Ausgaben, Einnahmen, Kontrollmechanismen

›Von Macht und Geld‹ war vor gut zehn Jahren ein Aufsatz in dieser Zeitschrift überschrieben, der sich mit den immer wiederkehrenden Fragen von Ausgaben und Einnahmen, von Kontrolle und Reform der Vereinten Nationen befaßte (Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion, VN 1/1987 S. 1ff.). Hintergrund war eine aktuelle Finanzkrise der Organisation. Derartige Krisen haben allerdings die Vereinten Nationen seit Jahrzehnten begleitet und ihre Arbeit immer wieder beeinträchtigt. Auch in diesem Herbst stehen die UN vor besonders schwierigen Finanzentscheidungen. Dabei geht es zum einen um die Aufstellung des Haushalts, zum anderen um die Umlage der Ausgaben auf die Mitglieder. Die fällige Neufestsetzung der Beitragsskala ist mit intensiven Auseinandersetzungen verbunden. Dies überrascht, wenn man sich vor Augen führt, um welch marginale Beträge es in den nationalen Haushalten jedenfalls der großen Beitragszahler geht. Der für die Jahre 1998/99 vorgeschlagene Zweijahreshaushalt der Vereinten Nationen hat ein Volumen von knapp unter 2,5 Mrd US-Dollar. Um die tatsächliche Größenordnung zu veranschaulichen, hat eine Gruppe von Finanzexperten, die 1993 unter Vorsitz des früheren Präsidenten der US-Notenbank, Paul Volcker, Lösungen für die Finanzprobleme der UN erarbeiten sollte, festgehalten, daß die Aufwendungen für das reguläre Budget im Jahre 1992 von geringfügig mehr als 1 Mrd US-Dollar und die Kosten der Friedenssicherungsmaßnahmen des gleichen Jahres von 1,3 Mrd Dollar ungefähr den Ausgaben entsprach, die die Stadt New York 1992 für Polizei und Feuerwehr veranschlagt hatte. Auf deutsche Verhältnisse übertragen, ist der ordentliche Haushalt der Weltorganisation aus den letzten Jahren mit dem Haushalt einer deutschen Mittelstadt (etwa Bielefelds) verglichen worden. Angesichts der chronischen Finanzmisere sind verschiedentlich – auch aus dem System der Vereinten Nationen heraus – Vorschläge für alternative Finanzierungsmöglichkeiten gemacht worden; der Vorsitzende des Unterausschusses Vereinte Nationen im Deutschen Bundestag hat beispielsweise auf die durch neue Varianten der Mittelbeschaffung erreichbaren »Vorzüge einer partiellen finanziellen Eigenständigkeit der UN« hingewiesen (Eberhard Brecht, Elemente einer künftigen deutschen UN-Politik, VN 5-6/1995 S. 209ff.). Doch finden solche Gedanken einstweilen wenig Anklang bei den Regierungen inbesondere der größten Beitragszahler. Ihre Vertreter drängen in New York nach wie vor in erster Linie auf Ausgabendisziplin und Kontrolle; allerdings ist der hauptsächliche Wortführer dieser Debatte, die Regierung in Washington, noch immer nicht bereit, die vertraglichen Pflichten zur Deckung der Kosten der Organisation in vollem Umfang zu erfüllen.

Einen neuen Anlauf, die Erfüllung der Aufgaben durch die Organisation sicherzustellen und gleichzeitig dem Erfordernis sparsamer Mittelverwendung unter Bedingungen anhaltender Knappheit nachzukommen, hat Generalsekretär Kofi Annan mit seinem Mitte Juli vorgestellten Reformprogramm (vgl. VN 4/1997 S. 146ff.) unternommen. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Steigerung der Effizienz; in diesem Zusammenhang würdigt er auch ausdrücklich die Arbeit des 1994 eingerichteten Amts für Interne Aufsichtsdienste, das in dieser Zeitschrift von seinem Leiter – dem ›Generalinspekteur‹ der UN – vorgestellt wurde (Karl Theodor Paschke, Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung, VN 2/1996 S. 41ff.). Ein Novum ist der Gedanke der Kontrolle von Auftragserfüllung und Mittelverwendung gleichwohl nicht; seit Jahrzehnten existieren Mechanismen der internen und der externen Prüfung. Letztere wird zum einen von den Rechnungsprüfern, die von nationalen Rechnungshöfen entsandt werden, und zum anderen von den Mitgliedern der Gemeinsamen Inspektionsgruppe vorgenommen. Daß sämtliche Prüfer Arbeit haben, ist unbestritten: Eine Großorganisation wie die Vereinten Nationen ist, kaum anders als ein Großunternehmen, vor Mißmanagement oder Unterschleifen nicht völlig gefeit. Doch stammten die von nicht immer wohlwollenden Kritikern gern zitierten Fallbeispiele tatsächlichen Fehlverhaltens häufig aus Untersuchungen der Vereinten Nationen selbst.

Zahlungsfähigkeit versus Zahlungsbereitschaft

Die Debatte um die Beiträge zu den Vereinten Nationen

WILFRIED KOSCHORRECK

Die Haushaltsentscheidungen, die in diesem Herbst für die Vereinten Nationen anstehen, haben einen doppelten Aspekt. Auf der einen Seite – der Ausgabenseite – müssen die Mitgliedstaaten darüber befinden, mit welchen vorrangigen Zielsetzungen die Weltorganisation in das nächste Jahrtausend geht und wie diese Prioritäten angesichts der auf absehbare Zeit herrschenden Mittelverknappung durch Verschlankung des Verwaltungsapparats und Aufgabenkonzentration in Einklang zu bringen sind mit der verfügbaren Finanzmasse. Denn die Organisation wird in den nächsten Jahren auf jeden Fall ohne reale Budgetsteigerungen auskommen müssen. Eher ist damit zu rechnen, daß es zu weiteren Einschränkungen kommen wird.

Ringen um die Beitragsfestsetzung

Andererseits muß die Generalversammlung, da der derzeit geltende Verteilungsschlüssel[1] Ende 1997 ausläuft, gleichzeitig mit dem Budget für 1998/99 – für die Einnahmenseite – eine neue Verteilung der Beitragslast für die Zeit ab 1998 beschließen. Diese Entscheidungen zur Ausgaben- wie Einnahmenseite müssen bis Ende des Jahres getroffen sein, weil der Generalsekretär das Budgetvolumen und die einzelnen Beitragssätze der Mitgliedstaaten kennen muß, um die Beitragsrechnungen für das Jahr 1998 verschicken und damit bei chronisch leeren Kassen die Voraussetzung für Zahlungseingänge bereits im Januar schaffen zu können. Dabei steht die Mitgliedschaft vor sehr schwierigen Entscheidungen, weil die Vereinigten Staaten auf Grund nationaler Gesetzgebung eine Absenkung ihres Beitragssatzes von 25 auf 20 vH verlangen und sich gleichzeitig nach den neuesten verfügbaren Daten die Zahlungsfähigkeit der Staaten des früheren Ostblocks drastisch verringert; bei einer Fortschreibung der derzeit geltenden Bemessungskriterien würde auch deren Beitragsanteil um über 5 vH absinken. Somit müßten, wenn diese beiden Entwicklungen in der nächsten Beitragsskala ihren Niederschlag finden

sollen, grob gerechnet mehr als 10 vH des Beitragsvolumens umgeschichtet werden. Hierbei ist noch gar nicht berücksichtigt, daß die Entwicklungsländer bisher immer davon ausgingen, auf eine »wachsende Verringerung« ihrer Beitragslasten Anspruch zu haben. Japan würde ebenfalls von einer Obergrenze bei 20 vH profitieren können und so seine Zahlpflicht begrenzen.

