

Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen

Die Aufgaben, die die Vereinten Nationen im Auftrag ihrer Mitglieder erbringen, werden zum einen durch Pflichtbeiträge (zum regulären Haushalt und zu den gesonderten Haushalten für die Friedensoperationen) finanziert, zum anderen durch freiwillige Leistungen (so die Fonds und Programme). Grundlage für die Erhebung der Pflichtbeiträge zum regulären Haushalt ist bei den UN eine von der Generalversammlung jeweils für drei Jahre beschlossene Beitragsskala; die derzeit gültige umfaßt den Zeitraum 1998 bis 2000, sie ist in VN 1/1998 auf S. 21f. wiedergegeben. Zur künftigen Lastenverteilung stehen in diesem Jahr schwierige Verhandlungen an, da die Vereinigten Staaten, die als einzige von der seit Jahren geltenden Obergrenze von 25 vH profitieren, deren Verminderung auf 22 vH fordern, was zu Lasten der übrigen Mitglieder ginge. Der Beschluß der Generalversammlung über die neue Beitragsskala hat beträchtliche Auswirkungen auch auf das übrige UN-System, da sich die Beitragserhebung zu den UN-Sonderorganisationen in einer Reihe von Fällen an dem bei den Vereinten Nationen selbst – der Hauptorganisation – gebräuchlichen Beitragsschlüssel orientiert; teils wird aber nach den spezifischen Gegebenheiten der einzelnen Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen verfahren.

Gemeinsam ist den UN wie den Sonderorganisationen allerdings der Zwang zu sparsamem Umgang mit den verfügbaren Mitteln. Dazu werden die aus Pflichtbeiträgen der Mitgliedstaaten finanzierten Budgets der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen vor allem von einigen Hauptbeitragszahlern strengen Bewilligungsmaßstäben unterzogen. Diese Staaten – darunter Deutschland – versuchen, sparsame nationale Haushaltspolitik auf die internationalen Organisationen zu übertragen. In ihrem Fahrwasser ist es freilich für andere Industrieländer relativ leicht, sich insoweit eher bedeckt zu halten oder sich (zumindest nach außen hin) sogar großzügig zu geben. Eine Sonderstellung nehmen in diesem Zusammenhang stets die Sitzstaaten von UN-Einrichtungen ein, die für ihre Organisationen finanzielle Einschränkungen oft genug rundweg ablehnen. Regierungen, die Kandidaturen für bestimmte Positionen in zwischenstaatlichen Gremien oder in den Sekretariaten der Organisationen betreiben, werfen in einer solchen Situation gern alle sonst erhobenen Forderungen nach Disziplin im Verwaltungs- und Finanzbereich über Bord. Das kommt der Mehrheit der Entwicklungsländer und der Nachfolgestaaten des ehemaligen Ostblocks entgegen, die aus dem System der Vereinten Nationen für sich in erster Linie finanzielle Vorteile ziehen wollen und deshalb an großvolumigen Budgets interessiert sind, die sie selbst nur höchst geringfügig mitfinanzieren.

Demgegenüber besteht inzwischen aber eine Reihe von Schwellenländern Südamerikas und Asiens auf Grund ihrer eigenen Finanzprobleme immer pointierter auf strikter Haushaltsdisziplin im internationalen Rahmen. Das führt dazu, daß sich neue Koalitionen herausbilden, wenn es um die Budgetbeschlüsse im System der Vereinten Nationen geht; die Folge ist, daß die traditionellen Gruppenbildungen bei diesen Themen oft nicht mehr gelten.

Diese Situation zeigte sich 1999, als für die meisten Sonderorganisationen der Vereinten Nationen die Budgets für 2000-2001 zu beschließen waren, besonders deutlich. Sie führte dazu, daß erneut überwiegend Budgets mit nominalem Nullwachstum (zero nominal growth, ZNG) verabschiedet wurden. Unbestritten ist, daß die entsprechenden Vorgaben (benchmarks) des US-Kongresses, die nicht nur für die Vereinten Nationen in New York, sondern ausdrücklich auch für die großen Sonderorganisationen gelten sollen, den stärksten Sparzwang und die größte Sparbereitschaft erzeugten. Aber auch in der UNESCO, einer Sonderorganisation, in der die Vereinigten Staaten nicht Mitglied sind, konnte ein ZNG-Beschluß erreicht werden. In allen Fällen handelte es sich um Konsensentscheidungen, und die Vereinten Nationen selbst haben Ende letzten Jahres insoweit nur nachgezogen (vgl. Lothar Koch, Bezugsgröße Nullwachstum, VN 1/2000 S. 26f.).

