

Artikel erschienen in:

*Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber,
Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger*

Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik

14. Potsdamer UNO-Konferenz am
30. Juni 2018
(Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13)

2019 – 123 S.
ISBN 978-3-86956-455-5
ISSN (print) 1617-4704
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-42615>



Empfohlene Zitation:

Hüfner, Klaus: Mehr Verantwortung übernehmen? : Das finanzielle Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen. In: Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber, Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger: Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik: 14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018 (Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2019, S. 77–95. DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-43150>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Es gilt das deutsche Urheberrecht.

Mehr Verantwortung übernehmen?

Das finanzielle Engagement Deutschlands in den Vereinten Nationen

Klaus Hübner

I. Einleitung

Der gewählte Titel meines Referats enthält eine gewisse Ironie, da er von den Veranstaltern in engster Anlehnung an den Titel meines Buches aus dem Jahr 2015 gewählt wurde – diesmal allerdings mit einem Fragezeichen verbunden.¹

Einige Einschränkungen seien einleitend erwähnt. In diesem Beitrag ist lediglich ein exemplarisches Vorgehen möglich. Gewählt wurde der Zeitraum 1991–2018, allerdings fehlen die vollständigen Übersichten. Auch bleiben die aktuellen Zahlen für 2016 bis 2017 unvollständig, da der berühmte, alle zwei Jahre erscheinende UN-Bericht über die Haushalts- und Finanz-Situation der Institutionen des UN-Systems frühestens Ende Oktober 2018 zu erwarten ist.² Aber für die allermeisten Institutionen konnten die Daten-Sätze bis einschließlich 2017 durch Einzel-Recherchen ergänzt werden. Dadurch sind bei den freiwilligen Beitragsleistungen deutliche Trends erkennbar geworden.

Die gegenwärtige Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag sowohl in mehrfacher als auch vielfältiger Hinsicht Bezug auf die Vereinten Nationen genommen. Ohne Anspruch auf eine Vollständigkeit zu erheben, seien hier einige Beispiele genannt:

„Deutsche Außenpolitik ist dem Frieden verpflichtet und fest in den Vereinten Nationen verankert“;

„Wir sind bereit, unsere freiwilligen VN-Beiträge strategischer auszurichten und zu erhöhen“;

¹ Hübner, Klaus: Mehr Verantwortung übernehmen. Zum deutschen Finanz-Engagement in den Vereinten Nationen 1991–2013. Berlin: Frank & Timme, 2015.

² Zuletzt erschienen: United Nations/General Assembly: Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system. New York: UN, 28 October 2016 (UN Doc. A/71/583).

„Wir wollen die Fluchtursachen bekämpfen, nicht die Flüchtlinge. Dazu wollen wir: Die Entwicklungszusammenarbeit verbessern; den Ausbau humanitären Engagements; UNHCR und World Food Programme (WFP) angemessen ausstatten und für eine kontinuierliche Finanzierung sorgen“;

„Wir werden in der EU eine Initiative sowohl zur ausreichenden und nachhaltigen Finanzierung als auch der Reform des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) ergreifen“;

„Wir wollen die notwendigen Reformen der UNESCO aktiv unterstützen. Dazu werden wir die Arbeit der Deutschen UNESCO-Kommission weiterentwickeln und sie adäquat ausstatten“;

„Unser Auftrag ist die ambitionierte Umsetzung der entwicklungspolitischen Gipfelzusagen (G7 und G20), der Agenda 2030 der Vereinten Nationen mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen und des Pariser Klimaabkommens unter Beteiligung der Zivilgesellschaft“;

„Die Erreichung der ODA-Quote von 0,7 Prozent ist unser Ziel“;

„Wir werden die Zusage, 0,15–0,2 Prozent des Brutto-Nationaleinkommens für die ärmsten Länder (LDCs) bereit zu stellen, so schnell wie möglich erreichen“.

Die hier vorgetragenen UN-politischen Zielsetzungen der Bundesregierung können im weiteren Verlauf der Ausführungen noch nicht quantitativ überprüft werden, stellen aber ohne Zweifel eine Messlatte für die kommenden Jahre dar. Es kann daher von der Annahme ausgegangen werden, dass das gegenwärtig erreichte Niveau der freiwilligen Beitragsleistungen an das UN-System Ausgangspunkt für das weitere finanzielle Engagement Deutschlands ist.

Auch in den Vereinten Nationen bahnen sich einige Änderungen an. Der neue Generalsekretär, António Guterres, berichtete in seinem jüngsten Jahresbericht über seine Reformmaßnahmen, um die Organisation „wirksamer, agiler und effizienter“ zu gestalten.³ Dabei ging es einerseits um die Neupositionierung des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Agenda 2030 mit einem neubelebten System der residierenden Koordinatoren

³ Vereinte Nationen/Generalversammlung: Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen. New York: VN, 2018, UN Doc. A/73/1, Kapitel III Stärkung der Organisation, Ziffer 130.

und einer umgestalteten UN-Gruppe für Entwicklungsfragen.⁴ Andererseits ging es um die Billigung eines veränderten Programmplanungs- und Haushaltsprozesses, der – zunächst probeweise – ab 2020 den bestehenden Zweijahres- durch einen Einjahreszyklus ersetzen soll.

Im Folgenden gehen wir auf die Entwicklung der Pflichtbeiträge sowie der freiwilligen Beitragsleistungen ein, die seit 1991 von Deutschland an die UN und ihre Spezialorgane (Sonderfonds und -programme) geleistet wurden. Nicht näher behandelt werden die Sonderorganisationen des UN-Systems.

II. Pflichtbeiträge

Nach Artikel 17 Absatz 2 der Charta der Vereinten Nationen werden die Ausgaben der Organisation von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden sog. Verteilungsschlüssel getragen. Dieser wird vom Beitragsausschuss (*Committee on Contributions*) auf der Grundlage der relativen Zahlungsfähigkeit (*capacity to pay*) ermittelt, gemessen am Anteil am Brutto-Nationaleinkommen aller Mitgliedstaaten.