Die Beitragsdebatte in den Vereinten Nationen hat Tradition[2]. Obwohl es um ein relativ geringes Volumen geht, haben sich die Auseinandersetzungen um die Zumessung von Beitragsanteilen auf die einzelnen Mitgliedstaaten in den letzten zwei Jahrzehnten ständig verschärft. Längst ist nicht mehr von der Gefahr zweier gegenläufiger Tendenzen bei der Beitragsfestsetzung die Rede, die auf der ersten Tagung der Generalversammlung im Jahre 1946 gesehen wurden, nämlich daß einige Mitglieder sich bemühen könnten, aus Prestigegründen ihre Beiträge zu erhöhen, während andere versuchen würden, ihre Beiträge unangemessen gering zu halten. Die erste Vermutung hat sich in den ersten fünfzig Jahren des Bestehens der Organisation als lebensfremd erwiesen, während das Bemühen um Beitragsminimierung überdeutlich zu Tage trat. Hält man sich strikt an die Vorschriften der UN-Charta und die dort für den Beschluß über eine neue Beitragsskala geforderten Stimmenverhältnisse, so könnten rein rechnerisch im Extremfall die 124 Stimmen, die derzeit für eine Zweidrittelmehrheit erforderlich sind, von Mitgliedstaaten gestellt werden, die nicht einmal 2,2 vH der Beiträge erbringen. Unter ihnen könnten allein schon einmal die 95 Mitglieder sein, die den derzeitigen Mindestbeitrag von 0,01 vH bezahlen; die restlichen 29 hätten Beitragsanteile zwischen 0,02 und 0,08 vH. Im Vergleich dazu zahlen die EU-Mitgliedstaaten derzeit für 15 Stimmen 35,41 vH der Beiträge, 22 OECD-Mitglieder und damit die wichtigsten Industrieländer (einschließlich der USA mit einem 25-prozentigen Beitrag) über 81 vH.

Bei einer solchen Verteilung der Beitragslasten und der Stimmrechte ist es nicht verwunderlich, daß in letzter Zeit vielfältige Versuche unternommen worden sind, dem Grundsatz ›No Representation without Taxation‹ – ohne Besteuerung keine Vertretung –, den der britische Außenminister Malcolm Rifkind in seinem Beitrag zur Generaldebatte der 50. UN-Generalversammlung Ende September 1995 ebenso wie Premierminister John Major einen Monat später auf der Sondergedenksitzung anläßlich des fünfzigjährigen Bestehens der Vereinten Nationen als eines der Leitprinzipien für die Reform des Beitragssystems herausgestellt hat, wieder stärker Geltung zu verschaffen. Es war dies – vor dem aktuellen Hintergrund der Beitragszurückhaltungen Washingtons – zugleich eine ironische Replik auf den Schlachtruf ›No Taxation without Representation‹ der Amerikanischen Revolution nach mehr als 200 Jahren.

Um Möglichkeiten einer gerechteren Belastung der Mitgliedstaaten abschätzen zu können, ist zunächst ein Blick auf das gegenwärtig geltende Beitragsbemessungsverfahren und die wesentlichen Züge seiner Entwicklung seit Gründung der Organisation angebracht. Die Charta der Vereinten Nationen regelt in ihrem Artikel 17 Absatz 2 die Beitragsfestsetzung mit dem lapidaren Satz: »Die Ausgaben der Organisation werden von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden Verteilungsschlüssel getragen.« Mit dieser absichtlich weit gefaßten Regelung wollten die Gründer der UN einen Fehler aus der Völkerbundzeit vermeiden. In der Satzung des Völkerbunds war die Methode der Beitragsfestsetzung im Wortlaut verankert, indem sie an die Umlagen zum Weltpostverein gekoppelt war. Nachdem die Mitgliedstaaten nicht mehr bereit waren, ihre Veranlagung zum Haushalt des Bundes nach einem an den Besonderheiten des Weltpostverkehrs ausgerichteten Schlüssel hinzunehmen, wurde im Wege der Satzungsänderung eine Flexibilität gewährleistende Festlegung getroffen, die dem Wortlaut des Art. 17 Abs. 2 der UN-Charta entspricht und somit darauf verzichtet, eine detaillierte Regelung in der Satzung selbst zu verankern. Auch damals hatten viele Mitglieder schon die Beitragsminimierung im Sinn. Deshalb konnte diese Satzungsänderung, obwohl bereits 1921 angenommen, erst 1924 in Kraft treten, da die Ratifikationsverfahren zum Teil wegen drohender Beitragserhöhung bewußt verzögert wurden.

Trotz dieser Lehre mußten auf der Konferenz von San Franzisko erneut Versuche abgewehrt werden, Kriterien für die Beitragsfestsetzung in der Charta selbst festzulegen. Schließlich wurde jedoch die Fassung von 1924 fast wörtlich in Art. 17 Abs. 2 der Charta übernommen.

Die Kriterien und das Verfahren für die Beitragsbemessung wurden 1946 auf der ersten Tagung der Generalversammlung festgelegt. Dabei folgte man im wesentlichen britischen Vorschlägen, wonach Ausgangspunkt für die Beitragshöhe die relative Zahlungsfähigkeit des einzelnen Mitglieds sein solle, die auf der Grundlage des Volkseinkommens als Hauptbemessungsfaktor zu ermitteln sei. Als Korrekturfaktoren sollten das Pro-Kopf-Einkommen, kriegsbedingte Störungen des Wirtschaftsablaufs und die Verfügbarkeit konvertibler Währung anomale Ergebnisse vermeiden helfen. Das Kriterium kriegsbedingter Störungen hatte schon bald seine Bedeutung verloren, während die anderen beiden direkt oder indirekt zur Entlastung vor allem der Entwicklungsländer auch heute noch beitragen.