Die beschlossenen Haushalte sind allerdings bis auf den der UNES-

CO nur vorgetäuschte ZNG-Budgets. In allen anderen in US-Dollar aufgestellten Budgets profitieren die Sekretariate der Sonderorganisationen trotz nominalem Nullwachstum vom starken Dollar. Als Beispiel mag die FAO dienen, wo nach langen und schwierigen Verhandlungen erreicht wurde, das Budgetvolumen für das Biennium 2000/01 gegenüber 1998/99 nicht zu erhöhen, sondern bei 650 Mill Dollar zu halten. Die Organisation mit Sitz in Rom leistet den Löwenanteil der Ausgaben in Lire. Deshalb ist die für die Haushaltsermächtigung angesetzte Wechselkursrelation von großer Bedeutung. Während das FAO-Budget von 650 Mill Dollar 1998/99 auf 1 690 Lire pro Dollar basierte, wurde derselbe Betrag für 2000/01 bei 1 895 Lire/Dollar errechnet. Auf diese Weise enthält der ZNG-Wert von 650 Mill Dollar im Zweijahreszeitraum 2000/01 ein äußerst komfortables Kurspolster von bis zu 120 000 Mill Lire. In gleicher Weise wurde in den übrigen Sonderorganisationen und selbst bei den UN in New York vorgegangen. Da aber die Vertreter der Vereinigten Staaten zufrieden waren – sie konnten ihrem Kongreß die Erfüllung der ZNG-Vorgabe melden –, regte sich gegen diesen Trick kein weiterer Widerstand.

Bei Dollar-Budgets mit Veranlagung der Mitgliedstaaten in Dollar, wie im dargestellten Beispiel FAO, fallen diese Auswirkungen nicht so deutlich ins Auge, und die jeweiligen Finanzministerien werden vor vollendete Tatsachen gestellt. Bei Dollar-Budgets mit Veranlagung der Mitgliedstaaten nach dem System des gespaltenen Wechselkurses (split currency assessment) werden dagegen alle finanziellen Auswirkungen von Veränderungen des Wechselkursverhältnisses rigoros offengelegt. Und das erwies sich für das Sekretariat der UNESCO als Nachteil. Der damalige Generaldirektor Federico Mayor hatte als Zugeständnis an die äußerste Sparsamkeit fordernden Mitgliedstaaten schließlich vorgeschlagen, das Budgetvolumen 2000/01 wie 1998/99 bei 544,4 Mill Dollar zu belassen; im Gegensatz zu 1998/99 aber nicht mehr zu 5,90 Französischen Franken pro Dollar, sondern zu 6,11 Franken/Dollar. Dieses Zahlenspiel wurde von einer ansehnlichen Zahl von Staaten selbst aus der Gruppe der Industrieländer unterstützt. Dabei kümmerte es die Delegationen vor Ort offenbar wenig, daß die Mitgliedstaaten nach dem System des gespaltenen Wechselkurses insgesamt über 130 Mill Franken zusätzlich hätten zahlen müssen. Die Rechnung ging schließlich aber doch nicht auf; der Generaldirektor scheiterte an der Beharrlichkeit und Überzeugungsarbeit einiger weniger Konferenzteilnehmer.

Überhaupt wurde in den Budgetberatungen für das Biennium 2000/01 auch in anderen Organisationen wieder deutlich, wie wenig manche Delegationen im Sinne ihrer Regierung insgesamt verhandeln. Als Beispiel sei auf das Thema Kassenüberschüsse aus vergangenen Jahren (unutilized balances) bei der UNIDO hingewiesen, die nach den geltenden Regeln durch Verrechnung mit der nächsten Beitragsforderung an dazu berechnete Mitgliedstaaten zurückzugeben sind. Der UNIDO-Generaldirektor wollte dieses Geld jedoch in einem extra dafür einzurichtenden Sonderkonto der Organisation behalten und für Programmaktivitäten zusätzlich zum zu genehmigenden Budget einsetzen; die Beitragsrechnungen sollten nicht vermindert werden. Gern damit einverstanden waren die Konferenzdelegationen, deren Regierungen mit ihren Beitragszahlungen im Rückstand waren und deshalb sowieso keinen Anspruch auf Erstattung aus dem Überschuß hatten. Aber auch die Vertreter der meisten anderen Mitgliedstaaten, darunter die fast aller Industrieländer, ausnahmslos mit Erstattungsanspruch, unterstützten diesen Vorschlag. In den langwierigen Verhandlungen zur Überbrückung des offenkundigen Gegensatzes zu den geltenden Regeln wurde allerdings sehr schnell deutlich, daß für sie dafür eine Lösung vonnöten war, mit der sich die tatsächliche Situation vor dem eigenen Finanzminister zu Hause zumindest zeitweise verschleiern ließ, sonst hätte keiner dem nicht bestimmungsgemäßen Vorschlag des Generaldirektors folgen können. Schließlich wurde ein Weg gefunden, der jedem Verhandler erlaubt, die eigene Haushaltsbehörde hinteres Licht zu führen: Der Generaldirektor fertigt

eine Beitragsrechnung für das reguläre Budget mit dem Bruttobetrag; separat wird eine Information über den Anteil am Überschuß versandt, der automatisch zugunsten des Sonderkontos der Organisation verfällt, wenn er nicht bis zum 31. März 2000 >eingelöst< ist.