In Tabelle 1 werden die Beitragssätze ausgewählter Beitragszahler für den Zeitraum 1991–2018 aufgeführt. Im Jahre 2000 erreichte Deutschland fast 10 Prozent. Gegenwärtig liegt der Beitragssatz bei rund 6,4 Prozent. Bis 2015 lag Deutschland stets an dritter Position. Seit 2016 liegt Deutschland nach den USA, Japan und China an vierter Position.

Ende Juni 2018 veröffentlichte der Beitragsausschuss seine Beitragstabelle für die Jahre 2019–2021, die noch vom Fünften Ausschuss und dem Plenum der Generalversammlung verabschiedet werden muss.⁵ Falls es zu nicht zu erwartenden Veränderungen kommen sollte, wird Deutschland mit rund 6,1 Prozent weiterhin die vierte Position einnehmen, wobei allerdings China weiterhin aufsteigt, nämlich mit 12 Prozent auf die zweite Position vor Japan mit rund 8,6 Prozent.

Die Frage, ob Deutschland – etwa im Gegensatz zu den USA – ein pünktlicher und vollständiger Zahler seiner Pflichtbeiträge ist, hängt von der Definition ab. Nach offizieller Verlautbarung trifft dies zu, wenn Deutschland seine Pflicht-

⁴ United Nations/General Assembly: Repositioning of the United Nations development system in the context of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. Resolution adopted by the General Assembly on 31 May 2018. New York: UN (UN Doc. A/RES/72/279).

⁵ United Nations/General Assembly: Report of the Committee on Contributions. Seventy-eighth Session (4–29 June 2018). Official Records Seventy-third Session Supplement No. 11. (UN Doc. A/73/11).

Tabelle 1:

	1991	1992 – 1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
USA	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000	25,000
Japan	11,380	12,450	13,950	15,435	15,650	17,981	19,984	20,573
Deutschland	9,360	8,930	8,940	9,043	9,060	9,630	9,808	9,857
Frankreich	6,250	6,000	6,320	6,408	6,420	6,494	6,540	6,545
Großbritannien	4,860	5,020	5,270	5,315	5,320	5,076	5,090	5,092
China	0,790	0,770	0,720	0,735	0,740	0,901	0,973	0,995
Russland	9,990	9,410	5,680	4,450	4,270	2,873	1,487	1,487
	2001	2002	2003	2004 – 2006	2007 – 2009	2010 – 2012	2013 – 2015	2016 – 2018
USA	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000	22,000
Japan	19,629	19,669	19,515	19,468	16,624	12,530	10,833	9,680
Deutschland	9,825	9,845	9,769	8,662	8,577	8,018	7,141	6,389
Frankreich	6,503	6,516	6,466	6,030	6,301	6,123	5,593	4,859
Großbritannien	5,568	5,579	5,526	6,127	6,642	6,604	5,179	4,463
China	1,541	1,545	1,532	2,053	2,667	3,189	5,148	7,921
Russland	1,200	1,200	1,200	1,100	1,200	1,602	2,438	3,088

Quelle: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade: United Nations Handbook. Wellington, 1991 ff.

ten zum jeweiligen Jahresende vollständig erfüllt hat. Aber die „*Financial Regulations*“ der Vereinten Nationen legen fest, dass die jährlichen Pflichtbeiträge innerhalb von vier Wochen nach Benachrichtigung durch den Generalsekretär zu zahlen sind.⁶

In der Regel zahlte Deutschland seine jährlichen Beiträge in zwei Raten, nämlich Anfang und Mitte des Kalenderjahres. Seit 2010 wurde die zweite Rate spätestens im April gezahlt. Ein Novum erfolgte in diesem Jahr, als Deutschland seinen Beitrag bereits am 2. Februar 2018 pünktlich und vollständig gezahlt hat. Böse Zungen meinten, dass dieses Verhalten – ähnlich wie 2017 bei der UNESCO – mit Wahlkandidaturen zusammenhing. Zu hoffen wäre jedoch, dass dieses Verhalten integraler Bestandteil einer deutschen UN-Politik wird.

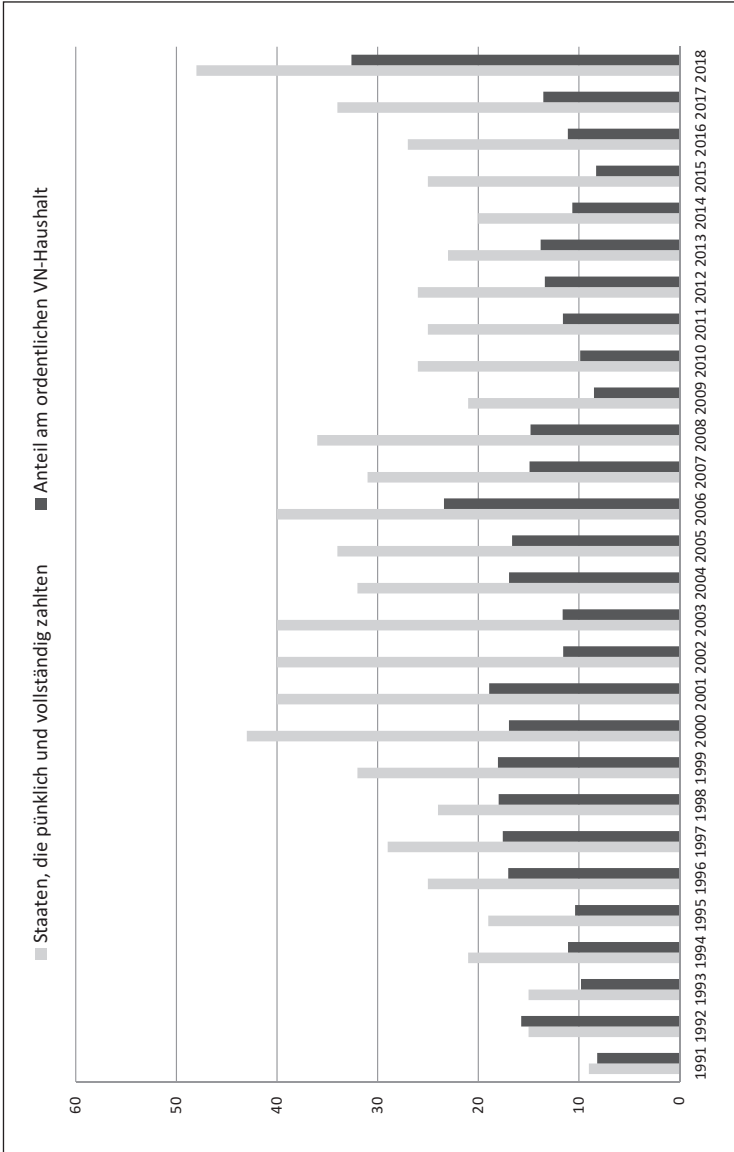
Abbildung 1 erlaubt eine Übersicht über die Anzahl der Mitgliedstaaten, die ihre jährlichen Pflichtbeiträge pünktlich und vollständig zwischen 1991 und 2018 gezahlt haben. Im Jahre 2000 waren es 43 Staaten mit einem Anteil am ordentlichen UN-Haushalt von nur knapp 17 Prozent. Im Jahre 2006 trugen 40 Staaten 23,4 Prozent zum Haushalt bei. In diesem Jahr sollte eine Sensation erfolgen, an der sich Deutschland erfreulicherweise beteiligt hat: Insgesamt 48 Staaten zahlten 32,6 Prozent pünktlich und vollständig.

