



## Das Einmaleins der UN-Finanzierung



Finanzierungsfragen sind deswegen so politisch, weil die Verteilung von Geld in den Vereinten Nationen sehr konkret Prioritäten sichtbar werden lässt. Während in Reden vor der UN-Generalversammlung oder in politischen Absichtserklärungen der verschiedenen UN-Gremien durch diplomatische Sprache Raum für Interpretation gelassen werden kann, sind Finanzzahlen auf den ersten Blick eindeutig: 100 Millionen US-Dollar können zum Beispiel entweder für eine Reihe von Studien und globale Konferenzen zum internationalen Terrorismus in Genf, Wien und New York ausgegeben oder in Projekte für nachhaltige Entwicklung im Globalen Süden investiert werden. In einer politischen Rede können beide Themen als gleich wichtig erklärt werden. Sobald es aber um Geld geht, müssen die UN entscheiden, wofür (mehr) Geld ausgegeben wird. Und darüber gibt es bei 193 UN-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Ansichten. Außerdem haben diejenigen Länder, die höhere Beiträge an die UN zahlen, auch höhere Erwartungen daran, dass ihnen einflussreiche Posten in der Verwaltung gegeben und bei der Festlegung von Zielen Aufmerksamkeit geschenkt wird. Finanzfragen in den Vereinten Nationen sind daher immer auch Fragen von globaler Macht, Einfluss und politischer Prioritätensetzung.

Im Folgenden werden daher vier Fragenkomplexe beantwortet. Erstens: Was ist der UN-Haushalt, wofür werden die Finanzen ausgegeben und wie hat sich dieser Prozess über die letzten Jahrzehnte verändert? Zweitens: Wie funktioniert der UN-Haushaltsprozess, was sind die inhaltlichen Konflikte und wie wird entschieden, in welcher Höhe jeder Mitgliedstaat zum UN-Haushalt beiträgt? Drittens: Warum wird ein großer Teil des Geldes im UN-System heute nicht mehr durch den UN-Haushalt und mit Pflichtbeiträgen aufgebracht, sondern durch freiwillige Beiträge und über Sonderprogramme, Treuhandfonds und Einzelprojekte finanziert? Und schließlich viertens: Welche Rolle spielt Deutschland bei der UN-Finanzierung?

Spätestens mit der Gründung der Vereinten Nationen (UN) im Jahr 1945 stellte sich die Frage, wie die Arbeit der Weltorganisation finanziert werden sollte. Welche Ausgaben gehörten in den zentralen UN-Haushalt und welche nicht? In welcher Höhe würden die verschiedenen Mitgliedstaaten Beiträge zahlen? Ebenfalls geklärt werden musste von Anfang an, wie der Haushaltsprozess gestaltet werden sollte, in dem über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird. Derartige Finanzfragen sind seit jeher hochpolitisch.



### DER UN-HAUSHALT: WAS WIRD FINANZIERT?

Wenn über den UN-Haushalt gesprochen wird, so ist es wichtig zu wissen, dass es nicht den einen Haushalt, sondern mindestens zwei wesentliche Haushalte gibt: Das ist zum einen der ordentliche (reguläre) Haushalt, der insbesondere die Daueraufgaben des UN-Sekretariats bei der Erfüllung der politischen, sozialen, wirtschaftlichen oder humanitären Mandate der Vereinten Nationen ermöglicht. Zum anderen gibt es den Haushalt für die gegenwärtig 13 UN-Friedensmissionen, für die pro Jahr insgesamt mehr budgetiert wird als für den ordentlichen Haushalt. Für die Haushaltsperiode der Jahre 2019/2020 umfasste das Budget für den Bereich Friedensmission 6,5 Milliarden US-Dollar; der reguläre Haushalt



Das Gebäude des UN-Amtssitzes in New York während seiner Renovierung im Rahmen des Sanierungsgesamtplans (Capital Master Plans – CMP) im Jahr 2010. Im Jahr 2006 beschloss die UN-Generalversammlung die Renovierung in den Jahren 2006 bis 2014 mit einem Umfang von knapp 1,9 Milliarden US-Dollar. Foto: UN Photo/Paulo Filgueiras

für das Jahr 2020 war mit 3,1 Milliarden US-Dollar weniger als halb so hoch. Diese beiden Haushalte werden zunächst aus sogenannten Pflichtbeiträgen finanziert, also den Mitgliedsbeiträgen der UN-Mitgliedstaaten ergänzt um freiwillige Beiträge.

Die allgemeine Verteilung der Ausgaben im ordentlichen Haushalt wird in den Haushaltsresolutionen der UN-Generalversammlung festgehalten. Ein großer Teil der regulären Ausgaben wird, wie bei den meisten internationalen Organisationen,

für Personalkosten ausgegeben, also für die rund zehntausend regulär finanzierten UN-Bediensteten, die in allen Bereichen des UN-Systems arbeiten. Sie ermöglichen nicht nur den laufenden Betrieb der vielen offiziellen Sitzungen und Konferenzen – einschließlich der Dolmetschungs- und Übersetzungsdienste – sondern auch die Erstellung von mandatsbedingten Berichten und Studien. Außerdem müssen die verschiedenen UN-Amtssitze in New York, Genf, Wien und Nairobi unterhalten und instandgehalten werden. Auch die Missionen des UN-Generalsekretärs und seiner Sondergesandten sowie die globale Kommunikation der Vereinten Nationen müssen finanziert werden. Die besonderen

politischen Missionen (SPMs), die oftmals zivile Vermittlungsmissionen zwischen Konfliktparteien sind, und die UN-Friedensmissionen haben umfangreiche Material- und Personalkosten, die durch die beiden Haushalte größtenteils gedeckt werden. Das militärische Personal der Friedensmissionen wird dabei zunächst durch die Mitgliedstaaten, insbesondere Länder des Globalen Südens, gestellt. Diese Staaten erhalten für ihre Auslagen eine Erstattung aus dem Haushalt für UN-Friedensmissionen.

Die Ausgaben, die aus diesen beiden aus Pflichtbeiträgen finanzierten Haushalten getätigt werden, machen allerdings nur einen Teil der Gesamtausgaben aller Orga-

**WEGE DER UN-FINANZIERUNG**

Grundsätzlich ist bei der UN-Finanzierung zwischen Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beiträgen zu unterscheiden:

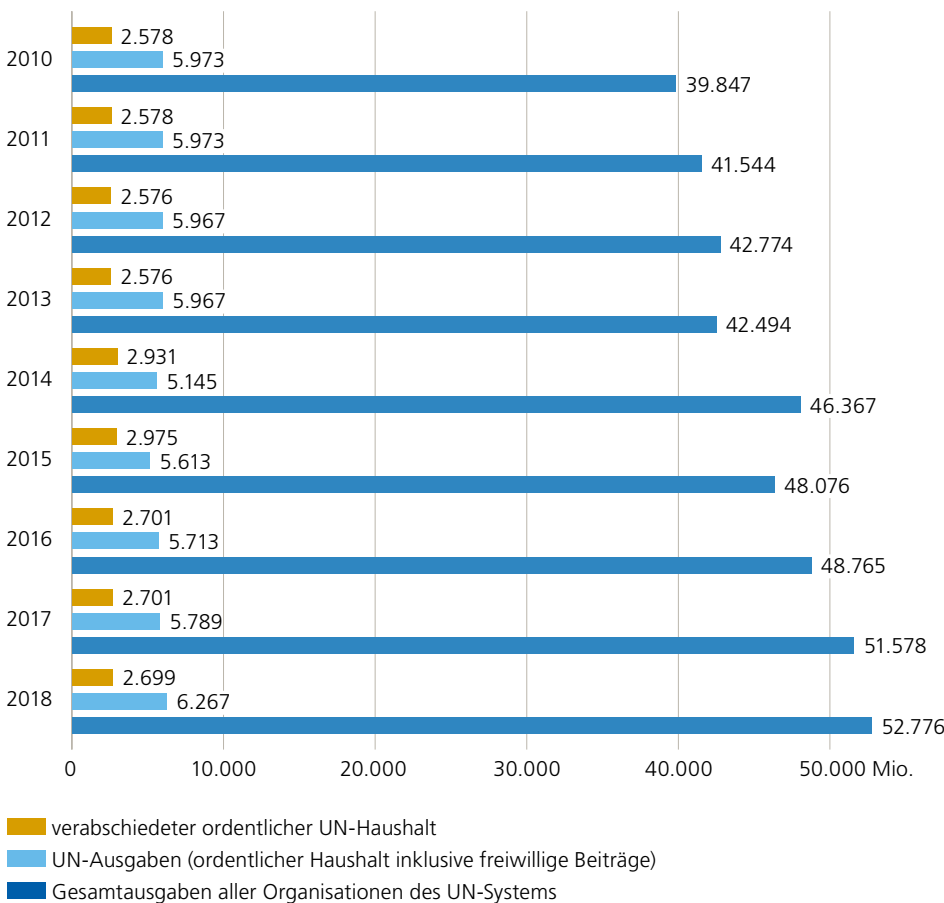
**Pflichtbeiträge** sind Beiträge, die jeder Mitgliedstaat als Mitgliedsbeitrag an den ordentlichen UN-Haushalt, an die Haushalte der Friedensmissionen sowie in den Pflichtteil der regulären Haushalte der UN-Sonderorganisationen entrichten muss.

**Freiwillige Beiträge** sind zusätzliche Gelder, die UN-Mitgliedstaaten und andere Länder an bestimmte Bereiche des UN-Systems vergeben. Dabei wird zwischen zwei Arten von freiwilligen Beiträgen unterschieden: Es gibt erstens Kernbeiträge, die die jeweilige UN-Organisation relativ flexibel und nach Bedarf verwenden darf, und zweitens gibt es zweckgebundene Mittel, die nur nach den Vertragsbedingungen des Geldgebers verwendet werden dürfen.

**DER ORDENTLICHE UN-HAUSHALT**

Im ordentlichen Haushalt sind die zwei größten Ausgabenposten heute die Sektion ›Politische Angelegenheiten‹ und die Sektion zur Organisation der großen Sitzungen und Konferenzen. Beide zusammen machen rund ein Drittel des gesamten Haushalts aus. Hervorzuheben ist dabei, dass unter die ›Politischen Angelegenheiten‹ auch die ›besonderen politischen Missionen‹ (SPMs) fallen, die fast ein Viertel des UN-Haushalts ausmachen. Diese Missionen werden, ähnlich wie die Friedensmissionen mit ihren gesonderten Haushalten, meist unter der Verantwortung des UN-Sicherheitsrats mandatiert. Sie erfüllen kostenintensive Aufgaben in den Bereichen der Konfliktprävention, der Überwachung von Ländern nach einem Konflikt oder der Aufklärung von Verbrechen im Rahmen von Konflikten.

**AUSGABEN DER VEREINTEN NATIONEN IN MILLIONEN US-DOLLAR NACH JAHREN**



Quellen: UNSCEB für die Gesamtausgaben; DGVN-Datensatz (Klaus Hüfner/Ronny Patz/Susanne Steigerwald 2020) für den UN-Haushalt und die Ausgaben.

nisationen im UN-System aus. Das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) bezog zum Beispiel im Jahr 2019 nur ein Prozent seiner 4,4 Milliarden US-Dollar Ausgaben aus dem ordentlichen UN-Haushalt. Mit diesen Mitteln werden unter anderem das Hochkommissariat und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter finanziert. Die restlichen 99 Prozent des UNHCR-Budgets setzten sich aus freiwilligen Beiträgen von Mitgliedstaaten, von der Europäischen Union (EU) oder aus Privatpenden an die Organisation zusammen, die nicht im UN-Haushalt, sondern in separaten Haushalts- und Finanzberichten des UNHCR aufgeführt sind. Ohne diese zusätzlichen freiwilligen Beiträge würde das UN-System nicht funktionieren, denn mit den Pflichtbeiträgen allein könnten viele wichtige Aufgaben – insbesondere in den Einsatzorten der UN-Organisationen – nicht durchgeführt werden.

**DER HAUSHALTSPROZESS**

IN WELCHEM RHYTHMUS WIRD ÜBER DEN UN-HAUSHALT ENTSCIEDEN?

Der UN-Haushaltsprozess gehört zu den wichtigsten regelmäßig wiederkehrenden Diskussionen in den Vereinten Nationen. Ursprünglich jedes Jahr stattfindend, wurde das Haushaltsverfahren Mitte der 1970er Jahre auf einen Zwei-Jahres-Prozess umgestellt und erst unter dem UN-Generalsekretär António Guterres – zunächst aufgrund von Vorbehalten einzelner Staaten nur

probehalter – ab dem Haushalt für 2020 wieder auf ein jährliches Verfahren umgeändert. Ziel der Umstellung war es, schneller auf neue Entwicklungen wie die COVID-19-Pandemie reagieren zu können.

Das Haushaltsjahr für den regulären Haushalt läuft dabei vom 1. Januar bis zum 31. Dezember. Das heißt, die Haushaltsverhandlungen müssen bis Ende Dezember des Vorjahres abgeschlossen sein, um im neuen Jahr einen neuen Haushalt beginnen zu können. In den letzten Jahrzehnten wurden die Verhandlungen meistens zwischen dem 20. und 24. Dezember beendet. Wichtig ist, dass seit Anfang der 1990er Jahre der Haushaltsprozess für die UN-Friedensmissionen vom ordentlichen Haushaltsprozess losgelöst ist. Dieses separate Haushaltsverfahren war von Anfang an jährlich, weil die Lage der Friedensmissionen viel häufigere Anpassungen verlangte. Das Haushaltsjahr läuft für die Friedensmissionen vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres. Dadurch kollidieren die Haushaltsverhandlungen der Friedensmissionen nicht mit den Verhandlungen für den ordentlichen Haushalt und die Arbeitsbelastung der UN-Bediensteten sowie der Diplomatinen und Diplomaten, die sich mit den UN-Financen befassen, verteilt sich besser auf das Jahr. Grundsätzlich verlaufen die beiden Prozesse aber ähnlich. Anders ist, dass für die Friedensmissionen die Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats über die Weiterführung und über den Umfang der Missionen richtungweisende politische Vorgaben sind – Vorgaben, die es so im ordentlichen Haushaltsprozess nicht gibt.