Beitragsausschuß und Beitragsskala

Ein Beitragsausschuß wurde eingerichtet und erhielt den Auftrag, den Verteilungsschlüssel zu entwickeln und ständig zu überprüfen. Die Einsetzung dieses Gremiums gestaltete sich vor allem hinsichtlich seiner Zusammensetzung schwierig. Nach Regel 159 der Geschäftsordnung der Generalversammlung werden seine Mitglieder, die »verschiedener Staatsangehörigkeit sein müssen, ... auf breiter geographischer Grundlage und unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Befähigung und Erfahrung« gewählt; sie üben ihr Amt für drei Jahre aus, die drei Rechnungsjahren im Sinne der Finanzordnung der UN entsprechen. Die ursprünglich vorgesehene Zahl von sieben Mitgliedern ermöglichte keine repräsentative Verteilung der Sitze auf die Gesamtmitgliedschaft, da schon alle fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats vertreten sein wollten. Schließlich fand die Generalversammlung den Kompromiß bei zehn Mitgliedern; damit konnte der Beitragsausschuß 1946 eingesetzt werden. Mit zunehmender Mitgliederzahl der Weltorganisation wurde die Zahl 1968 auf 12 erhöht, 1976 auf 18. Dabei ist es trotz des Anwachsens der Mitgliedschaft auf 185 Staaten geblieben.

Auf der Grundlage des skizzierten Mandats hat der Ausschuß seit 1946 in jährlichen Tagungen ein System der Beitragsbemessung entwickelt und verfeinert, zu keinem Zeitpunkt aber eine allgemeine Zufriedenheit mit den Ergebnissen seiner Arbeit erreichen können.

Zu den ergänzenden Elementen, die er zwischenzeitlich in das System eingegliedert hat, zählen die Variation der Dauer des statistischen Veranlagungszeitraums, Höchst- und Mindestbeiträge, Obergrenzen für Anstieg und Absinken von Beiträgen sowie neuerdings auch Ansätze für systematische Abschläge vom Volkseinkommen wegen hoher Auslandsverschuldung.

Dabei hat er allerdings eine Wandlung in seiner Aufgabenstellung und in seinem Selbstverständnis durchgemacht. Während er bis in die achtziger Jahre hinein – zusammen und teilweise auch in streitiger Auseinandersetzung mit dem Statistischen Amt der Vereinten Nationen – als Ideengeber fungierte, der der Generalversammlung Vorschläge zur Kenntnis brachte, die teilweise auch in der Mitgliedschaft des Ausschusses strittig waren, ist er seitdem mehr zu einer Art Rechenmaschine geworden, die detaillierte Vorschläge der Generalversammlung aus- und durchrechnet, sich selbst aber nur dann meldet, wenn im Ausschuß Konsens erzielt werden kann. Das passiert selten, da die meisten seiner Mitglieder den jeweiligen Vorstel-

lungen ihrer Heimatländer zur Angemessenheit von deren jeweiliger Veranlagung verbunden bleiben, obwohl sie als nicht weisungsgebundene Experten in den Ausschuß gewählt wurden.
Diese Entwicklung ergab sich, nachdem der Ausschuß im ersten Vierteljahrhundert seiner Existenz seine Arbeit in relativer Abgeschiedenheit hatte erledigen können. In der Folgezeit wurde die Aufteilung der Kosten der Weltorganisation bei ständig steigenden Haushaltsvolumina immer problematischer. Dazu trug das sich wandelnde Verständnis einer ständig wachsenden Mehrheit kleiner und kleinster Staaten von ihrer relativen Zahlungsfähigkeit bei, die als Gruppe der Entwicklungsländer eine Machtposition innehatten. So muß der Ausschuß auf Drängen des für Verwaltung und Haushalt zuständigen 5. Hauptausschusses der Generalversammlung nunmehr seine Tätigkeit im Detail darlegen, auch muß er der Gesamtmitgliedschaft zu einer Art Anhörungsverfahren zur Verfügung stehen. Seit zu den öffentlich gemachten Basisdaten auch die Grundannahmen wie Volkseinkommen, Pro-Kopf-Einkommen oder Verschuldungskomponenten gehören, kann nicht nur jeder Mitgliedstaat seine Veranlagung auf ihre Richtigkeit prüfen, sondern für sich beziehungsweise seine Gruppe seine ›Lieblingsskala‹ berechnen oder berechnen lassen. Das ist natürlich in der Mehrzahl der Fälle die, bei der er am besten oder jedenfalls relativ gut wegkommt. So erteilte zum Beispiel im Frühjahr 1997 die Generalversammlung dem Beitragsausschuß in Resolution 51/212B den Auftrag, acht verschiedene Skalen zu berechnen. Darin spiegelt sich die Vielfalt der in der Organisation vorhandenen Interessenlagen wider.