Eine Zeitreihe über die Pflichtbeiträge in absoluten Zahlen soll an dieser Stelle nicht veröffentlicht werden, da die Schwankungen bei den Friedensoperationen erheblich sind. Daher erfolgen an dieser Stelle nur die Angaben für 2017 zum Zwecke des Vergleichs mit den entsprechenden freiwilligen Beiträgen. Im Jahre 2017 betragen Deutschlands Beiträge zum ordentlichen Haushalt 161 Mio. US-Dollar sowie zu den UN-Friedensoperationen 406 Mio. US-Dollar.⁷ Im Jahr davor waren es 159 Mio. US-Dollar für den ordentlichen Haushalt und 646 Mio. US-Dollar für die Friedensoperationen.

⁶ United Nations: *Financial Regulations and Rules of the United Nations*. Secretary-General's Bulletin, 1 July 2013, UN Doc. ST/SGB/2013/4, Article III A: Payment of assessed contributions, Regulation 3.5.

⁷ Die Pflichtbeiträge Deutschlands an die UN-Sonderorganisationen (ohne Bretton-Woods-Institutionen und IFAD) betragen 2017 rund 172 Mio. US-Dollar und 2016 etwa 169 Mio. US-Dollar.

Abbildung 1: Anzahl der Staaten, die ihre Beiträge pünktlich und vollständig gezahlt haben, und ihr Anteil am ordentlichen UN-Haushalt, 1991–2018



III. Freiwillige Beitragsleistungen

Zu den freiwilligen Beitragsleistungen finden sich in der Charta der Vereinten Nationen keine satzungsgemäßen Vorschriften. Um 1950 kam es zu politischen Auseinandersetzungen zur Frage der Finanzierung der sog. Technischen Hilfe (*Technical Assistance*): Sollte die Finanzierung über den ordentlichen Haushalt erfolgen oder nicht? Bis heute findet sich im ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen lediglich ein bescheidener Posten (2018/2019: 65,81 Mio. US-Dollar⁸). Wegen dieser Restgröße kam es zur Gründung von UN-Spezialorganen, die auf der Grundlage freiwilliger Beitragsleistungen ihre Arbeit finanzieren sollten. Im Bereich der Technischen Zusammenarbeit wurden EPTA (*Expanded Programme of Technical Assistance*) und später ein Sonderfonds (*Special Fund*) gegründet, die 1965 zum UN-Entwicklungsprogrammen (UNDP; *United Nations Development Programme*) zusammengeführt wurden. Heute stehen zahlreiche Institutionen des UN-Entwicklungssystems im Mittelpunkt der „operational activities for development“, die über freiwillige Beitragsleistungen finanziert werden.

Diese freiwilligen Beitragsleistungen werden unterteilt in „core“ und „non-core contributions“. Kernbeiträge sind nicht-zweckgebunden. Aber Nicht-Kernbeiträge sind zweckgebunden; die OECD hat diese früher auch als multi-bi bezeichneten Beiträge seit 1995 nicht mehr als multilaterale, sondern als bilaterale Zahlungen statistisch erfasst. Das BMZ folgte 10 Jahre später.

Tabelle 2 gibt eine Übersicht über Deutschlands freiwillige Beitragsleistungen in den letzten fünf Jahren für ausgewählte Sonderprogramme und -fonds der Vereinten Nationen. Betrachten wir die letzte Zeile, so sind beträchtliche Steigerungen um etwa das 3,3fache festzustellen. Allein in den letzten drei Jahren erfolgte eine Steigerung um mehr als das Doppelte. Die Jahre 2015–2017 wiesen eine deutliche Priorität für die humanitären Institutionen auf: Es erfolgten Steigerungen bei UNHCR von 143 auf 477 Mio. US-Dollar, UNICEF von 222 auf 366 Mio. US-Dollar und WFP von 329 auf 929 Mio. US-Dollar; dies bedeutete für diese drei Institutionen einen Anstieg von insgesamt 694 auf 1 772 Mio. US-Dollar. Aufgrund der im Koalitionsvertrag niedergelegten Absichten ist damit zu rechnen, dass dieses Niveau Ausgangspunkt für weitere Steigerungen sein wird.

Wie bereits erwähnt, können die freiwilligen Beitragsleistungen unter höchst unterschiedlichen Bedingungen erfolgen, nämlich ohne oder mit Einschränkungen. In der Literatur wird neuerdings zwischen Kern- und Nicht-Kernbeiträgen unterschieden. Zum besseren Verständnis sei an dieser Stelle auf die Vielzahl der verwendeten Bezeichnungen hingewiesen. Es handelt sich um Kernbeiträge

⁸ UN Programme Budget for the Biennium 2018–2019, UN Doc. A/72/6, Part V: Regional Cooperation for Development.