Lothar Koch □

Die nachfolgende Aufstellung gibt einen Überblick über die Entwicklung der regulären Budgets der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen einschließlich der darauf von Deutschland zu entrichtenden Beitragsanteile, über die freiwilligen Leistungen zu den wichtigsten Programmen und Hilfswerken der Weltorganisation sowie über die deutschen Beiträge zum Weltbankbereich.

Zu den Zahlenangaben ist darauf hinzuweisen, daß die Soll-Ansätze des Bundeshaushalts und die Ist-Zahlen häufig voneinander abweichen. Für Zahlungen, die in US-Dollar (wie bei den Vereinten Nationen und den meisten ihrer Sonderorganisationen, auch bei der Weltbank) oder in Sonderziehungsrechten (wie bei der IDA) zu erbringen sind, werden die Soll-Ansätze im Bundeshaushalt zu einem festgelegten Umrechnungskurs veranschlagt. Die tatsächlich aufzuwendenden Beiträge in DM richten sich dagegen nach den jeweiligen Tageskursen. Bei den freiwilligen Leistungen im Bereich der Vereinten Nationen erklärt sich Deutschland in DM, so daß eine Wechselkursproblematik nicht entsteht.

Die Aufstellung führt die Übersicht über die Beitragsleistungen der Bundesrepublik Deutschland in VN 1/1998 S. 23f. fort, in der ebenfalls ein Zehnjahresvergleich angestellt worden war. Einen Überblick über den Verband der Vereinten Nationen mit seinen Sonderorganisationen, Spezialorganen und autonomen Organisationen vermittelt das Verzeichnis >Das UN-System auf einen Blick< in VN 1/2000 S. 45.

A. UN, Sonderorganisationen (ohne IMF und Weltbankgruppe) und IAEA

Organisation	1990/91		2000/01	
	Gesamt- budget	Anteil der Bundesrepublik Deutschland	Gesamt- budget	Anteil der Bundesrepublik Deutschland
	Mill Dollar	vH	Mill Dollar	vH
UN (Haupt- organisation)	1 974,6	8,08	2 535,7	9,857 ¹⁾
ILO	330,4	8,02	467,5	9,707 ¹⁾
FAO	568,8	9,65	650,0	9,903 ¹⁾
UNESCO	378,8 ²⁾	7,99 ²⁾	544,4	13,337 ¹⁾
WHO	653,7	7,93	842,7	9,699 ¹⁾
ICAO	75,2	6,47/6,42	105,8	7,80/7,76
UPU	18,2 ³⁾ 4)	5,10	22,3 ⁴⁾ 5)	5,50
ITU	82,0 ³⁾ 4)	6,73	207,9 ⁴⁾	8,376
WMO	61,0 ³⁾ 4)	7,41	78,8 ⁴⁾	9,61 ¹⁾
IMO	45,5 ⁶⁾	1,27 ³⁾	58,9 ⁶⁾	2,15 ⁵⁾
WIPO	34,7 ⁴⁾ 7)	5,43	24,1 ⁴⁾ 7)	6,50
IFAD	39,8 ³⁾	8)	55,4 ⁵⁾	8)
UNIDO	180,5	8,18	167,7	14,562
IAEA	162,8 ³⁾	8,29	226,3 ⁵⁾	9,934

1) 2000; für 2001 ist mit einer neuen Beitragsveranlagung zu rechnen auf der Grundlage der zu erwartenden Entscheidung der 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Beitragsskala 2001-2003.

2) 70,1-Prozent-Budget (nach Austritt Großbritanniens, Singapurs und der USA); Anteil Deutschlands hieran: 11,4 vH

3) 1990

4) Das Budget wird in Schweizer Franken (sfr) aufgestellt; angewendeter Umrechnungskurs 1990/91: 1,41 sfr pro Dollar; 2000/01: 1,60 sfr pro Dollar.