#### WER ENTSCHEIDET IM UN-HAUSHALTSPROZESS MIT?

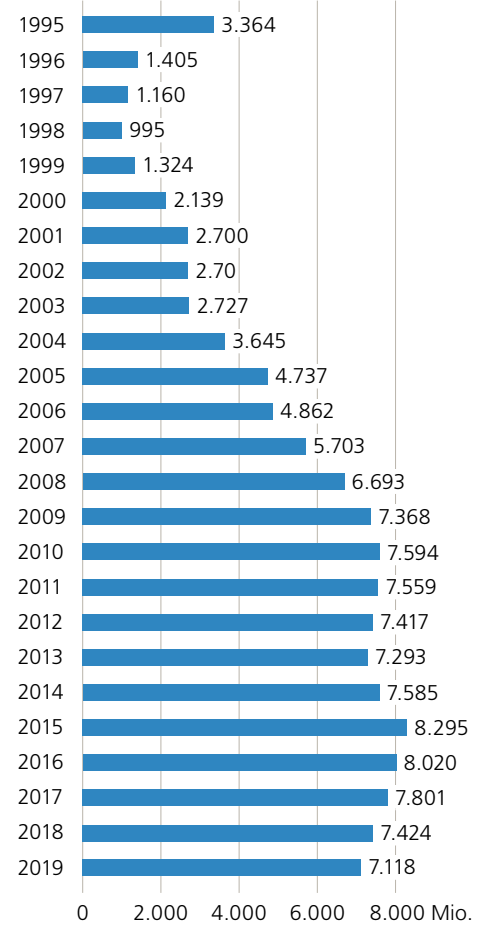
Wie in den meisten internationalen Organisationen ist die Erstellung des Haushaltsentwurfs der Vereinten Nationen Aufgabe des Sekretariats, während die Haushaltsverhandlungen und die Verabschiedung des Haushalts Aufgabe der Mitgliedstaaten sind. Dabei gibt es aber in den UN einige Besonderheiten. Hierzu gehört insbesondere die Aufteilung der Verantwortlichkeiten in den Haushaltsverhandlungen auf drei unterschiedliche Gremien: den Fünften Ausschuss der Generalversammlung für Verwaltung und Haushalt mit allen 193 UN-Mitgliedstaaten, den Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) mit 16 Mitgliedern bestimmt aus den fünf Regionalgruppen der UN (Afrika, Asien, Lateinamerika/Karibik, Osteuropa, Westeuropa und andere Staaten) und den

Programm- und Koordinierungsausschuss (CPC) mit seinen 34 Mitgliedern verteilt nach Regionalproporz.

Formal liegt die Hauptverantwortung für die Erarbeitung der unterschiedlichen UN-Haushaltsentwürfe beim UN-Generalsekretär. Für die tatsächliche Arbeit an den regulären und den Friedensmissionshaushalten ist aber die Hauptabteilung Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regelinhaltung (DMSPC) des UN-Sekretariats zuständig. In dieser Abteilung ist insbesondere der Leiter der Finanzverwaltung mit seinem Mitarbeiterstab dafür verantwortlich, dass dieser komplexe Prozess ordnungsgemäß abläuft. Dieses Team von UN-Bediensteten ist wenig sichtbar aber absolut wichtig, weil es durch den ganzen Haushaltsprozess hinweg zentraler Ansprechpartner für die Mitgliedstaaten und für die zuständigen Ausschüsse ist. Sie führen zudem die notwendigen Berechnungen durch, wenn Änderungen vorgeschlagen werden, und koordinieren innerhalb des UN-Sekretariats die verschiedenen Finanzierungsvorstellungen der unterschiedlichen Abteilungen. Der Generalsekretär greift in der Regel nur in entscheidenden Momenten in den Haushaltsprozess ein oder delegiert diese Aufgabe an sein Kabinett.

In den letzten Jahren lag der Entwurf für den ordentlichen Haushalt – zusammen mit dem strategischen Rahmen und den Programmbeschreibungen – normalerweise im Mai des Jahres vor, in dem der Haushalt beschlossen werden sollte. Bis zur Umstellung auf den Jahresrhythmus für den Haushalt 2020 war der Prozess noch länger, denn schon im Jahr vor der Verabschiedung wurde ein allgemeiner Haushaltsvorschlag (Outline) vorgestellt und diskutiert. Diese vorgelagerte Diskussion wurde jetzt abgekürzt. Der ordentliche UN-Haushalt ist dabei nicht ein einziges Dokument, sondern der Haushalt ist nach einer allgemeinen Einleitung in einzelne Abschnitte und Sektionen aufgeteilt, die sowohl programmatische als auch finanzielle Aspekte des Haushalts umfassen. Dazu gehören zum Beispiel im Jahr 2021 die Sektionen ›Politische Angelegenheiten‹ (Sektion 3), der ›Internationale Gerichtshof‹ (Sektion 7), ›Umwelt‹ (Sektion 14), ›Humanitäre Hilfe‹ (Sektion 27) oder ›Baumaßnahmen, Veränderungen, Verbesserungen und größere Instandhaltungen‹ (Sektion 33). In den Dokumenten für die einzelnen Sektionen finden sich Informationen über die jeweilige detaillierte Programm-, Ziel- und Personalplanung; die geplanten Ausgaben; das

#### GESAMTAUSGABEN DER UN-FRIEDENS-MISSIONEN SEIT DEM JAHR 1995 IN MILLIONEN US-DOLLAR NACH JAHREN



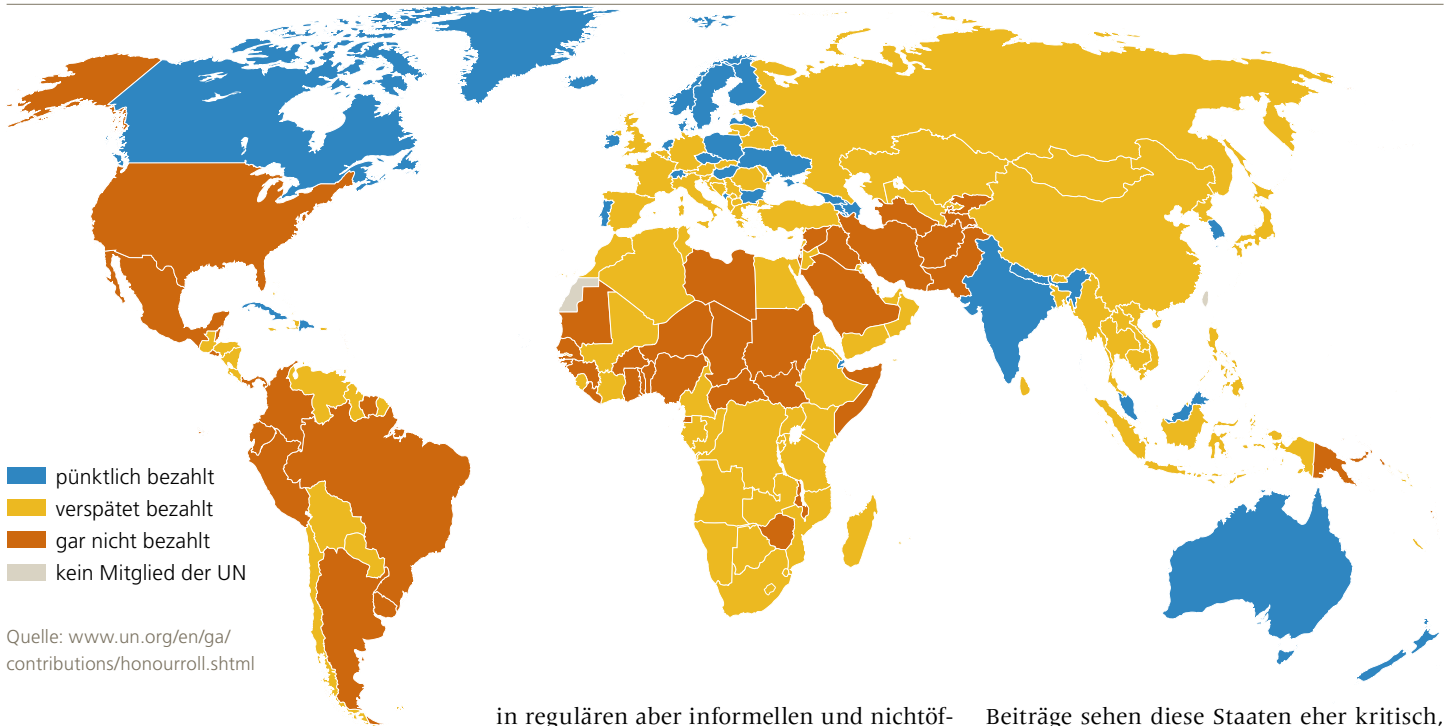
Quelle: DGVN-Datensatz (Hüfner/Patz/Steigerwald 2020).

