

Verwaltung und Haushalt

Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2022 bis 2024

- China nähert sich der 22-Prozent-Deckelung
- Freiwillige Finanzmittel übersteigen Pflichtbeiträge
- Neue politische Konflikte rund um den Haushalt

Die Vereinten Nationen befinden sich weiterhin in einer finanziell schwierigen Lage. In zwei Jahren der COVID-19-Pandemie hatte sich die Aufmerksamkeit weg von New York und stärker hin zur Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO) in Genf verschoben, die bekanntermaßen ebenfalls um eine bessere Finanzierung ringt.

Die Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten und damit die Liquidität der Vereinten Nationen hat sich in den vergangenen Jahren nicht verbessert. Zwar sind seit dem letzten Bericht über den Beitragsschlüssel der UN die USA nach dem Ende der Präsidentschaft von Donald Trump nicht mehr auf radikalem Konfrontationskurs mit dem UN-System. Die USA bleiben jedoch weiterhin bei ihrer Position, die regulären Beiträge zum ordentlichen UN-Haushalt bei 22 Prozent zu deckeln.

Dabei spielen für den Kernhaushalt diese Pflichtbeiträge eine immer geringere Rolle: Im Jahr 2020 waren es nur noch 45 Prozent. Der Rest waren Mittel

aus zweckgebundenen freiwilligen Beiträgen in fast gleicher Höhe wie die Pflichtbeiträge, dazu Sachunterstützung oder Gelder aus thematischen oder zusammgelegten UN-Fonds. Mit Blick auf die sich abzeichnenden multilateralen Konflikte hinsichtlich der Rolle Chinas oder der Europäischen Union (EU) als Beitragszahlerin dürfte sich dieses Ungleichgewicht im nächsten Jahrzehnt weiter verschieben.

Ohne echte Finanzierungsreformen – für die es momentan keinen ausreichenden politischen Willen in der Staatengemeinschaft gibt – wird aber über kurz oder lang nicht mehr von einer multilateralen Finanzierung des ordentlichen UN-Haushalts gesprochen werden können. Stattdessen drohen die Vereinten Nationen teilweise zu einer Projektorganisation zu werden, in der nur noch die ›Rumpf-Verwaltung‹, die Sitzungslogistik und die Friedensmissionen gemeinschaftlich finanziert werden. Viele weitere Aufgaben hängen dann von den Partikularinteressen der großen Geldgeber ab.

Tabelle 1: Beitragssätze ausgewählter Staaten zum regulären UN-Haushalt (in Prozent)

Mitgliedstaat	2016–18	2019–21	2022–24	Änderung
USA	22,000	22,000	22,000	0,000
China	7,921	12,005	15,254	+3,249
Japan	9,680	8,564	8,033	-0,531
Deutschland	6,389	6,090	6,111	+0,021
Großbritannien	4,463	4,567	4,375	-0,192
Frankreich	4,859	4,427	4,318	-0,109
Brasilien	3,823	2,948	2,013	-0,935
Russland	3,088	2,405	1,866	-0,539
Saudi-Arabien	1,146	1,172	1,184	+0,012
EU-27 (bis 2021: EU-28)	30,384	28,505	23,986	-4,519

Die Änderungen (in Prozentpunkten) beziehen sich nur auf die Zeiträume 2022 bis 2024 und 2019 bis 2021.

Der aktuelle Beitragsschlüssel

Wer diese großen Geldgeber sind, unterscheidet sich je nachdem, ob nur die Gewichte im offiziellen Beitragsschlüssel für die Pflichtbeiträge Beachtung finden (A/RES/76/238) oder ob man sich auch die freiwilligen Zahlungen ansieht. Bei den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt nimmt die Konzentration auf wenige große Geldgeber, vor allem auf China, weiter zu (Tabelle 1).