5) 2000

6) Das Budget wird in Pfund Sterling (brit. Pfd.) aufgestellt; angewendeter Umrechnungskurs 1990/91: 0,56 brit. Pfd. pro Dollar; 2000/01: 0,62 brit. Pfd. pro Dollar.

7) Programmunionen

8) Keine Veranlagung der Mitgliedstaaten zu Pflichtbeiträgen; der Verwaltungshaushalt wird durch Zinseinnahmen aus Investitionen des Fonds finanziert.

B. Sonderprogramme und Hilfswerke der Vereinten Nationen

Programm	Beitrag der Bundesrepublik Deutschland			
	1990 (Ist)	1998 (Ist)	1999 (Soll)	2000 (Soll)
	– in 1 000 DM –			
UNEP	10 105	10 853	11 879	11 879
UNICEF	17 000	11 000	10 700	11 000
UNHCR	16 000	9 000	8 900	9 000
UNRWA	3 000	3 100	3 150	3 300
UNRWA-Sondermaßnahmen	7 420	6 100	6 800	6 850
Humanitäre Hilfe im Rahmen von UNICEF, UNHCR, UNRWA u.a.	30 910	25 089	24 887	1)
Nahrungsmittelhilfe (WFP, UNHCR) und Ernährungs- sicherungsprogramme	89 724	57 291	61 484	1)
UNESCO-Institut für Pädagogik in Hamburg	1 321	1 783	1 725	1 575
Internationale Zentren zur Zusammenarbeit mit der WHO	1 445	3 061	2 782	2 782
WHO-Fonds zur Förderung des Gesundheitswesens	598	625	675	k.A.
Drogenkontrollprogramm (UNDCP)	k.A.	6 302	4 502	k.A.
WFP	45 000	45 000	45 000	45 000
UNDP	130 000	100 000	85 000	42 500
UNFPA	39 100	42 000	40 000	22 500
Erziehungs- und Ausbildungspro- gramm für das Südliche Afrika	184	166	170	170
UNESCO-Fonds für das Erbe der Welt	326	623	556	598
Frauenfonds (UNIFEM)	1 100	1 600	1 600	1 600
Weitere zweckgebundene Beiträge an UN und Sonderorganisationen für Ein- zelprojekte oder Sonderprogramme	44 383	31 681	33 749	1)

1) noch nicht bekannt, Mittel auf Antrag

C. Weltbankbereich

Finanzierungsinstitution	1990	1998	1999	2000
	(Ist)	(Ist)	(Soll)	(Soll)
	– in 1 000 DM –			
Weltbank (IBRD) und IDA	834 816	913 564	852 666	827 810

Die Weltbankgruppe besteht aus der >eigentlichen< Weltbank (IBRD), der IDA und der IFC sowie der Multilateralen Investitionsagentur (MIGA). IBRD und IDA fördern die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Entwicklungsländern durch langfristige Darlehen, die sie zu günstigen Konditionen (marktnaher Zins bei der Weltbank; zinslos bei der IDA, jedoch unter Berechnung einer Bereitstellungsgebühr von derzeit 0,75 vH) an Regierungen oder mit Regierungsgarantie an Projektträger vergeben.

Finanzierung der IBRD: Die Mitgliedstaaten der Weltbank zeichnen Kapitalanteile und erwerben dadurch Miteigentum an der Bank. Die Anteile werden zum Teil durch Bar-einlagen, überwiegend aber durch Haftungskapital erbracht. Vor allem die von den westlichen Industrieländern gezeichneten Kapitalanteile ermöglichen es der Weltbank, sich auf den internationalen Kapitalmärkten zu refinanzieren. Die Gesamtbeiträge Deutschlands betragen 8,734 Mrd Dollar; davon sind 542,9 Mill Dollar eingezahlt, der Rest verbleibt als einfordersbares Kapital (Stand: 30. Juni 1999 - Fiskaljahr 1999). Damit beträgt der Anteil Deutschlands als drittgrößter Anteilseigner 4,64 vH.

Finanzierung der IDA: Die IDA deckt ihren Finanzbedarf aus den eingezahlten Beiträgen der Geberländer, zunehmend aus Rückzahlungen der Darlehensnehmer sowie in geringem Umfang aus Gewinnüberweisungen der Weltbank und aus sonstigen Einnahmen. Die Mittel werden überwiegend von westlichen Industrieländern bereitgestellt. Der deutsche Anteil beträgt 11 vH.

Deutschland erbringt seine Beiträge zu den Kapitalerhöhungen der Weltbank und zu den Auffüllungen der IDA-Mittel zunächst durch die Hinterlegung von Schuldscheinen. Die Schuldscheine sind bei Abruf fällig.

Zusammengestellt von Klaus Hüfner und Lothar Koch □