Organigramm der jeweiligen UN-Sekretariatseinheit, die für diese Sektion zuständig ist – etwa das UN-Umweltprogramm (UNEP) für Sektion 14 – sowie weitere relevante Informationen für die unterschiedlichen Ausschüsse sowie Rechnungsprüferinnen und -prüfer, die sich mit diesen Details befassen.

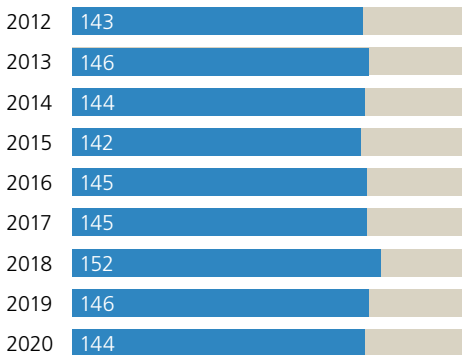
Bevor es zur Verhandlung dieser Haushaltsdokumente im Fünften Ausschuss offiziell und dann zur Verabschiedung in der Generalversammlung kommt, werden sie zunächst vom CPC programmatisch und vom ACABQ mit Blick auf Finanz- und Verwaltungsfragen genauestens geprüft. Der CPC ist formal dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (ECOSOC) unterstellt. Er ist das Forum des Globalen Südens, in dem die verschiedenen Mandate der UN verteidigt werden, während der ACABQ traditionell das Forum des Globalen Nordens und damit der großen Beitragszahler ist, auch wenn in beiden Gremien die UN-Regionalgruppen jeweils vertreten sind. Beide Gremien legen detaillierte Berichte oder Entscheidungsempfehlungen zum Haushalt und



ERHALTENE BEITRÄGE AUS DEN UN-MITGLIEDSTAATEN FÜR DEN ORDENTLICHEN UN-HAUSHALT IM JAHR 2020



ANZAHL DER UN-MITGLIEDSTAATEN, DIE IHREN BEITRAG ZUM ORDENTLICHEN UN-HAUSHALT GEZAHLT HABEN NACH JAHREN (VON 193 STAATEN)



Quelle: [www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml](http://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml)

der dazugehörigen Programmplanung vor, bevor es im Herbst zu den offiziellen Haupthaushaltsverhandlungen kommt.

Diese Haushaltsverhandlungen zwischen den Delegationen der Mitgliedstaaten im Fünften Ausschuss – meist sind das Diplomaten und Diplomaten aus den Ständigen Vertretungen in New York – finden im Herbst mit täglichen Treffen am Vor- und am Nachmittag und überwiegend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Das heißt, nachdem der Haushaltsentwurf mit seinen rund 40 Sektionsdokumenten im September oder Oktober zusammen mit den Berichten des CPC und des ACABQ offiziell – und öffentlich – im Fünften Ausschuss präsentiert wurde, geht es

in regulären aber informellen und nichtöffentlichen Sitzungen oder sogar in »Hinterzimmerverhandlungen« weiter. Hier werden sowohl umfangreiche Haushaltsposten diskutiert, aber auch, ob einzelne Stellen in den UN-Regionalkommissionen für Afrika (ECA), Europa (ECE), Lateinamerika/Karibik (ECLAC), Asien und Pazifik (ESCAP) oder Westasien (ESCWA) gestrichen werden sollen oder ob politisch umstrittene Mandate finanziert werden oder nicht.

Diese Verhandlungen führen zu typischen Konflikten, die regelmäßig neu ausgetragen werden. Dabei stehen sich zunächst einmal die Staaten der Gruppe der 77 (G77) mit China, die den Globalen Süden repräsentieren, und die Staaten des Globalen Nordens, allen voran die USA und die EU-Staaten, gegenüber. Beide Gruppen haben unterschiedliche Interessen für den UN-Haushalt: Der Globale Süden möchte die Ausgaben für entwicklungspolitische Themen erhöhen, inklusive mehr Stellen für die Regionalkommissionen, während der Globale Norden mehr Gewicht auf Themen wie Sicherheit und Menschenrechte legt.

Auf einer weiteren Konfliktachse möchte die Minderheit der großen Geldgeberstaaten, zu denen China in den letzten Jahren hinzugestoßen ist, eine Begrenzung der Gesamtausgaben der Vereinten Nationen. Die wichtigsten Empfängerstaaten von Geldern, also vor allem die Mehrheit der G77 – insbesondere die Staaten der afrikanischen Gruppe –, findet diese Ausgabenbegrenzung problematisch. Eine Deckelung der Ausgaben oder eine Verlagerung auf freiwillige

Beiträge sehen diese Staaten eher kritisch, weil sie dadurch die kostenintensiven, entwicklungspolitischen Ziele der UN untergraben sehen. Gleichzeitig beobachten sie, wie ein immer größerer Teil des regulären Haushalts durch die »besonderen politischen Missionen« dominiert wird, bei denen der Sicherheitsrat eine größere und der Globale Süden eine geringere Rolle spielt. Gelder für die SPMs sind Mittel, die dann nicht unmittelbar in nachhaltige Entwicklung investiert, sondern eher für sicherheitspolitische Zwecke ausgegeben werden.

Der Konflikt zwischen den großen Geldgebern und denen, die sie in der entwicklungspolitischen Verantwortung sehen, ist unauflösbar. Das ist zumindest solange so, wie die Verteilung des ökonomischen Reichtums der Staaten stark ungleichmäßig verteilt ist. Die stetig wachsende finanzielle Bedeutung der SPMs macht zudem deutlich, wie sehr die Prioritäten des UN-Sicherheitsrats – ähnlich wie bei den Friedensmissionen mit ihren separaten Haushalten – auch im regulären Haushalt eine gewichtigere Rolle spielen. Hier kommt es langfristig zu einer sicherheitspolitischen Verschiebung der Ausgaben, so sehr, dass Fachleute für UN-Haushaltsfragen bereits vorgeschlagen haben, auch die SPMs in einen separaten Haushaltsprozess zu verschieben. Gleichzeitig hat sich in den letzten Jahren der Konflikt zwischen den Vetomächten rund um sicherheitspolitische Fragen und auch um die Ausgaben für Friedensmissionen verstärkt, sodass die Haushaltsverhandlungen zuletzt eher konfliktreicher und damit unvorhersehbarer wurden.