Referenzperioden und Entlastungsfaktoren

Das Entstehen eines Beitragsschlüssels und damit die Festlegung der relativen Zahlungsfähigkeit der Mitglieder, die normalerweise für drei Jahre festgeschrieben wird, auf der Grundlage der Elemente, die für die derzeit gültige, Ende 1997 auslaufende Skala zutreffen, ist ein mehrstufiger Prozeß. Zunächst erfaßt – auf der Basis der Angaben der Mitgliedstaaten – die Statistische Abteilung des UN-Sekretariats das Volkseinkommen in nationaler Währung und rechnet es mit Hilfe der Marktkurse oder über andere vereinbarte Umrechnungsmethoden in die Budget- und Beitragswährung der UN, den US-Dollar, um.
Bedeutung hat hierbei die Referenzperiode, denn durch sie wird wesentlich mitbestimmt, wie zeitnah zu den volkswirtschaftlichen Basisdaten die Zahlungsfähigkeit eines Mitglieds festgelegt wird. Die jüngsten zur Verfügung stehenden Zahlen liegen ohnehin zwei Jahre zurück, so daß in diesem Jahr die Referenzperiode für die Festlegung der Beitragsskala mit den Statistiken des Jahres 1995 endet. Damit wird auch deutlich, wie wirklichkeitsfremd für die aktuelle Zahlungsfähigkeit eines Staates Zahlen sein können, die bei einem zehnjährigen Referenzzeitraum bis zu 12 Jahre in die Vergangenheit reichen.
Nach den Anfangsjahren, in denen vor allem in der Nachkriegszeit statistisches Material nur bruchstückhaft zur Verfügung stand, einigte man sich 1953 auf eine dreijährige Referenzperiode – unter Bedenken, weil ein Drittel der Bemessungsgrundlage immerhin fünf Jahre zurücklag. Sie hatte bis 1977 Bestand. Dann wurde die Referenzperiode für die beiden Beitragsskalen der Zeit von 1978 bis 1982[3] auf sieben Jahre verlängert, im Anschluß daran bis 1994 auf zehn Jahre, und für die gegenwärtig geltende Skala für 1995 bis 1997 wurde in zähem Ringen eine Absenkung beschlossen. Der Kompromiß lag bei siebeneinhalb Jahren.
Wie stark sich Variationen der Referenzperioden auswirken, zeigen Beispielsrechnungen aus dem Jahre 1995 für Deutschland und Japan. Danach hätte Deutschland bei Zugrundelegung von drei Jahren 9,42 vH, von sechs Jahren 9,22 vH und von neun Jahren 9 vH im Vergleich zur derzeitigen Veranlagung (Grundlage: siebeneinhalb Jahre) von 9,06 vH. Und Japan hätte für die gleichen Zeiträume Beitragssätze von 17,52 vH, 18,08 vH sowie 17,59 vH gegenüber aktuell 15,65 vH[4]. Ein Beispiel am anderen Ende der Interessenskala macht vollends deutlich, wo die Präferenzen – wenn auch häufig nur auf Zeit – liegen müssen. Rußland, 1997 mit 4,27 vH veranlagt, würde auf gleicher Zahlenbasis bei einer Dreijahresperiode auf 1,96 vH absinken, während eine sechsjährige Basis den Fall bei 2,04 vH und eine neunjährige bei 2,22 vH stoppen würde.
So waren es ab Mitte der siebziger Jahre die schnell reich werdenden Ölländer, die mit Unterstützung des Zusammenschlusses der Entwicklungsländer – der ›Gruppe der 77‹ (G-77) – durchsetzen konnten, daß die Referenzperiode zunächst auf sieben, dann auf zehn Jahre ausgedehnt wurde, um so ihre ›armen Jahre‹ möglichst lange mit im Bestand zu halten. Sie sind es auch, die seit dem Ölpreisverfall vor einigen Jahren darauf drängen, den Referenzzeitraum wieder zu verkürzen, damit die ›reichen Jahre‹ wieder aus der Bemessung herausfallen. Unterstützt werden sie dabei von den früheren Ostblockstaaten, die gleichgerichtete Interessen haben.
Aus der Umrechnung des Volkseinkommens in nationaler Währung in US-Dollar für die Referenzperiode ergibt sich das vergleichbare Volkseinkommen, das nach dem Mandat des Beitragsausschusses bisher Ausgangspunkt und Hauptindikator für die Ermittlung der relativen Zahlungsfähigkeit war.
Im Hinblick auf den ebenfalls bereits im Mandat enthaltenen Faktor Pro-Kopf-Einkommen standen von Anfang an Bemühungen, Entlastungsmechanismen zu entwickeln, die bei niedrigem Pro-Kopf-Einkommen zu Abschlägen beim Volkseinkommen führen könnten. Nach einem 1948 entwickelten und seither immer wieder modifizierten Entlastungsmechanismus erhalten heute Länder, deren Pro-Kopf-Einkommen unter dem Weltdurchschnitt des Pro-Kopf-Einkommens liegt, 85 vH der Differenz zwischen dem Weltdurchschnittseinkommen und ihrem Pro-Kopf-Einkommen von ihrem Volkseinkommen, das zur Veranlagung herangezogen wird, abgezogen. Dieser Mechanismus – der eher empirisch entwickelt und fortgeschrieben wurde – führte bei der 1997 auslaufenden Skala zu einer Entlastung von 8,9 vH des Beitragsvolumens bei den Begünstigten. Sie müßte von den nicht unter die Begünstigung fallenden Mitgliedern entsprechend ihrem Anteil übernommen werden. Die Formel wurde in der Vergangenheit jeweils so angepaßt, daß sie die große

---

Autoren dieser Ausgabe

Egbert Kaltenbach, geb. 1950, ist seit 1995 stellvertretender Leiter der Innenrevision der Vereinten Nationen im Amt für Interne Aufsichtsdienste. Als Mitglied des Bundesrechnungshofs war er 1989-1992 an der externen Finanzkontrolle der UN beteiligt.

Hans-Peter Kaul, geb. 1943, ist seit Oktober 1996 Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amts. Zuvor stellvertretender Leiter der Politischen Abteilung der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den UN in New York.

Wilfried Koschorreck, geb. 1935, ist Leiter des für Fragen des UN-Haushalts zuständigen Referats im Bundesministerium der Finanzen. 1977-1984 war er Mitglied des Beitragsausschusses der Vereinten Nationen.

Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, gehört seit Anfang 1996 der JIU in Genf an. 1984 Eintritt ins Bundesfinanzministerium; 1991-1995 Mitglied und zeitweise Vizevorsitzender des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen in New York.

Zahl der Entwicklungsländer begünstigte und so als Mehrheitsbeschaffer fungieren konnte.
Ein zweiter, erst seit 1985 systematisch angewandter Entlastungsmechanismus, der sich auf die Höhe des zu veranlagenden Volkseinkommens auswirkt, ist die Berücksichtigung hoher Auslandsverschuldung. Bei Mitgliedern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter 6 000 Dollar im Jahr wurde zum Beispiel bei der Skala für 1995 bis 1997 hochverschuldeten Ländern eine Schuldentilgung in acht Jahren unterstellt und jeweils jährlich 12,5 vH der gesamten Auslandsschuld bei der Ermittlung des Volkseinkommens abgezogen. Eine Berücksichtigung der Zinszahlungen ist nicht erforderlich, weil sie bereits bei der Feststellung des Volkseinkommens – und in Zukunft beim Bruttosozialprodukt – Berücksichtigung finden.