Tabelle 2: Freiwillige Leistungen Deutschlands an ausgewählte Sonderprogramme und -fonds der Vereinten Nationen, 2013–2017 (in Mio. US-Dollar)

	2013	2014	2015	2016	2017
ITC	0,10	0,42	0,51	2,65	4,26
UNAIDS*	3,67	3,69	3,27	2,53	6,03
UNDP*	115,22	143,19	150,26	258,01	339,70
UNEP	55,03	32,37	24,97	22,73	36,35
UNFPA*	28,30	25,99	22,80	24,58	25,06
UNHCR*	116,62	139,50	142,86	360,12	476,92
UNICEF*	59,76	193,74	222,06	225,47	366,10
UNITAR	0,88	1,07	1,16	1,86	0,70
UN-Habitat	0,97	2,53	0,74	0,34	18,60
UN-Women*	3,69	4,61	3,55	9,18	10,22
UNODC	7,19	3,28	0,99	7,80	o. A.
UNRWA*	53,06	79,98	91,72	73,63	76,32
UNU	5,98	5,32	5,21	4,75	4,52
WFP*	230,18	301,19	329,16	884,57	929,30
Insgesamt	688,05	945,15	1 006,36	1 877,00	2 294,08

Abkürzungen: ITC = Internationales Handelszentrum; UNAIDS = Gemeinsames Programm der VN für HIV/AIDS; UNDP = Entwicklungsprogramm der VN; UNEP = Umweltprogramm der VN; UNFPA = Bevölkerungsfonds der VN; UNHCR = Amt des Hohen Kommissars der VN für Flüchtlinge; UNICEF = Kinderhilfswerk der VN; UNITAR = Ausbildungs- und Forschungsinstitut der VN; UN-Habitat = Programm der VN für menschliche Siedlungen; UN-Women = Einheit der VN für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen; UNODC = Büro der VN für Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung; UNRWA = Hilfswerk der VN für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten; UNU = Universität der VN; WFP = Welternährungsprogramm.

Quellen:

Für das Jahr 2013: United Nations/General Assembly: Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system. Note by the Secretary-General. New York: UN, 12. August 2014, Tabelle 2A („Voluntary contributions, specified, received from Member States (2012–2013): summary by organization“), S. 24 und 25 (A/69/305) sowie Jahresberichte der mit einem * versehenen Sonderprogramme und -fonds.

Für die Jahre 2014–2015: United Nations/General Assembly: Budgetary and financial situation of the organizations of the United Nations system. Note by the Secretary -General. New York: UN, 28. Oktober 2016, Tabelle 2A („Voluntary contributions, specified, received from funding countries and areas (2014–2015):summary by organization“), S. 24 und 25 (A/71/583) sowie Jahresberichte der mit einem * versehenen UN-Sonderprogramme und -fonds.

Für die Jahre 2016/2017 vgl. auch: United Nations System Chief Executives Board for Coordination: Financial Statistics. Agency revenue by government donor (voluntary contributions, non-specified and specified). (<http://www.unsystem.org/content/un-system-financial-statistics>). Individuelle Recherchen.

Für statistische Informationen 1991–2013 vgl. auch: <https://dgvn.de/un-im-ueberblick/deutschlands-beitraege/ii-ausgewaehlte-un-fonds-und-programme/>.

(*core, unrestricted voluntary, unearmarked, multilateral, general purpose contributions*) und Nicht-Kernbeiträge (*non-core, restricted voluntary, earmarked, negotiated, multi-bilateral/multi-bi, bilateral, directed multilateral, special purpose contributions*). Institutionen des UN-Systems haben sich noch nicht auf eine gemeinsame Sprachregelung geeinigt, zumal es auch zum Beispiel durch Verhandlungen erfolgte freiwillige Beiträge gibt, die nicht unbedingt in die eine oder andere Kategorie einzuordnen sind.

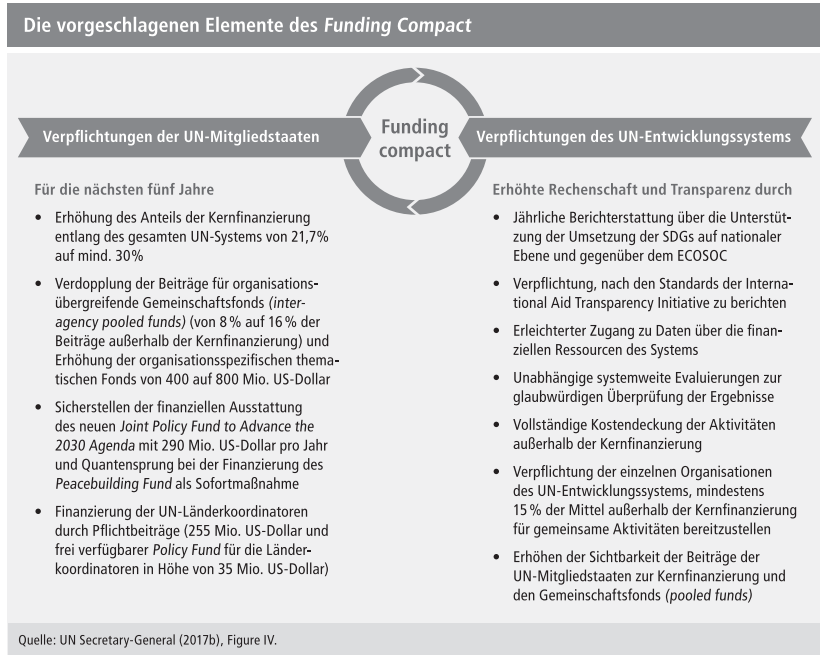
Unsere Frage lautet nun, wie sich Deutschland bei der Gewährung von freiwilligen Beitragsleistungen verhält. Tabelle 3 gibt hierzu einen Überblick.⁹ In der vorletzten Zeile können wir für die Jahre 2013–2017 einen deutlichen Anstieg der freiwilligen Beitragsleistungen insgesamt feststellen. Bei der prozentualen Aufteilung in Kern- und Nicht-Kernbeiträge in der letzten Zeile zeigt sich jedoch, dass der Anteil der Kernbeiträge deutlich sinkt, nämlich von 22 auf etwa 7 Prozent im genannten Zeitraum. Ohne Zweifel wird hier von Deutschland eine Umkehr, nämlich eine Politik erhöhter Kern-Finanzierung eingefordert.