Ergebnis der Verhandlungen zum ordentlichen Haushalt und jenen für die Friedensmissionen ist eine Reihe von Resolutionsentwürfen, die den Haushaltsentwurf des Generalsekretärs ändern oder ergänzen und abschließende Zahlen für die Haushalte und die Pflichtbeiträge festlegen. Für den regulären Haushalt werden diese informell verhandelten Punkte Ende Dezember im Fünften Ausschuss formell abgestimmt sowie in der Generalversammlung bestätigt. Hier nutzen einzelne Staaten noch einmal die Gelegenheit, ihren Unmut über gefundene Kompromisse öffentlich kund zu tun, ohne aber die Abstimmung letztendlich zu blockieren. Das Ergebnis der Haushaltsverhandlungen ist eine Haushaltsresolution, die die großen Zahlenblöcke festlegt und weitere programmatische und personelle Änderungen im Detail zu den rund 40 Haushaltssektionen beschließt. Da der Verhandlungsprozess nicht öffentlich ist, sind die Gründe für Änderungen schwierig nachzuvollziehen, wenn sie nicht in öffentlichen Reden angesprochen werden. Es gibt zudem kein einzelnes Dokument, das den gesamten Haushalt am Ende zusammenführt.

## DIE UN-FINANZEN IN DER GESAMTSCHAU

### DER ORDENTLICHE UN-HAUSHALT IST NUR EIN AUSSCHNITT

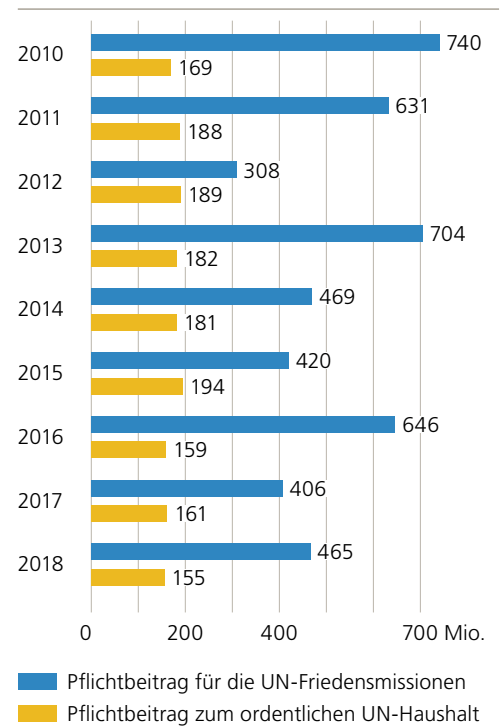
Der reguläre Haushalt der Vereinten Nationen mit seinen rund drei Milliarden US-Dollar ist wie ein zentraler Knotenpunkt in einem größeren Geflecht aus UN-Finanzien. Zusammen mit dem Haushalt für die Friedensmissionen wird somit die wesentliche Arbeit der Vereinten Nationen weltweit finanziert. Viele weitere wichtige multilaterale Aufgaben werden von anderen Organisationen im UN-System erfüllt. Die meisten von ihnen verfügen über ihre eigenen Haushalte oder werden nur zu einem sehr geringen Teil aus dem UN-Haushalt unterstützt. Nimmt man alle Organisationen und Programme der Vereinten Nationen sowie ihre Einnahmen und Ausgaben aus Pflicht- und freiwilligen Beiträgen zusammen, wird erkennbar, dass insbesondere die Friedenssicherung, die humanitäre Hilfe und die Entwicklungsprogramme zu den größten Ausgabenposten gehören (siehe Kasten zu den Ausgaben des UN-Gesamtsystems).

Im Bereich der globalen Gesundheit befasst sich beispielsweise die zum UN-System gehörende Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit ihren eigenen Finanzen unter

anderem mit Pandemien wie dem weltweiten COVID-19-Ausbruch. Der Haushalt der WHO ist zwar anders aufgebaut. Gegenwärtig ist er aber etwa so hoch wie der reguläre UN-Haushalt. Neben den Bereichen Friedenssicherung und Gesundheit werden die größten Ausgaben im Bereich der humanitären Hilfe, zum Beispiel über das Welternährungsprogramm (WFP) oder das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), sowie zur Unterstützung der (nachhaltigen) Entwicklung insbesondere über das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) getätigt. Die Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich Flucht und Migration, die sowohl humanitäre, entwicklungspolitische oder Bildungsmaßnahmen umfasst, wird ebenfalls mit großen Ausgaben durch das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) oder die im Jahr 2016 dem UN-System beigetretene Internationale Organisation für Migration (IOM) durchgeführt. Insgesamt wird dort ein Vielfaches des regulären Haushalts ausgegeben. Die Ausgaben des UNHCR im Jahr 2019 beliefen sich beispielsweise auf etwa 4,7 Milliarden US-Dollar.

Die UN-Sonderorganisationen, Spezialorgane und Fonds sind jeweils aus verschiedenen historischen Gründen entstanden, aber nicht selten spielten finanzielle Überlegungen eine Rolle. Eine Reihe von finanziell bedeutsamen Bereichen der UN bestehen heute nur, weil anfangs kleine Nebenhaushalte und Fonds ein organisatorisches Eigenleben entwickelt haben. Im Bereich der technischen (Entwicklungs-)Hilfe hat sich das UNDP aus zwei unterschiedlichen entwicklungspolitischen Finanzierungsmechanismen herausgebildet. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) wurde im Jahr 1946, kurz nach Gründung der UN, zunächst als Notfall-Fonds durch die UN-Generalversammlung ins Leben gerufen. Von Anfang stand fest, dass es sich durch freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten würde finanzieren müssen, denn es bestand keine Einigkeit darin, den regulären UN-Haushalt zu seiner Finanzierung zu nutzen. Heute übersteigen die jährlichen Gesamteinnahmen von UNICEF die durch Pflichtbeiträge finanzierten Ausgaben des regulären Haushalts um etwa ein Drittel. Und auch UN-Women, eine vergleichsweise junge Organisation, entwickelte sich aus unterschiedlichen Haushaltsbereichen, nämlich aus dem im Jahr 1976 separat gegründeten Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen

## DEUTSCHE PFLICHTBEITRÄGE AN DAS UN-SYSTEM IN MILLIONEN US-DOLLAR NACH JAHREN



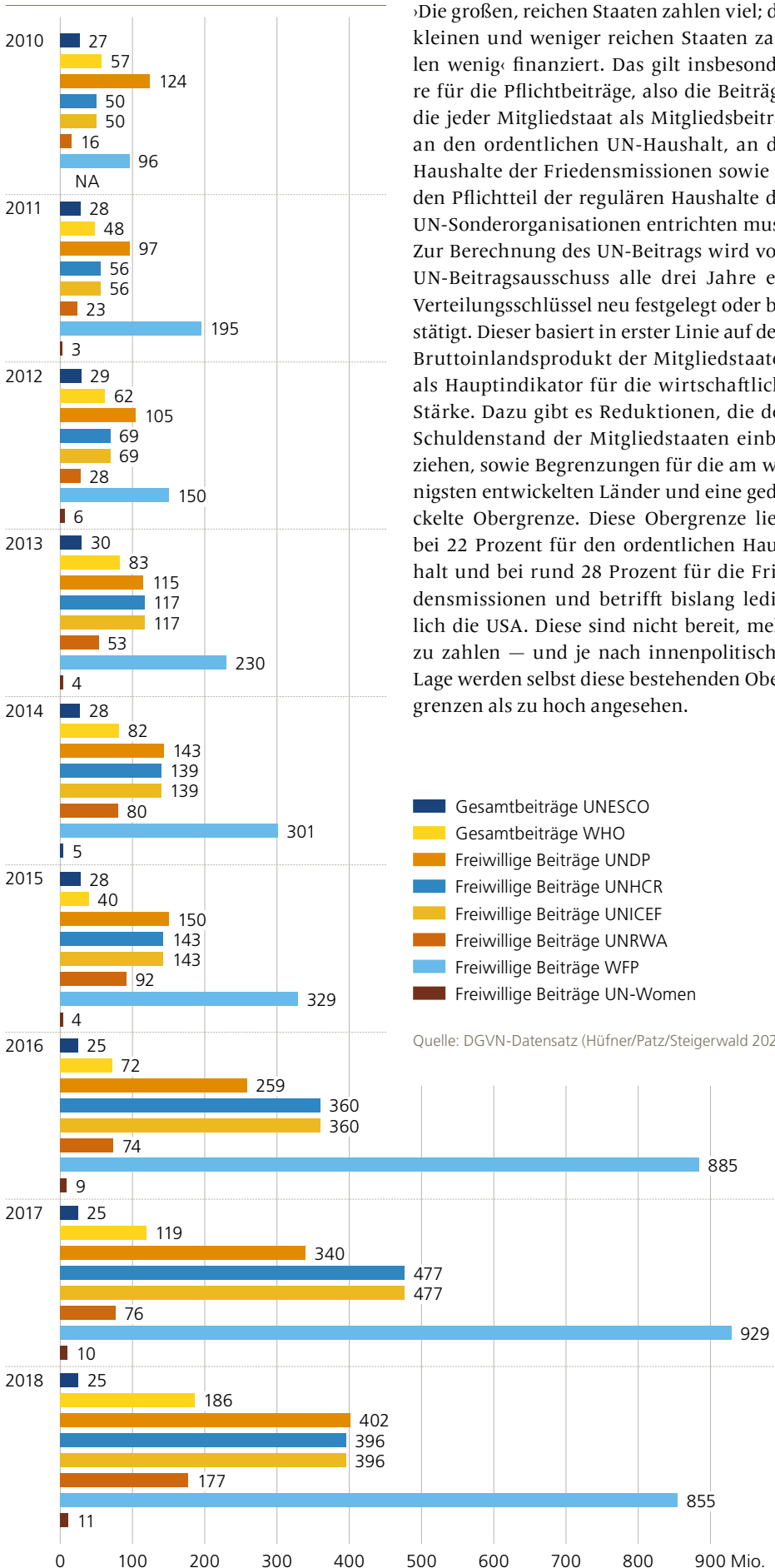
Quelle: DGVN-Datensatz (Hüfner/Patz/Steigerwald 2020).

## AUSGABEN DES UN-GESAMTSYSTEMS

Für das Jahr 2018 berichtet der Koordinierungsrat der Leiterinnen und Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UNSCEB) von Gesamtausgaben für das UN-System von insgesamt 52,8 Milliarden US-Dollar für 43 unterschiedliche Organisationen und Bereiche des UN-Systems. Zum Vergleich: Die Ausgaben des deutschen Bundeshaushalts (ohne die Bundesländer) beliefen sich im selben Jahr auf umgerechnet rund 409 Milliarden US-Dollar (336,7 Milliarden Euro). Fast drei Viertel (73 Prozent) der UN-System-Ausgaben aus Pflicht- und freiwilligen Beiträgen teilten sich auf sieben UN-Organisationen und Arbeitsbereiche auf: die Friedensmissionen (8 Milliarden US-Dollar), das Welternährungsprogramm (WFP) (6,8 Milliarden US-Dollar), die UN selbst (6,2 Milliarden US-Dollar), das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) (5,9 Milliarden US-Dollar), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (5,1 Milliarden US-Dollar), das Hohe Flüchtlingskommissariat (UNHCR) (4,1 Milliarden US-Dollar) und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2,5 Milliarden US-Dollar). Die übrigen 36 Sonderorganisationen, Spezialorgane, Fonds und Arbeitsbereiche teilen sich die restlichen 27 Prozent.

für Frauen (UNIFEM) und dem Büro der Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung (OSAGI), das über den regulären UN-Haushalt finanziert wurde.

**DEUTSCHE BEITRÄGE AN AUSGEWÄHLTE UN-ORGANISATIONEN IN MILLIONEN US-DOLLAR NACH JAHREN**



**WER FINANZIERT DAS UN-SYSTEM?**

Das UN-System wird nach der Maßgabe »Die großen, reichen Staaten zahlen viel; die kleinen und weniger reichen Staaten zahlen wenig« finanziert. Das gilt insbesondere für die Pflichtbeiträge, also die Beiträge, die jeder Mitgliedstaat als Mitgliedsbeitrag an den ordentlichen UN-Haushalt, an die Haushalte der Friedensmissionen sowie in den Pflichtteil der regulären Haushalte der UN-Sonderorganisationen entrichten muss. Zur Berechnung des UN-Beitrags wird vom UN-Beitragsausschuss alle drei Jahre ein Verteilungsschlüssel neu festgelegt oder bestätigt. Dieser basiert in erster Linie auf dem Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten als Hauptindikator für die wirtschaftliche Stärke. Dazu gibt es Reduktionen, die den Schuldenstand der Mitgliedstaaten einbeziehen, sowie Begrenzungen für die am wenigsten entwickelten Länder und eine gedeckelte Obergrenze. Diese Obergrenze liegt bei 22 Prozent für den ordentlichen Haushalt und bei rund 28 Prozent für die Friedensmissionen und betrifft bislang lediglich die USA. Diese sind nicht bereit, mehr zu zahlen – und je nach innenpolitischer Lage werden selbst diese bestehenden Obergrenzen als zu hoch angesehen.

- Gesamtbeiträge UNESCO
- Gesamtbeiträge WHO
- Freiwillige Beiträge UNDP
- Freiwillige Beiträge UNHCR
- Freiwillige Beiträge UNICEF
- Freiwillige Beiträge UNRWA
- Freiwillige Beiträge WFP
- Freiwillige Beiträge UN-Women

Quelle: DGVN-Datensatz (Hüfner/Patz/Steigerwald 2020).

Die größten Pflichtbeitragszahler sind zu Beginn der 2020er nach dem offiziellen Verteilungsschlüssel die USA (22 Prozent), China (12 Prozent), Japan (8,6 Prozent), Deutschland (6,1 Prozent) und Großbritannien (4,6 Prozent) gefolgt von Frankreich (4,4 Prozent), Italien (3,3 Prozent), Brasilien (3 Prozent), Kanada (2,7 Prozent) und Russland (2,4 Prozent). Der Pflichtbeitrag gilt zunächst nur für den ordentlichen Haushalt und – mit prozentualen Aufschlägen für die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats – für die Friedensmissionen. Die Sonderorganisationen des UN-Systems übernehmen diesen Schlüssel dann entweder für die Berechnung ihrer eigenen Pflichtbeiträge oder haben eigene Berechnungsgrundlagen.