Höchst- und Mindestsätze

Neben diesen die Höhe des Volkseinkommens variierenden Methoden wirken auf die Beitragsbemessung auch noch eine Höchst- und eine Mindestgrenze sowie – teilweise derzeit schon ausgelaufene – Obergrenzen für einen Beitragsanstieg oder -abfall zwischen zwei aufeinanderfolgenden Beitragsskalen.
Die Frage einer angemessenen Obergrenze für die Heranziehung eines einzelnen Mitgliedstaates hat die Organisation beschäftigt, seit in ihren ersten Anfängen die damals verfügbaren (Vorkriegs-)Statistiken die Zahlungsfähigkeit der Vereinigten Staaten bei 49,89 vH ansiedelten. Gerade die Beitragseinbehaltungen der USA in den letzten Jahren und ihre nationale Gesetzgebung, die auf eine Absenkung des Beitrags zu Friedenssicherungsmaßnahmen von über 31 auf 25 vH und zum regulären Haushalt von 25 auf 20 vH abstellen, haben gezeigt, daß dem US-Argument aus dem Jahre 1946, eine übergroße Abhängigkeit der UN von einem einzelnen Mitglied sei weder im Interesse der Organisation noch der übrigen Mitgliedstaaten, mindestens ebensoviel Gewicht zukommt wie der Forderung der Mehrheit, Obergrenze und Zahlungsfähigkeit dürften nicht stark auseinanderklaffen. In zähen Verhandlungen und mit starkem politischen Druck gelang es den USA zunächst, den Anfangsbeitrag um 100 Punkte auf 39,89 vH abzusenken und dann in Grundsatzbeschlüssen die Obergrenze auf 33,33 vH (1954), 30 vH (1957) und 25 vH (1972) herabzuschleusen. Die Umsetzung erfolgte dann jeweils in den Folgejahren. Die Absenkung auf 25 vH konnte 1973 schmerzfrei durchgeführt werden, da der Beitritt der beiden deutschen Staaten immerhin 8,32 vH zusätzliches Beitragsvolumen brachte. Die Differenz zwischen der tatsächlichen Zahlungsfähigkeit der USA und der derzeitigen Obergrenze von 25 vH, die etwa 5,5 vH beträgt, ist anteilig von den übrigen Mitgliedstaaten aufzubringen.
Der Mindestbeitrag von zunächst 0,04 vH hatte ungewöhnlich lange Bestand. Seit 1946 gültig, wurde er erst mit der Beitragsskala für 1974 bis 1976 auf 0,02 vH abgesenkt, 1978 fiel er auf 0,01 vH. Mit der Absenkung auf 0,01 vH ist die Differenz zwischen dem Mindestsatz und der tatsächlichen Zahlungsfähigkeit auch der ärmsten Länder so gering geworden, daß hiervon nur noch marginale Entlastungswirkungen für die übrigen Mitglieder ausgehen können. Bei der Skala für 1997 sind es aber – aus der Sicht der Betroffenen – beachtliche 0,6 vH oder das Sechzigfache des Mindestbeitrags, was zu einem Drängen auf eine weitere Absenkung auf 0,001 vH oder die tatsächliche Zahlungsfähigkeit führt.
Schließlich sind auf Verlangen der Länder, die sich starken Steigerungen ihrer Beitragsraten ausgesetzt sahen, Bremsen gegen ein übermäßiges Ansteigen oder Abfallen von Beitragssätzen in zwei aufeinanderfolgenden Beitragsskalen eingebaut worden. Damit wollten die ölexportierenden Länder sowie die Schwellenländer Lateinamerikas und darüber hinaus speziell Japan sicherstellen, daß unabhängig von der Entwicklung der Basisdaten Beitragserhöhungen nur in ›zumutbaren‹ Höchstgrenzen erfolgen konnten. Gleichzeitig kam es ihnen darauf an, bei starken Schrumpfungen des Volkseinkommens, wie es sich bei einigen Industrieländern gezeigt hatte, ein entsprechend starkes Absinken der Beiträge zu verhindern. Da sich jedoch weder für die in den Resolutionen der Generalversammlung verwandten Begriffe ›extremes‹ oder ›übermäßiges‹ Ansteigen noch für ein sonstiges Zumutbarkeitskriterium allseits akzeptable oder gar maschinenlesbare Definitionen fanden, wurde schließlich ein Raster für Maximalabweichungen vom jeweils vorher geltenden Beitragssatz entwickelt und im Wege der Annäherung an die gewünschten Ergebnisse empirisch festgelegt. Danach liegt seit 1985 die, wenn man so will, absolute Schmerzgrenze bei Ausschlägen von der jeweils geltenden Skala von bis zu 5 vH bei Beitragssätzen von über 5 vH bis hin zu einem Prozentpunkt bei Beitragssätzen zwischen 0,04 und 0,01 vH. Diese Begrenzungen haben erhebliche Auswirkungen, was schon daraus deutlich wird, daß mit dem Beitragsschlüssel des Jahres 1997, mit dem diese Begünstigung gemäß Resolution 48/223 B der Generalversammlung schon zur Hälfte abgebaut ist, die Verwerfungen im Beitragssystem nach Berechnungen des Sekretariats immer noch den Umfang von 4,4 vH oder 440 Punkten hatten.
Eine weitere Begrenzung liegt seit 1983 darin, daß Staaten, die zur Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) gehören,

Auf zwei Säulen – den Pflichtbeiträgen, die zu den Haushalten der UN und der Sonderorganisationen erhoben werden, und den freiwilligen Leistungen – ruht die Finanzierung der Tätigkeit der Vereinten Nationen. Insbesondere für ihre Aktivitäten im Bereich der Entwicklung ist die Weltorganisation auf freiwillige Beiträge angewiesen, etwa zugunsten des UNDP oder verschiedener Sonderprogramme. – Im Bild: eine libanesische Modell-Baumschule, in der in den sechziger Jahren Zypressen-Setzlinge gehegt wurden. Im Zusammenwirken von FAO, UNDP und Weltbank wurden seinerzeit 90 Staaten dabei unterstützt, Aktionspläne für den Schutz und die Nutzung ihrer Forstressourcen auszuarbeiten.

höchstens mit 0,01 vH zum Haushalt der UN veranlagt werden dürfen.

Vorschläge für neue Skalen

Wenn diese Elemente in den Entwurf für eine Aufteilung der Beitragslasten eingebaut sind, ist die sogenannte Maschinenskala entstanden. Im Hinblick auf die erreichte Verfeinerung der Bemessung ist immer wieder gefordert worden, daß sie auch der endgültige Vorschlag des Beitragsausschusses an die Generalversammlung sein sollte. Diese Vorstellung ist jedoch bisher nicht konsensfähig. So finden im Anschluß an die Fertigstellung der Maschinenskala immer noch sogenannte individuelle Angleichungsprozesse statt. Sie haben nach übereinstimmender Auffassung nichts mit dem Prinzip der Zahlungsfähigkeit und seiner Umsetzung zu tun. Sie leiden auch darunter, daß anders als in den Anfangszeiten, als die Beitragsbemessung noch nach einem viel gröberen Raster erfolgte, heute nur noch in Ausnahmefällen Punkte für diesen Zweck zur Verfügung gestellt werden. Ansprechpartner waren in der Vergangenheit immer die Industrieländer, bei denen – als unerwünschter Begleiteffekt – die von den Entwicklungsländern durchgesetzte Entlastungssystematik ebenfalls zu niedrigeren Beitragssätzen führte. Mangels Masse dürfte dieser Teil des Prozesses wohl seine Bedeutung verloren haben.

Die schwelende Finanzkrise hat die Mitgliedstaaten gezwungen, diese Elemente zu überprüfen, um für die Zukunft eine Beitragsverteilung sicherzustellen, die in der Idealform einfacher, gerechter und transparenter ist[5]. Mit diesem Thema haben sich in den letzten Jahren auf politischer und Expertenebene gleich mehrere Gremien befaßt, ohne sich über wesentliche Schlußfolgerungen oder alternative Verteilungsmodelle einig werden zu können. Ende Dezember 1994 setzte die Generalversammlung eine Plenar-Arbeitsgruppe mit dem allgemeinen Mandat, Lösungen für die Finanzprobleme der Weltorganisation zu finden, ein. Zum Arbeitsprogramm dieser Ad-hoc-Gruppe gehörte auch das Thema ›Methoden zur Berechnung der Beitragsskala‹ sowie das ›Verfahren für die Billigung von Haushalten für Friedenssicherungsmaßnahmen und deren Veranlagung‹. Zugleich setzte die Generalversammlung eine aus 25 Regierungsvertretern zusammengesetzte Expertengruppe ein, die sich mit den Problemen bei der Umsetzung des Prinzips der Zahlungsfähigkeit befassen sollte. Weiter hat sich der 5. Hauptausschuß der Generalversammlung intensiv mit der Beitragsfrage auf der Basis der Berichte des Beitragsausschusses befaßt, der die einzelnen Elemente auf den Tagungen der Jahre 1995 und 1996 noch einmal im Detail überprüft hat. Zwar hat die intensive Befassung mit der Materie in manchen Punkten Annäherungen der Standpunkte ergeben. Von einer Übereinstimmung, die sich in eine einvernehmlich zu erstellende Beitragsskala für die Zeit ab 1998 übersetzen lassen könnte, ist die Mitgliedschaft jedoch so weit entfernt wie eh und je[6].