Abbildung 2 macht die Wünsche zu den Elementen eines *Funding Compact* des neuen Generalsekretärs, António Guterres, deutlich: An erster Stelle steht die Forderung nach einer Erhöhung des Anteils der Kernfinanzierung von 21,7 auf mindestens 30 Prozent durch die Mitgliedstaaten „entlang des gesamten UN-Systems“. Dem gegenüber verpflichten sich die im UN-Entwicklungssystem organisierten Institutionen zu einer erhöhten Rechenschaft und Transparenz, wozu auch ein leichter Zugang zu den Daten über die Finanzströme im System gehört. Darüber hinaus sollen sich einzelnen Institutionen des UN-Entwicklungssystems verpflichten, „mindestens 15 % der Mittel außerhalb der Kernfinanzierung für gemeinsame Aktivitäten bereitzustellen“.

Nun zu einigen ausgewählten Beispielen mit entsprechenden Kommentaren. Abbildung 3 zeigt vergleichend die Entwicklung der freiwilligen staatlichen und privaten Beiträge an UNICEF über den Zeitraum 1991 bis 2017 auf. Im Jahre 1991 erhielt UNICEF insgesamt 53 Mio. US-Dollar, darunter 32,7 Mio. US-Dollar vom Deutschen UNICEF-Komitee.

Bis 2013 dominierten die privat erzielten Zahlungen des Deutschen UNICEF-Komitees; von den 169 Mio. US-Dollar gingen rund 60 Mio. US-Dollar von der Bundesregierung an UNICEF, wobei bereits ab 2012 der staatliche Anteil anstieg. Seit 2014 nahmen die staatlichen Zahlungen beträchtlich zu, was nicht nur auf den Wechsel in der Zuständigkeit vom Auswärtigen Amt auf das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) zurückzuführen war. Im Vorder-

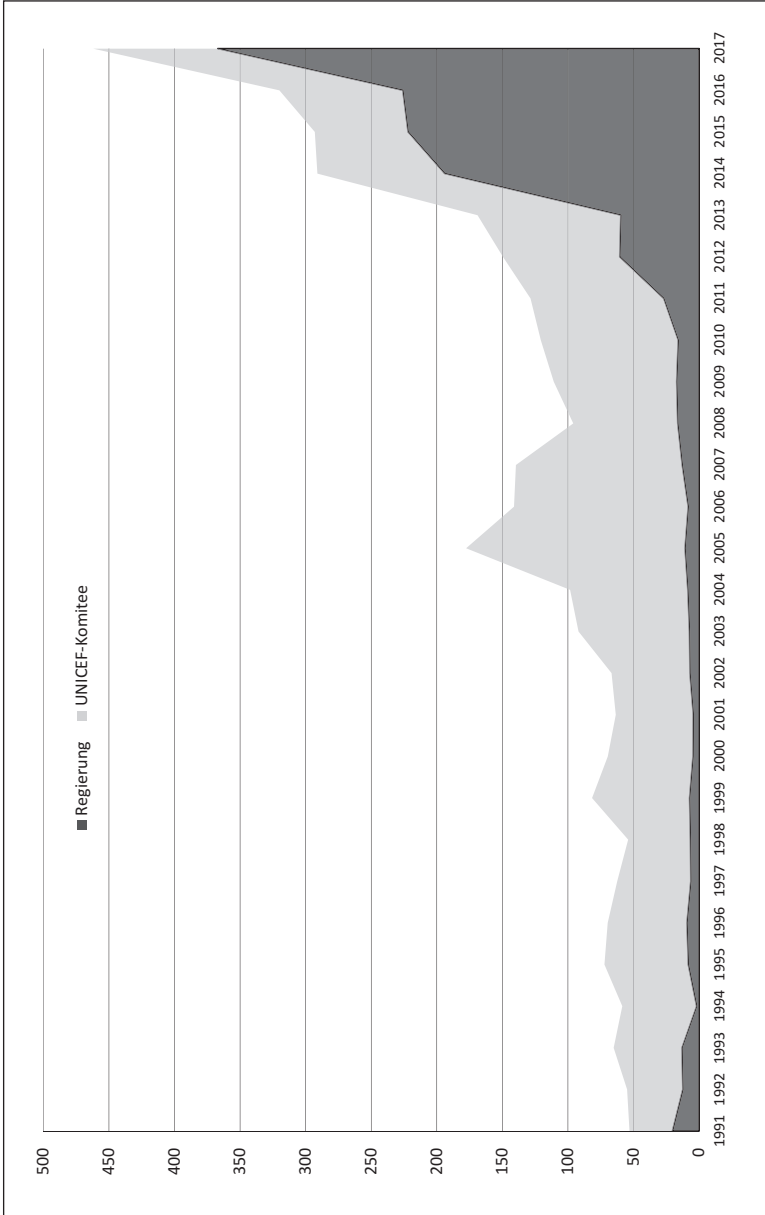
⁹ Zu beachten ist, dass die Anzahl der berücksichtigten Institutionen in den Tabellen 2 und 3 nicht identisch ist.

Abbildung 2:

Quelle: Adams, Barbara, et. al.: Die Agenda 2030, Geberprioritäten und ein neuer Funding Compact der UN. Bonn: Global Policy Forum, März 2018, S. 3. <https://www.2030agenda.de/de/publication/die-agenda-2030-geberprioritaeten-und-ein-neuer-funding-compact-der-un> [Zugriff am 22. 03. 2019].

Im Original: United Nations/General Assembly/Economic and Social Council: Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace a healthy planet. New York: UN, 21 December 2017, S. 37 (A/72/684-E/2018/7). <https://undocs.org/A/72/684> [Zugriff am 22. 03. 2019].