Der Begriff Pflichtbeiträge täuscht dabei über eine Realität hinweg, die in manchen Jahren in den Vereinten Nationen nicht zu übersehen ist: Einzelne Staaten können aus politischen Erwägungen oder aus Gründen der nationalen Haushaltslage dazu übergehen, ihre Beiträge nur verspätet zum Ende des Haushaltsjahrs oder zum Teil gar nicht zu zahlen. Wird der Zahlungsrückstand zu groß, können sie zwar ihre Stimmrechte in der Generalversammlung verlieren, aber gegen verspätete oder reduzierte Beitragszahlungen können die UN zunächst einmal nichts tun, außer Appelle an die Staaten und die allgemeine Öffentlichkeit zu richten.

Säumige Zahlungen können, wie in den späten 2010er Jahren, die Zahlungsfähigkeit der UN ernsthaft gefährden. Der UN-Generalsekretär António Guterres musste Ende 2019 in dramatischen Appellen darauf hinweisen, dass sich die Weltorganisation in einer schweren Liquiditätskrise befände. Solche Situationen ergeben sich insbesondere dann, wenn große Beitragszahler wie die USA oder Brasilien in Rückstand geraten. In einer solchen Situation kann es passieren, dass trotz beschlossener Haushalte nicht (rechtzeitig) genug Geld eingeht, um zum Ende des Haushaltsjahrs die Gehälter von UN-Bediensteten oder den Strom am UN-Amtssitz zu bezahlen. Appelle des UN-Generalsekretärs verhalten insbesondere da, wo solche Entscheidungen auf politischem Unwillen einzelner Staaten basieren.

Trotz solcher Unregelmäßigkeiten und säumigen Zahler ist das Finanzvolumen des UN-Systems über die letzten Jahre insgesamt aber sowohl in absoluten Zahlen als auch inflationsbereinigt gewachsen. Der Grund dafür ist aber nicht ein Anstieg der Pflichtbeiträge für den regulären



UN-Haushalt, die relativ konstant geblieben sind, sondern ein weiteres Phänomen, das zuletzt immer größere Aufmerksamkeit erhält: die freiwilligen Beiträge.

Freiwillige Beiträge sind solche Zahlungen, die sich nicht aus einer bindenden Haushaltsresolution und einer allgemeinen Formel für die Verteilung der Lasten auf alle Mitglieder einer UN-Organisation ergeben. Stattdessen sind dies zusätzliche Gelder, die UN-Mitgliedstaaten und andere Länder aus unterschiedlichen politischen Erwägungen an bestimmte Bereiche des UN-Systems vergeben. Hierbei wird zwischen zwei Arten von freiwilligen Beiträgen unterschieden: Erstens Kernbeiträge, die die jeweilige UN-Organisation einigermaßen flexibel und nach Bedarf verwenden darf, und zweitens zweckgebundene Mittel, die nur nach den Vertragsbedingungen des Geldgebers – etwa im Rahmen einer Projektvereinbarung – oder für den spezifischen Zweck des Finanzierungsinstruments – beispielsweise eines speziellen Treuhandfonds, in den der Betrag eingezahlt wird –, ausgegeben werden dürfen. Treuhandfonds und vergleichbare Instrumente gibt es sowohl innerhalb einzelner UN-Organisationen, zum Beispiel den Treuhandfond für die Opfer von Menschenhandel, insbesondere Frauen und Kinder (UNVTF), aber es gibt sie auch für UN-Organisationen übergreifende Finanzierungen, etwa den Gemeinsamen Fonds für die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG Fund) oder den zentralen Notfallfonds für humanitäre Hilfe (CERF).

Das Problem der Finanzierung eines Großteils der UN-Aufgaben aus freiwilligen Beiträgen besteht darin, dass diese Zahlungen abhängig sind von den politischen

Prioritäten der Geberstaaten. Eine Langfristigkeit ist damit nicht gegeben. Wechseln die Regierung oder die Parlamentsmehrheit eines Geldgeberstaats, kann es sein, dass selbst versprochene Mittel nicht gezahlt werden. Außerdem müssen die Verwaltungen der unterschiedlichen UN-Organisationen viel Aufwand betreiben, um solche freiwilligen Mittel einzuwerben, da diese nicht wie die Pflichtbeiträge regulär eingezahlt werden. Eine weitere Herausforderung stellen zweckgebundene freiwillige Beiträge dar. Diese Zweckbindung, etwa für einzelne Weltregionen oder Länder, für bestimmte politische oder wirtschaftliche Ziele oder für konkrete Einzelprojekte entzieht den multilateralen Gremien, in denen alle Mitgliedstaaten mitreden können, die Entscheidung über die Prioritätensetzung und verlagert sie auf eine bilaterale Beziehung zwischen der UN-Verwaltung und den Geldgebern. Zweckbindung kann außerdem die Erfüllung von Mandaten erschweren, da mit diesen Geldern nicht flexibel auf neue Entwicklungen reagiert werden kann. Stattdessen dürfen die Gelder nur zur vorab festgelegten Zweckerfüllung eingesetzt werden und die Gegebenheiten vor Ort, die dringend einer Finanzierung bedürfen, werden außer Acht gelassen. Die UN und vor allem die geldgebenden Mitgliedstaaten haben bereits erkannt, dass diese Art der Finanzierung langfristig zu Zersplitterung und kurzfristigem Denken im UN-System führt. Es wurden daher Versprechungen abgegeben, mehr Kernbeiträge ohne Zweckbindung zu leisten und auch langfristige Finanzierungszusagen zu machen. Allerdings ändert das nichts daran, dass mittel- bis langfristig die Vereinten Nationen von freiwilligen Beiträgen abhängig sein werden. Der Großteil davon wird zweckgebunden und kaum

langfristig ausgerichtet sein. Außerdem wird deutlich, dass bestehende Finanzierungslücken verstärkt durch Einzelspenden – etwa an das UNHCR oder UNICEF – durch philanthropische Akteure wie die »Bill & Melinda Gates«-Stiftung oder die Jack-Ma-Stiftung oder durch transnationale Unternehmen mit ganz eigenen Interessen gefüllt werden müssen, damit die UN die an sie gestellten Erwartungen einigermaßen erfüllen können.