Dies führte dazu, daß die Generalversammlung selbst einen Ausweg finden mußte. Sie konnte sich jedoch im April 1997 nur darauf verständigen, daß der Beitragsausschuß, der ab Juni 1997 tagte, alternativ die Vorstellungen der wichtigsten Mitgliedstaaten und Gruppen berechnen sollte. Sie machte dafür Vorgaben für acht verschiedene Beitragsaufteilungen[7]. Sie werden im Mittelpunkt der Beratungen in diesem Herbst stehen und enthalten das Basismaterial für mögliche Lösungen.

Elemente einer Neuordnung

Zieht man von diesen Proberechnungen vier heran, so hat man damit neben der Fortschreibung der zur Zeit geltenden Skalenelemente die wichtigsten Petenten abgedeckt, nämlich die Vorschläge der G-77, der Mitglieder der Europäischen Union und der USA.

Gemeinsam ist allen drei Vorschlägen, daß sie weiterhin für die Beitragsbemessung von der relativen Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander ausgehen wollen. Die jahrelange Suche nach Alternativen blieb erfolglos. Einigkeit besteht ebenfalls darin, daß beim Hauptbemessungsfaktor das Nationaleinkommen durch das Bruttosozialprodukt ersetzt werden sollte. Unterschiedliche Auffassungen gibt es demgegenüber zur Frage der Berücksichtigung der Auslandsschulden. Die USA und die EU vertreten die Auffassung, daß für einen gesonderten Abschlag kein Raum ist, weil anders als beim Volkseinkommen das Bruttosozialprodukt die Tilgungen der Auslandsschulden bereits berücksichtigt. Die G-77 will dennoch auf derartige Abschläge nicht verzichten. Zwiespältig ist die Stellungnahme des Beitragsausschusses, der eine Fortführung der gesonderten Berücksichtigung der Auslandsverschuldung für denkbar hält, aber dann an die Stelle der unterstellten achtjährigen Tilgung die tatsächlichen Tilgungsbeträge gesetzt sehen möchte. Eine derartige wie auch immer gestaltete doppelte Berücksichtigung der Rückzahlung von Auslandsschulden würde der Einführung eines neuen Subventionselements vor allem für große Schuldner bedeuten.

Einigkeit besteht ebenfalls darüber, daß der Entlastungsmechanismus für Länder mit geringem Pro-Kopf-Einkommen – wie er empirisch entwickelt wurde – im Prinzip bestehen bleiben und wie bisher unterhalb des Durchschnitts-Pro-Kopf-Einkommen der Welt ansetzen soll. Die EU und die USA sind allerdings der Auffassung, daß er derzeit zu zu hohen Abschlägen bei der Bemessungsgrundlage führt und wollen daher den Entlastungsquotienten von 85 auf (zunächst) 75 vH absenken. Dem widersprechen die Entwicklungsländer energisch und wollen den bisherigen Satz zumindest erhalten, vor allem um zu verhindern, daß eine Umkehr in Richtung Absenkung denkbar wird. Die USA wollen außerdem – anders als die EU und die G-77 – Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats (sprich China und Rußland) von der Teilnahme an den Abschlägen für geringes Pro-Kopf-Einkommen ausschließen.

Einigkeit besteht weiter bei allen drei Vorschlägen über die Absenkung des Mindestbeitrags von 0,01 auf 0,001 vH und die Festlegung der Beitragssätze auf drei Stellen (drei Dezimalstellen) hinter dem Komma. Damit soll aber nicht das Postulat ›No Representation without Taxation‹ seinem Ziel nähergebracht werden. Vielmehr ist es schlicht ein Mittel des Stimmenfangs. Der Mindestbeitrag für eine Stimme würde auf ganze 12 000 Dollar pro Jahr sinken.

An der Höchstbelastung mit 0,01 für die LDC will die G-77 festhalten, während die USA und die EU die Auffassung vertreten, daß in der Abschaffung ein Gerechtigkeitskorrelat für die Öffnung des Mindestbeitrags nach unten zu sehen ist. Die Auswirkungen der Abschaffung wären gering, wenn auch für die beiden Hauptbetroffenen beträchtlich[8].

Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch darüber, ob die restlichen 50 vH des Begrenzungsschemas während der nächsten Dreijahresphase der Beitragsskala in einem Zug 1998 (so EU und USA) oder gleichmäßig über die Jahre 1998 bis 2000 abgebaut werden sollen[9].

Außerdem befürworten die EU und die USA eine jährliche Anpassung der Beitragsskala bei Hinzunahme der Statistiken, die jeweils für ein weiteres Jahr neu verfügbar werden. Ein solches Vorgehen hätte nur dann Sinn, wenn es die Durchgangsstufe zu einer Automatik werden könnte, mit der jeweils dann jedes Jahr aufs neue den Mitgliedstaaten von der Statistischen Abteilung des Sekretariats ihre Beitragssätze mitgeteilt würden. Das hieße aber die Mentalität der Teilnehmer an den Entscheidungen über die Beitragsbemessung ebenso zu verkennen wie ihr stets waches Interesse an einer Veränderung der Parameter zu ihren jeweiligen Gunsten. Außerdem würde dieses Vorgehen zu einem wichtigen Aspekt der Ausgestaltung von Beitragsskalen in Widerspruch stehen, nämlich der Sicherheit und Planbarkeit der Budgetvorkehrungen für die Beitragszahlungen in einzelnen Mitgliedstaaten. Von daher würde es sich eher anbieten,

eine zweijährige Beitragsskala fest zu vereinbaren, die Gültigkeit hat für einen parallel dazu für die gleiche Periode abzuwickelnden Zweijahreshaushalt.