Tatsächlich trägt diese Verschiebung zugunsten (oder zulasten) Chinas zu einem massiven Ungleichgewicht bei: Waren es in der letzten drei Jahren noch fünf Staaten, die zusammen 50 Prozent der Pflichtbeiträge schulterten, sind es jetzt nur noch vier: USA, China, Japan und Deutschland. Das Vereinigte Königreich fällt aus dieser Gruppe heraus. Aktuell tragen jetzt die 29 größten Beitragszahler zusammen 90 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts. Die 116 geringsten Beitragszahler zahlen zusammen genommen nicht einmal ein Prozent der Pflichtbeiträge ein.

Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass Brasilien aus der Liste der zehn größten Beitragszahler herausgefallen ist. Dafür steigen Spanien (Platz 10) und Südkorea (9) auf. Venezuela fällt um 24 Ränge zurück (von Platz 25 auf 49), die Türkei um sechs (von 14 auf 20). Rumänien steigt neun Plätze auf (von 49 auf 40) und auch Thailand macht fünf Plätze gut (von 40 auf 35). Jede einzelne dieser Rangverschiebungen ist ein Hinweis auf die veränderte wirtschaftliche Lage in diesen Staaten, aber finanziell und politisch haben diese Veränderungen nur bedingt Einfluss auf die ordentliche Haushaltspolitik der Vereinten Nationen.

Chinas Aufstieg als Herausforderung

Die größte Veränderung mit politischem Sprengstoffpotenzial betrifft daher vor allem China. Innerhalb eines Jahrzehnts ist das Land zum zweitgrößten Pflichtbeitragszahler zum ordentlichen UN-Haushalt aufgestiegen. Musste die neue Supermacht im Jahr 2012 nur knapp über drei Prozent beitragen, sind es heu-

te, nur zehn Jahre später, schon über 15 Prozent. Während Chinas allgemeiner Aufstieg in der globalen Politik kaum mehr zu übersehen ist, sind die Auswirkungen auf die UN-Finzen noch nicht genau absehbar. Setzt sich der Trend der letzten Jahre aber weiter fort, wird China in sechs bis neun Jahren zu den USA als größter Beitragszahler aufschließen. Die Deckelung des Höchstbeitrags auf 22 Prozent würde dann für zwei Mitgliedstaaten zutreffen – so sich China dieser Deckelung anschließt.

Hier zeichnet sich ein größerer politischer Konflikt ab, der vermutlich bis in den US-amerikanischen Kongress und die Parlamente anderer Staaten hineinreichen wird. Verteidigt China die Deckelung, dann würden die Kosten dieser Deckelung insbesondere auf die größeren Beitragszahler hinter China und den USA aufgeteilt werden – nicht zuletzt Japan und Deutschland. Lässt China es darauf ankommen und stellt die Deckelung infrage, zum Beispiel mit Unterstützung der Gruppe der 77 (G77) und anderer Staaten im Fünften Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen der Generalversammlung, dann stellt sich die Frage, wie sich die USA verhalten.

China könnte seine gewachsene Rolle in der multilateralen Ordnung in den Vordergrund stellen und nur für sich selbst keine Deckelung verlangen. Im Gegenzug würde es aber wohl auf mehr Einfluss bei der Besetzung von UN-Positionen oder bei der Ausgestaltung politischer Prioritäten der Vereinten Nationen setzen. Die USA stünden dann vor der Wahl, China an sich vorbeiziehen zu lassen, selbst mehr Verantwortung zu übernehmen oder aber trotz einer möglicherweise aufgehobenen Deckelung weiterhin nur 22 Prozent zu zahlen. Das Resultat einer solchen Konfrontation wäre die Anhäufung von Schulden durch die USA, durch die sie mittelfristig ihr Stimmrecht in den Vereinten Nationen verlieren könnten. Auch wenn das nur ein hypothetisches Szenario ist: In der aktuellen geopolitischen Lage und mit Blick auf anstehende nationale Wahlen in den USA ist unklar, welche Strategien China, die USA und andere Staaten in sechs bis neun Jahren verfolgen werden.