Abbildung 3: Freiwillige Beiträge (staatlich und privat) an UNICEF, 1991 bis 2017 (in Mio. US-Dollar)



grund stand vielmehr der humanitäre Aspekt einer intensivierten Hilfe für die zahlreichen Flüchtlingskinder in den Lagern im Nahen Osten. Im Jahre 2017 gingen insgesamt rund 463 Mio. US-Dollar an UNICEF, darunter 367 Mio. US-Dollar von staatlicher Seite.

In Abbildung 4 wird die Entwicklung des Verhältnisses der Pflichtbeiträge zu den freiwilligen Beitragsleistungen von 1991 bis 2016 aufgezeigt. Die Pflichtbeiträge stiegen anteilmäßig zunächst bis 2000 von 50 auf 82 Prozent und bewegten sich dann bis 2010 stets um 70 Prozent und darüber. Danach begann der Anteil deutlich zu sinken und machte 2016 lediglich 30 Prozent aus.

Abschließend noch eine Sonderorganisation, deren Förderung auch im Koalitionsvertrag auftaucht. Deutschland hat sich immer wieder für Reformen der UNESCO ausgesprochen, ohne jedoch konkrete Vorschläge zu unterbreiten. Auch zur vor allem durch die USA seit 2011 verursachten Finanzmisere gab es weder konkrete Vorschläge noch freiwillige Beitragsleistungen zur Kompensation. Im Gegenteil, der Abbildung 5 ist deutlich zu entnehmen, dass der jährliche Pflichtbeitrag Deutschlands angesichts des nominalen Nullwachstums der ordentlichen Haushalte der UNESCO seit 2000 zu sinken begann und 2017 bei 20,86 Mio. US-Dollar lag. Die freiwilligen Beiträge Deutschlands nahmen sich bisher äußerst bescheiden aus. Im Herbst 2018 wird die neugewählte Generaldirektorin, Audrey Azoulay, dem Exekutivrat einen ersten Haushaltsentwurf für die Jahre 2020–2021 vorlegen. Unter Berücksichtigung der Austritte der USA und Israels, die 22,4 Prozent der – nicht gezahlten – Beitragssätze bzw. 73,23 Mio. US-Dollar ausmachten, wird ein ordentlicher Haushalt von 518 Mio. US-Dollar in Betracht gezogen. Da Deutschland ab 2019 mit einem niedrigeren Beitragssatz von 6,090 Prozent rechnen kann, wird der jährliche deutsche Pflichtbeitrag weiterhin deutlich sinken. Der Koalitionsvertrag sieht eine aktive Unterstützung notwendiger Reformen der UNESCO vor, die jedoch ohne freiwillige Beitragsleistungen, egal ob als Kern- oder Nicht-Kernzahlungen, kaum denkbar sind.

Abschließend noch einige Anmerkungen zum Ranking Deutschlands im UN-Gesamtsystem. Leider liegt keine konsistente Darstellung vor, so dass auf drei unterschiedliche Quellen zurückgegriffen werden musste. Zwischen 2002 und 2004 lag Deutschland auf Rang 4, zwischen 2011 und 2013 zweimal auf Rang 5 und einmal auf Rang 4. 2015 war es wiederum Rang 4 und 2016 gelang der Sprung auf Rang 2. Für 2017 wird erwartet, dass Deutschland auf Rang 2 oder 3 kommen wird.

Tabelle 4 zeigt die Geberposition Deutschlands in ausgewählten UN-Sonderfonds und -Programmen auf. Die Anmerkungen deuten auf Vergleichsprobleme hin, wie in Tabelle 5 am Beispiel UNDP näher ausgeführt wird. Aber tendenziell ist ab 2014 ein deutliches Ansteigen zu beobachten. 2016 und 2017 sind ohne Zweifel die bisher besten Jahre.

Abbildung 4: Deutschland: Zum Verhältnis Pflichtbeiträge zu freiwilligen Beitragsleistungen, 1991 bis 2016 (in Prozent)