Die entscheidenden Unterschiede zwischen den drei Vorschlägen liegen allerdings in den Bereichen Höchstbelastung und Dauer der Referenzperiode. Bei der Referenzperiode ist die G-77 allenfalls bereit, sie von den bisherigen siebeneinhalb Jahren auf sechs Jahre abzusenken. Dann wäre immerhin innerhalb von zwei Beitragsperioden der Bemessungszeitraum von zehn auf sechs Jahre abgesunken. Die EU und die USA verlangen dagegen eine Festlegung auf drei Jahre mit der Begründung, daß eine größere Zeitnähe der Beitragsberechnung unumgänglich sei. Sie können sich aus reinen Opportunitätsüberlegungen hier der Unterstützung aus den Reihen des früheren Ostblocks und seitens einiger Ölförderländer sicher sein. Der

Mitgliedstaat	**Veranlagung 1997**	**Fortschreibung der 1997 geltenden Skala** mit neuen Daten, Begrenzungsformel endet 2000	**EU-Vorschlag** BSP: Basis 1993-1995 Entlastung: Pro-Kopf-Einkommen unter Weltdurchschnitt Quotient 75 % Grenzen 0,001/25 %	**US-Vorschlag** BSP: Basis 1993-1995 Entlastung: Pro-Kopf-Einkommen unter Weltdurchschnitt Quotient 75 % Grenzen 0,001/20 %	**G-77-Vorschlag** BSP: Basis 1990-1995 Entlastung: Pro-Kopf-Einkommen unter Weltdurchschnitt Quotient 85 % Grenzen 0,001/25 %
Belgien	1,01	1,13	1,079	1,161	1,113
Dänemark	0,72	0,66	0,669	0,720	0,698
Deutschland	9,06	9,67	9,682	10,415	9,931
Finnland	0,62	0,54	0,448	0,482	0,546
Frankreich	6,42	6,55	6,222	6,693	6,593
Griechenland	0,38	0,36	0,370	0,398	0,354
Großbritannien	5,32	5,27	4,651	5,003	5,130
Irland	0,21	0,23	0,214	0,229	0,225
Italien	5,25	5,50	4,643	4,994	5,477
Luxemburg	0,07	0,07	0,062	0,067	0,068
Niederlande	1,59	1,63	1,594	1,715	1,643
Österreich	0,87	0,93	0,933	1,003	0,948
Portugal	0,28	0,46	0,417	0,448	0,435
Spanien	2,38	2,60	2,284	2,457	2,610
Schweden	1,23	1,09	0,898	0,867	1,088
EU	35,41	36,69	34,166	36,652	36,859
Australien	1,48	1,47	1,402	1,508	1,494
Island	0,03	0,03	0,029	0,031	0,032
Japan	15,35	19,83	21,750	20,000	20,724
Kanada	3,11	2,83	2,423	2,606	2,756
Neuseeland	0,24	0,24	0,221	0,238	0,223
Norwegen	0,56	0,59	0,574	0,618	0,615
Vereinigte Staaten	25,00	25,00	25,000	20,000	25,000
OECD (ohne Entwicklungsländer und Schweiz)	81,18	86,68	85,565	81,653	87,703
China	0,74	0,89	1,256	4,175	0,855
Belarus	0,28	0,06	0,012	0,013	0,054
Rußland	4,27	1,10	0,597	1,323	1,042
Ukraine	1,09	0,20	0,051	0,057	0,179
	5,64	1,36	0,660	1,393	1,275
Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats	41,75	38,81	37,726	37,254	38,620
Verschiedene (Ölförderländer, asiatische Schwellenländer)					
Argentinien	0,48	1,10	1,236	1,330	1,111
Brasilien	1,62	1,65	1,810	2,042	1,438
Chile	0,08	0,12	0,190	0,214	0,134
Korea (Republik)	0,82	1,00	1,540	1,033	1,007
Kuwait	0,19	0,15	0,130	0,141	0,129
Mexiko	0,79	0,94	1,072	1,209	0,980
Philippinen	0,06	0,07	0,110	0,123	0,072
Saudi-Arabien	0,71	0,48	0,539	0,579	0,566
Singapur	0,14	0,18	0,326	0,188	0,180
Thailand	0,13	0,17	0,381	0,192	0,168

Beitragsausschuß, in dem Vertreter aus den an den drei Entwürfen beteiligten Ländern vertreten sind, hat bereits eine Referenzperiode von sechs Jahren als vertretbaren Kompromiß bezeichnet.

Rabatt für den Reichsten

Entscheidend für die Beratungen im Herbst wird aber die Reaktion auf das Verlangen der USA sein, die – gestärkt und gleichzeitig bedroht durch eine Entscheidung ihres Gesetzgebers – antreten werden mit der Forderung auf eine Absenkung ihres Beitrags von 25 vH auf 20 vH, notfalls gestützt auf die Drohung, man werde ohnehin (wie bei den Friedenssicherungsmaßnahmen) unilateral eine entsprechende Beitragsabsenkung durchführen. Ein Blick in die Geschichte der Beitragsbemessung seit Gründung der UN belegt, daß bisher alle Absenkungen des US-Beitrags mit äußerstem politischem Druck erzwungen wurden. Jedoch waren sie entweder geringer im Umfang und wurden gestreckt, oder aber es stand – wie im Falle der letzten Absenkung im Jahre 1976 von 30 auf 25 vH durch den Beitritt der beiden deutschen Staaten – eine mehr als ausreichende Gegenfinanzierung bereit. Daher ist fraglich, ob sich eine bisher beispiellose Forderung tatsächlich in einem Zug durchsetzen läßt. Würde der US-Beitrag auf 20 vH abgesenkt, so würden die Vereinigten Staaten nur zu etwa zwei Dritteln ihrer Zahlungsfähigkeit in Anspruch genommen. Derzeit sehen sowohl der Vorschlag der EU wie auch der der G-77 eine Fortführung des derzeitigen Höchstbetrages von 25 vH vor. Tatsache ist aber auch, daß wegen der unzuverlässigen und notorisch verspäteten Beitragszahlungen der USA Rufe aus dem Sekretariat, gestützt von einigen Mitgliedstaaten, laut wurden, es sollten Höchstgrenzen von allenfalls 15 vH eingeführt werden. Dies geschieht aber wohl vor allem vor dem aktuellen Hintergrund, um möglichst viele Prozente weg vom unsicheren Beitragszahler auf die regelmäßig zahlenden anderen großen Beitragszahler umzuleiten. Eine politische Kraftprobe ist für den Herbst nicht auszuschließen, und die Tatsache, daß die letzten Skalen schließlich doch im Konsens verabschiedet werden konnten, sollte nicht zu voreiligem Optimismus verleiten.

Die Unterschiede zwischen den Beitragssätzen für 1997, ihrer Fortschreibung für weitere drei Jahre und den Vorschlägen der EU, der USA und der G-77 werden in der auf S. 166 wiedergegebenen tabellarischen Darstellung[10] deutlich. Sie zeigt, wie weit die Positionen, von der Zahllast her gesehen, noch auseinander sind. Sie zeigt auch, wo die Hauptlasten liegen und bei wem sich die Veränderungen am Skalenaufbau am deutlichsten niederschlagen. Auch der Entwurf der G-77 kommt ohne Beitragserhöhungen für die Mitglieder der eigenen Gruppe nicht aus. Er bringt vor allem Probleme mit den Ländern mit sich, die sich ohnehin in der Solidarität der Gruppe nicht mehr heimisch fühlen und deswegen versucht sein könnten, sie – wie Mexiko vor einigen Jahren – zu verlassen. Nicht ohne Schwierigkeiten ist der Übergang auf die dreistellige Beitragsberechnung und -einforderung; sie erweist sich für eine ganze Reihe von Entwicklungsländern als – in Prozenten – kräftige Beitragserhöhung. Wichtig ist daher bei der Entscheidungsfindung, welche Spannungen die Solidarität der G-77 aushalten kann.