Die EU als neue Beitragszahlerin?

Ein weiteres sich abzeichnendes Streitthema ist die Rolle der EU als beobachtende Organisation mit erweiterten Rechten in der UN-Generalversammlung. Der Vertreter der G77-Staaten und China forderten in einer Rede vor dem Fünften Ausschuss im Oktober 2021, dass Organisationen mit erweitertem Status – dieser Status beinhaltet das Recht auf Rede und Widerrede in der Generalversammlung – reguläre Beiträge zahlen sollten. Sie sollten damit Beobachterstaaten – also dem Vatikanstaat und Palästina – gleichgestellt werden. Auch wenn die EU in der Rede nicht explizit angesprochen wurde, ist sie doch die einzige Organisation mit einem solchen erweiterten Status. Bislang gibt es keinen Hinweis darauf, dass die EU bereit ist, einen regulären Beitrag zu zahlen. Gleichzeitig ist sie aber in einer Reihe von UN-Programmen und Sonderorganisationen schon heute einer der größten Geldgeber, wenn auch nur durch eng zweckgebundene freiwillige Beiträge.

Russlands gesunkene Rolle

Bei den Pflichtbeiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt, aber vor allem zu den UN-Friedensmissionen, ist deutlich zu sehen, wie die finanzielle Bedeutung Russlands in den letzten Jahren abgenommen hat (Tabelle 2). Nur noch auf Platz zehn der größten Friedensmissions-Beitragszahler fällt es als eines der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) sogar hinter Australien und Südkorea zurück. Russland zahlt damit weniger als die Hälfte von Frankreich oder dem Vereinigten Königreich, nur ein Achtel von China und nur etwas mehr als ein Zwölftel des Beitrags der USA. Mit Blick auf die Auswirkungen der Sanktionen rund um den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine dürfte Russlands finanzielle Rolle in den nächsten Jahren weiter sinken. Gleichzeitig entscheidet es als Vetomacht im Sicherheitsrat maßgeblich mit, ob und in welchem Umfang Friedensmissionen beschlossen werden.

Tabelle 2: Größte Beitragszahler für die UN-Friedenssicherung (in Prozent)

Rang	Mitgliedstaat	2020–21	2022–24
1	USA	27,880	26,949
2	China	15,213	18,686
3	Japan	8,564	8,033
4	Deutschland	6,090	6,111
5	Vereinigtes Königreich	5,788	5,359
6	Frankreich	5,610	5,289
7	Italien	3,307	3,189
8	Kanada	2,734	2,628
9	Südkorea	2,267	2,574
10	Russland	3,048	2,286
11	Spanien	2,146	2,134
12	Australien	2,210	2,111
13	Niederlande	1,356	1,377
14	Schweiz	1,151	1,134
15	Saudi-Arabien	1,172	1,095

Quelle: UN Doc. A/76/296/Rev.1/Add.1 v. 28.12.2021.

Ausblick

In der Gesamtschau ist festzustellen, dass der Beitragsschlüssel für die Finanzperiode der Jahre 2002 bis 2024 wohl als Übergangsphase zu einer neuen geopolitischen und damit vermutlich haushaltspolitischen Realität in den Vereinten Nationen zu bewerten ist. Chinas wirtschaftlicher und politischer Aufstieg und Russlands ökonomischer Abstieg bei gleichzeitiger Selbstwahrnehmung als Großmacht dürften sich in den kommenden Finanzperioden noch deutlicher in den Haushaltsdebatten zeigen. Trotz der gesunkenen Bedeutung der Pflichtbeiträge im ordentlichen UN-Haushalt bleiben vor allem die Friedensmissionen abhängig von Pflichtbeiträgen, sodass sich die geopolitischen Konflikte vermutlich vor allem bei Haushaltsfragen in diesem Bereich offenbaren dürften.

Ronny Patz

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Ronny Patz über den Beitragsschlüssel der Vereinten Nationen 2019–2021, VN, 5/2019, S. 231f., fort.)