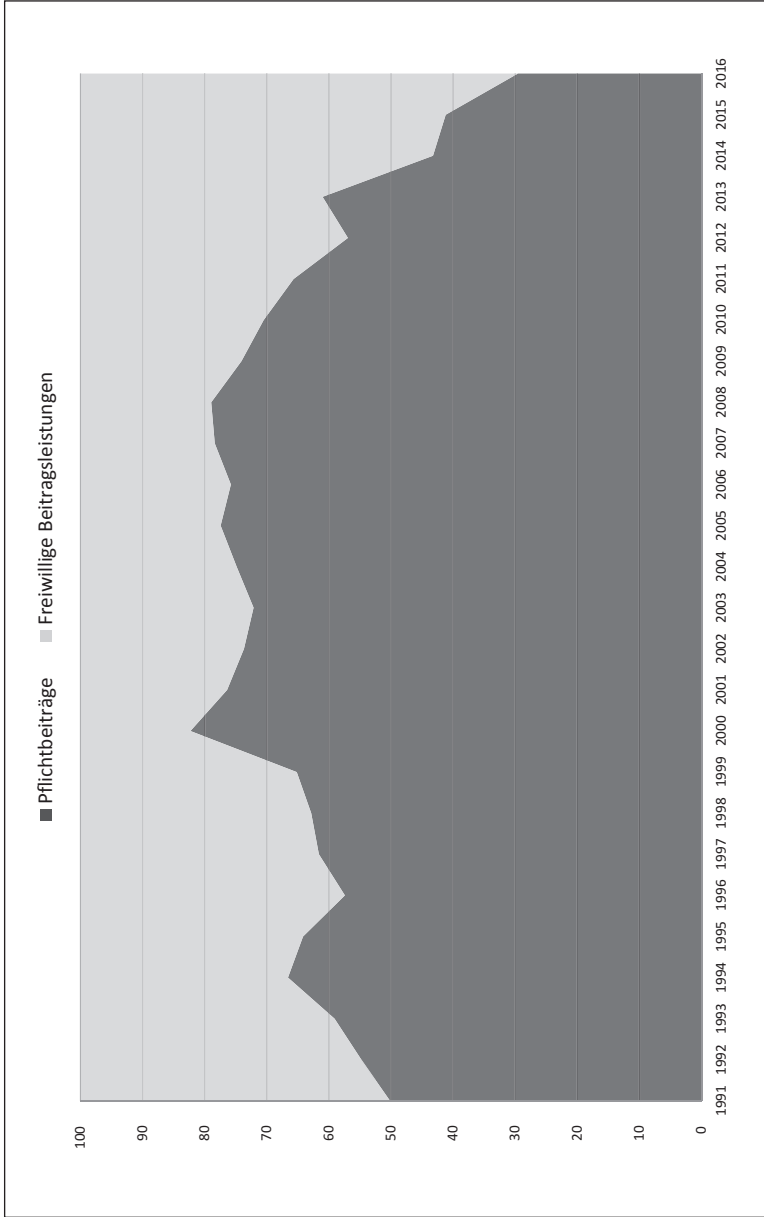


Abbildung 5: UNESCO: Deutschlands Beiträge, 1991 – 2016 (in Mio. US-Dollar)

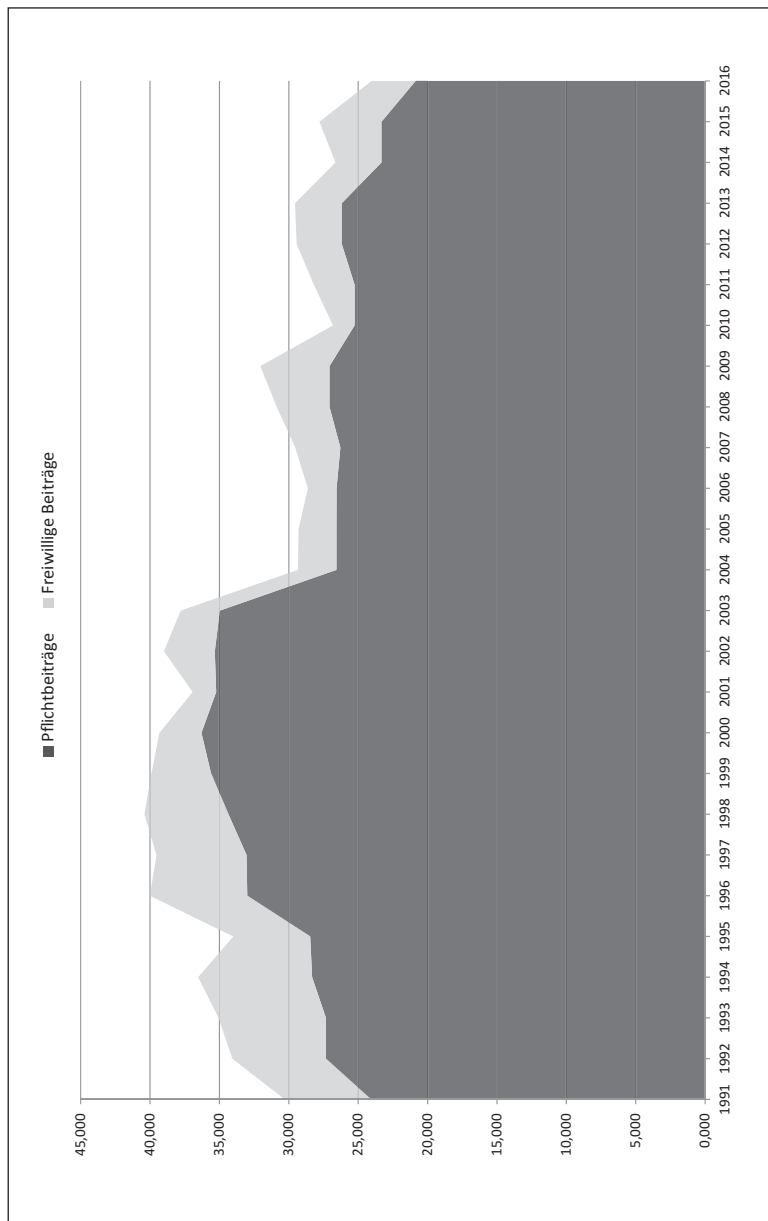


Tabelle 4: Geberposition der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich („Top 10“), ausgewählte UN-Fonds und -Programme, 1991–2017

Jahr	UNDP ¹	UNEP ²	UNFPA ¹	UNHCR ³	UNICEF ³	UNRWA ³	WFP ⁴
1991	7	2	5	4	–	6	8
1992	6	3	5	–	–	8	7
1993	7	3	3	3	–	9	5
1994	8	4	4	10	–	–	4
1995	9	2	5	9	–	6	2
1996	4	2	4	9	–	8	3
1997	6	2	6	7	–	8	5
1998	7	4	5	8	–	6	5
1999	8	3	6	9	–	9	5
2000	–	3	9	9	–	9	7
2001	–	3	8	8	–	–	4
2002	8	3	8	8	–	8	4
2003	–	2	7	8	–	6	7
2004	–	2	7	8	–	–	6
2005	8	2	7	8	–	–	8
2006	9	2	7	9	–	–	7
2007	10	3	7	10	–	–	6
2008	10	4	7	8	–	8	10
2009	9	3	9	6	–	–	5
2010	8	2	10	8	–	10	5
2011	9	1	9	9	–	8	4
2012	7	2	9	7	9	5	5
2013	8	2	9	5	8	5	5
2014	7	2	8	4	4	4	4
2015	6	2	8	4	3	4	3
2016	3	1	7	2	3	3	2
2017	1	1	6	2	3	2	2

Anmerkungen:

¹ Kernbeiträge; ab 2000 Kern- und Nicht-Kernbeiträge

² Umweltfonds

³ Kern- und Nicht-Kernbeiträge

⁴ Nicht-Kernbeiträge

Quellen: Hüfner, Klaus: Mehr Verantwortung übernehmen. Zum deutschen Finanz-Engagement in den Vereinten Nationen 1991–2013. Berlin: Frank & Timme, 2015, S. 148, sowie eigene Aktualisierungen.