Wenig Hoffnung machen die in der Tabelle wiedergegebenen Beispiele und die jüngsten wirtschaftlichen Entwicklungen in Asien denjenigen, die darauf gehofft hatten, die ›kleinen Tiger‹ könnten zusammen mit den Ölförderländern und den Schwellenländern Lateinamerikas höhere Belastungen übernehmen und zu einer fühlbaren Entlastung der bisherigen Hauptbeitragszahler beitragen[11]. Offen ist noch das Problem des Beitragsanstiegs für China; hier kann es zu mehr als Kommunikationsproblemen kommen. Auch Rußland wird möglicherweise Probleme bei seiner politischen Selbstdarstellung bekommen, wenn sein Beitragssatz, wie von der EU vorgeschlagen, auf 0,597 vH absinkt und damit weit unter den Chinas.

Für Deutschland sind bei allen denkbaren Lösungen Beitragssätze mit eher ›normalen‹ Ausschlägen zu erwarten, vor allem im Vergleich zu Japan (mit dem es sich wirtschaftlich oft vergleicht und häufig verglichen wird), das nach seinem Beitritt zu den UN 1956 mit einem Beitrag von 1,92 vH begann, zum Zeitpunkt des Beitritts der beiden deutschen Staaten (mit zusammen 8,32 vH) 5,40 vH aufbrachte und 1997 15,35 vH bezahlte. Bei vollständigem Wegfall des Begrenzungsmechanismus und Einführung einer verkürzten Referenzperiode würde es auf weit mehr als 20 vH kommen und könnte dann – jedenfalls unter finanziellen Gesichtspunkten – nur hoffen, daß sich die USA mit ihrer Forderung auf Herabsetzung der Obergrenze auf 20 vH durchsetzen.

Entscheidend wird letztlich sein, ob während der 52. Tagung der Generalversammlung die Vereinigten Staaten Flexibilität zeigen werden im Hinblick auf eine Begrenzung im Volumen oder eine Streckung bei der zeitlichen Durchsetzung. Dabei dürften sie bereit sein, alle übrigen Elemente ihres Skalenvorschlags in Frage stellen zu lassen, wenn dies die Absenkung des eigenen Anteils auf 20 vH sichert. Die hehren Prinzipien der Beitragsgerechtigkeit hochzuhalten, bliebe dann Aufgabe der EU, die sich aber auch darüber leicht zerstreiten könnte, wenn der Begleiteffekt ein Nutzen für die USA wäre[12].

Ein Zeitgewinn könnte dadurch erzielt werden, daß die Geltungsdauer der gegenwärtigen Skala um ein Jahr verlängert würde mit der Zusage an die USA, ihr Beitrag für 1998 werde dann nachträglich überprüft, wenn es zu einer Herabsetzung ihres Beitragssatzes kommt[13]. Wichtig wäre im Gegenzug eine glaubwürdige Regelung für die US-Beitragsrückstände.

Was immer das Ergebnis – die Lösung kann kaum gerechter und auch nicht wesentlich transparenter und einfacher ausfallen.

---

1 Abgedruckt in VN 1/1995 S. 20f. Siehe auch den Kurzbeitrag von Armin Plaga im gleichen Heft (S. 29f.).

2 Es gibt mittlerweile eine umfangreiche Literatur: Klaus Dicke, Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen, Berlin 1994, S. 213ff.; Wendell Gordon, The United Nations at the Crossroads of Reform, London 1994, S. 99ff.; Jesse Helms, Saving the UN, in: Foreign Affairs, Vol. 75 (1996) No 5, S. 2ff.; Klaus Hüfner, Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung, Opladen 1994, S. 212ff.; Lothar Koch, Finanzmittel für Fachkompetenz. Die Finanzierung der UN-Sonderorganisationen unter besonderer Berücksichtigung des Beitragsanteils der Bundesrepublik Deutschland, VN 1/1984 S. 19ff.; Wilfried Koschorreck, Programmziele und Leistungsfähigkeit im Widerstreit. Die Geschichte der Beitragsfestsetzung in den Vereinten Nationen, VN 2/1983 S. 51ff.; ders., Beitragssystem, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, S. 45ff.; Rudolf Schmidt / Wilfried Koschorreck, Art. 17, in: Bruno Simma (ed.), Charter of the United Nations. Commentary, Oxford 1994; Gunter Pleuger, Pleitegeier über dem East River, in: der überblick, Heft 4/1996, S. 100ff.; Ignaz Seidl-Hohenveldern, Die mißliche Finanzlage der Vereinten Nationen, in: Währung und Wirtschaft. Festschrift Hahn, 1997, S. 555ff.

3 1978/79 Beitragsskala für nur zwei Jahre.

4 UN Doc. A/50/11 und Add. 2 (Berichte des Beitragsausschusses).

5 Bundesaußenminister Klaus Kinkel führte in seiner Rede vor der Generalversammlung am 27.9.1994 (Text: VN 6/1994 S. 214ff.) als Vorsitzender des Rates der EU folgendes aus: »Das Ziel einer umfassenden Finanzreform muß eine Beitragsskala sein, die transparent und berechenbar sein muß, das aktuelle Leistungsvermögen der Mitglieder widerspiegelt, sich an veränderte Gegebenheiten automatisch anpaßt und auf die Bedürfnisse von Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen Rücksicht nimmt.«

6 A/49/897; Report of the High-level Open-ended Working Group on the Financial Situation of the United Nations, A/49/43 und A/51/43 (dort insbes. Ziff. 17 und 18).

7 A/51/11 (Bericht des Beitragsausschusses), Resolution 51/212 B der Generalversammlung.

8 Angola und Bangladesch bei den US- und EU-Vorschlägen.

9 Außerdem war bisher für die Entwicklungsländer eine Begrenzung der Belastung von maximal 15 vH des Volumens eingebaut.

10 A/51/11, Skalen A-H, hier die Skalen B, D und F. Alle Proberechnungen beziehen sich auf eine Dreijahresskala; verglichen werden die Jahre, in denen die Begrenzungsformel ausläuft.

11 Dennoch läßt das Fehlen des Begrenzungsschemas ihre Beiträge schneller steigen – und fallen.

12 Vgl. A/51/505. Zum Volumen der Beiträge, das von dem neu zu vereinbarenden Schema erfaßt sein wird, ist zu beachten, daß zum einen der UN-Beitragsschlüssel maßgebend ist für ungefähr das doppelte Volumen des UN-Haushalts bei den Haushalten der UN-Sonderorganisationen, und daß zum anderen das neue Schema auch Ausgangspunkt für eine akzeptablere Beitragsformel für die Friedenssicherungsoperationen der UN werden soll.

13 Auch 1977 gab es wegen Unzufriedenheit mit dem Vorschlag des Beitragsausschusses eine Skala nur für ein Jahr.