### WELCHE ROLLE SPIELT DEUTSCHLAND BEI DER FINANZIERUNG DES UN-SYSTEMS?

Deutschland ist in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre zum zweitgrößten Geldgeber im UN-System insgesamt aufgestiegen. Laut UNSCEB-Daten war Deutschland 2010 noch auf Platz acht, hinter Ländern wie Schweden oder den Niederlanden. Im Jahr 2018 waren nur noch die USA mit großem Abstand ein noch größerer Zahler von Pflicht- und freiwilligen Beiträgen. Hierbei sind es nicht etwa gestiegene Pflichtbeiträge, die diesen Anstieg erklären lassen – Deutschlands Pflichtteil am regulären Haushalt ist im Jahr 2020 im Vergleich zu 2013 sogar um einen Prozentpunkt gefallen –, sondern ein bedeutender Anstieg bei den freiwilligen Beiträgen an eine begrenzte Zahl von Organisationen im UN-System. Laut dem Bericht der Bundesregierung zur Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen in den Jahren 2018 und 2019 zahlte Deutschland insgesamt 3,56 Milliarden Euro an das erweiterte UN-System, etwa 0,3 Milliarden Euro mehr als noch im Jahr 2016. Dabei entfielen 1,97 Milliarden Euro auf den Haushalt des Auswärtigen Amtes und 1,23 Milliarden auf den Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ). Insgesamt waren im Jahr 2019 rund 21 Prozent der gesamten deutschen Beiträge Pflichtbeiträge, der Rest überwiegend projektbasierte, also eng zweckgebundene Mittel. Nach Berechnungen der Dag-Hammarskjöld-Stiftung aus UN-Daten waren von den deutschen freiwilligen Beiträgen im Jahr 2017 nur neun Prozent Kernbeiträge, der Rest mehr oder weniger zweckgebunden. Deutschland hat



◀ Die Generalversammlung hält die letzte Plenarsitzung in der Weihnachtszeit des Jahres 2019 ab. Die Haushaltsverhandlungen dauern meistens bis kurz vor Weihnachten eines jeden Jahres.  
Foto: UN Photo/Rick Bajornas



UN-Friedenssoldaten der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) arbeiten mit der lokalen Bevölkerung in Gao zusammen, um sie mit Medizin und Trinkwasser zu versorgen sowie über die Minengefahr aufzuklären.

Foto: UN Photo/Harandane Dicko

also zuletzt viel mehr finanzielle Verantwortung übernommen, nimmt dabei aber stark Einfluss auf die Mittelverwendung.

Als Hauptgründe für diese gestiegene finanzielle Verantwortung lässt sich zunächst die insgesamt gewachsene Rolle Deutschlands im UN-System, aber vor allem die humanitäre Krise in Syrien festmachen. Die dadurch gestiegene Bedeutung von Flucht und Migration in der deutschen Innen- und Außenpolitik hat dazu geführt, dass Deutschland nach dem Jahr 2015 viel mehr freiwillige Beiträge an das UNHCR, WFP, UNICEF und die IOM aber auch an

das UNRWA zu zahlen bereit war (siehe Übersicht zu den deutschen Beiträgen an ausgewählte UN-Organisationen). Hinzu kommen noch gestiegenen freiwillige Beiträge der EU an diese UN-Organisationen, Beiträge, zu denen Deutschland ebenfalls als großes EU-Mitgliedsland direkt und indirekt beiträgt.

#### MEHR VERLÄSSLICHKEIT IST GEFRAGT

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die gemischte Finanzierung des UN-Systems zwischen Kern- und Nebenhaushalten, zwischen Pflicht- und freiwilligen Beiträgen und zwischen ungebundenen und zweckgebundenen Mitteln zu einem nur schwer überschaubaren UN-Finanzgeflecht geführt hat. Der ordentliche UN-Haushalt spielt in diesem Geflecht zwar immer noch eine politisch bedeutsame aber

eine finanziell eher untergeordnete Rolle, vor allem, wenn man die »besonderen politischen Missionen« eher wie die Friedensmissionen separat betrachtet. Und auch auf der Geldgeberseite ist es unübersichtlich: Während Länder wie China zu den größten Pflichtzahlern für den ordentlichen Haushalt und die Friedensmissionen gehören, aber sonst nur sehr selektiv freiwillige Beiträge zahlen, sind andere Länder wie Deutschland oder Schweden, aber auch Geldgeber wie die EU, durch ihre freiwilligen Beiträge gewichtige Akteure in den UN-Finzen. Die USA sind zwar immer noch der größte Geldgeber insgesamt, sie sind aber zuletzt auch zu einem weniger verlässlichen Finanzierungspartner für die Vereinten Nationen geworden.

Für die Zukunft der Finanzen des UN-Systems bedeutet das, dass es bei wachsenden Aufgaben immer schwieriger wird, dafür zu sorgen, dass die richtigen Prioritäten gesetzt werden und das Geld letztendlich da ankommt, wo es im UN-System am dringendsten gebraucht oder möglichst langfristig eingesetzt werden kann. Mittelfristig wird das nur durch eine gute Zusammenarbeit der UN-Verwaltungen bei der Planung, durch ein intelligentes Fundraising und durch wohlmeinende Geldgeber möglich sein. Und nur wenn die Staatengemeinschaft langfristig bereit ist, kollektiv genügend Beiträge aufzubringen, kann es den Vereinten Nationen gelingen, handlungsfähig zu bleiben – ob in New York, in Bangkok oder in Südsudan.

#### WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

- Dokumentation der UN-Bibliothek zum UN-Haushalt ab dem Jahr 2020: [research.un.org/en/docs/budget2020](https://research.un.org/en/docs/budget2020)
- Finanzstatistiken inklusive herunterladbarer Tabellen des Koordinierungsrats der Leiterinnen und Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (UNSCEB): [www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics](https://www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics)
- Klaus Hüfner, Financing the United Nations – An Introduction, Berlin 2019.
- Ronny Patz/Klaus H. Goetz, Managing Money and Discord in the UN, Oxford 2019.
- Klaus Hüfner/Ronny Patz, Deutschlands Finanzbeiträge zum UN-System zwischen 2008 und 2018, Vereinte Nationen (VN), 6/2019, S. 262–266.
- Silke Weinlich/Max-Otto Baumann/Erik Lunds-gaarde, Deutschlands Finanzierung des UN-Entwicklungssystems: Eine bessere Mischung für einen stärkeren Multilateralismus, Bonn 2020, [doi.org/10.23661/as14.2020](https://doi.org/10.23661/as14.2020).

Weitere Informationen zu den Vereinten Nationen: [www.dgvn.de](https://www.dgvn.de)

#### Themenportale der DGVN

[frieden-sichern.dgvn.de](https://frieden-sichern.dgvn.de)  
[menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de](https://menschenrechte-durchsetzen.dgvn.de)  
[nachhaltig-entwickeln.dgvn.de](https://nachhaltig-entwickeln.dgvn.de)

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.  
 Zimmerstraße 26/27 | D-10969 Berlin  
[info@dgvn.de](mailto:info@dgvn.de) | [www.dgvn.de](https://www.dgvn.de)

[f](https://www.facebook.com/dgvn.e.v) dgvn.e.v [t](https://www.instagram.com/dgvn_de) dgvn\_de [y](https://www.youtube.com/channel/UCDGVNeV) DGVNeV

ISSN: 1614-5453 | Stand: Januar 2021

Text: Dr. Ronny Patz  
 Redaktion: Dr. Patrick Rosenow, Monique Lehmann  
 Gestaltung: Cornelia Agel, sevenminds.de

Klimaneutral gedruckt auf 100%-Recycling-Papier  
 Gefördert durch das Auswärtige Amt

 **Klimaneutral**  
 Druckprodukt  
 ClimatePartner.com/11180-2001-1001

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen  
 braucht Sie als Mitglied.



Für Frieden.  
 Für Klimaschutz.  
 Für Menschenrechte.  
 Für nachhaltige Entwicklung.

[www.dgvn.de/mitgliedschaft](https://www.dgvn.de/mitgliedschaft)