Tabelle 5: Rankings im Vergleich: Freiwillige Beiträge an UNDP, 2016 (in Mio. US-Dollar)

Rang	Staat	Regulär	Staat	Andere	Staat	Insgesamt
1	USA	83,06	Japan	322,56	Japan	382,51
2	Schweden	71,90	Deutschland	231,07	USA	311,96
3	Großbritannien	68,75	USA	228,90	Deutschland	258,76
4	Norwegen	64,22	Großbritannien	162,77	Großbritannien	231,52
5	Japan	59,95	Argentinien	150,53	Argentinien	150,53
6	Schweiz	57,17	Ukraine	78,16	Schweden	147,77
7	Kanada	31,85	Schweden	75,87	Norwegen	129,20
8	Niederlande	31,75	Philippinen	71,74	Schweiz	108,48
9	Dänemark	30,32	Niederlande	70,46	Niederlande	102,21
10	Deutschland	27,69	Norwegen	64,98	Ukraine	78,16

In Tabelle 5 erfolgt eine vergleichende Analyse am Beispiel des UN-Entwicklungsprogramms im Jahr 2016. Je nachdem, welche Datensätze herangezogen werden, nahm Deutschland unterschiedliche Rang-Positionen ein. Bei den Kernbeiträgen („Regular“) war es Rang 10, bei den Nicht-Kernbeiträgen („Andere“) lag Deutschland auf Rang 2. Bei der Addition von Kern- und Nicht-Kernbeiträgen („Insgesamt“) kam Deutschland auf Rang 3. Diese Analyse sollte abschließend darauf hinweisen, dass es stets darauf ankommt, welche Definitionen einzelnen Datensätzen bei einem Ranking zugrunde liegen. Insofern sind sämtliche Zahlenangaben eher als „Näherungsvariablen“ zur Beschreibung der Realität zu interpretieren.

Betrachten wir die absoluten Beiträge nominal, das heißt ohne Berücksichtigung von Inflation und Wechselkursänderungen. Die Pflichtbeiträge sanken zwischen 2016 und 2017 nominal von 805 auf 567 Mio. US-Dollar, was vor allem auf die um 240 Mio. US-Dollar gesunkenen Kosten für Friedensoperationen zurückzuführen ist. Dem gegenüber stiegen die freiwilligen Beiträge für die UN-Sonderprogramme und -fonds in den Jahren 2016 und 2017 von 1.839 auf 2.264 Mio. US-Dollar, wobei anzumerken ist, dass keinesfalls sämtliche UN-Institutionen und deren Einkünfte berücksichtigt wurden. Bei einer Addition von Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beitragszahlungen für ausgewählte Sonderprogramme und -fonds ergeben sich für 2016 insgesamt 2 644 Mio. US-Dollar und für 2017 insgesamt 2 831 Mio. US-Dollar.¹⁰

¹⁰ Darin sind weder die freiwilligen Beitragsleistungen für Treuhand- und Spezialfonds der Vereinten Nationen noch die Pflichtbeiträge und freiwilligen Beitragsleistungen an die UN-Sonderorganisationen enthalten.

IV. Zusammenfassende Thesen

John Bolton, der ehemalige US-Botschafter bei den Vereinten Nationen und gegenwärtige Sicherheitsberater des US-Präsidenten, hat sich in seinem Buch „*Surrender is not an Option*“¹¹ im Jahre 2007 ausführlich zu den US-Vorstellungen zur UN-Reform geäußert. Unter Hinweis auf den amerikanischen Steuerzahler argumentierte er, dass eine wirklich objektive Reform darin bestünde, die Governance und das Management einer „durch und durch in Misskredit geratenen und dysfunktionalen Institution“ zu ändern. Er startete eine Debatte mit der Forderung, dass das Finanzierungssystem der UN insgesamt ausschließlich in ein System freiwilliger Beitragszahlungen umzuwandeln sei. Dies sei die „*only meaningful UN reform*“¹².

Wie oben dargestellt, sind wir auf dem besten Wege hierzu. Über die damit verbundenen Unsicherheiten einer kontinuierlichen Arbeit der UN-Institutionen wurde bisher ebenso wenig nachgedacht wie über die dadurch notwendigen Veränderungen in der Management-Kultur. Stattdessen wird über die Einführung von integrierten Budgets gesprochen, die dann zwei höchst unterschiedliche Komponenten enthalten, nämlich einerseits die jeweils beschlossenen Pflichtbeiträge und andererseits die zu erwartenden freiwilligen Beitragsleistungen, deren Eingang keinesfalls gesichert ist. Die WHO begann damit, und die UNESCO folgte blindlings, obwohl die Tätigkeitsfelder sowie der Umfang und die interessierten freiwilligen Beitragszahler höchst unterschiedlich ausfallen.

Deutschland sollte zunächst einmal seine Pflichtbeiträge pünktlich und vollständig zahlen und damit mit gutem Beispiel vorangehen. Damit werden rein umfangmäßig keine großen finanziellen „Opfer“ gebracht, wie bereits ausgeführt wurde. Bei äußerst niedrigen Zinssätzen lohnt sich eine mit Gefahren verbundene Spekulation auf Wechselkurs-Änderungen wirklich nicht.

Was die freiwilligen Beitragsleistungen anbetrifft, so sind in der Tat strategische Überlegungen notwendig, die über eine deutliche Erhöhung der Kernbeiträge hinausgehen. Angesichts der plötzlichen Entscheidungen der USA, ihre freiwilligen Beiträge an das UN-Hilfswerk für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) und den UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA) drastisch zu kürzen oder total einzustellen, empfiehlt es sich sowohl im Rahmen der Europäischen Union als auch mit anderen Partnerstaaten zusätzliche, kompensierende Beiträge zu zahlen.

¹¹ Bolton, John: *Surrender is not an Option. Defending America at the United Nations and Abroad*. New York: Threshold Editions, 2008.

¹² Bolton, John, a. a. O., S. 224.

Der gegenwärtige deutliche Einsatz Deutschlands bei den humanitären Organisationen ist ein notwendiger Nothilfe-Akt zur Kontrolle der Flüchtlingsbewegungen, ersetzt aber noch nicht ein umfassendes Konzept zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.