

Reform und Haushalt – Durch finanziellen Zwang soll die Erneuerung der Vereinten Nationen vorangetrieben werden

Sven Bernhard Gareis

Erstmals in der Geschichte der Weltorganisation wurden die Mittel ihres Zwei-Jahres-Haushalts nicht für den gesamten Zeitraum bewilligt. Angesichts ihres Gewichts innerhalb der Organisation konnten die USA mit ihrer Drohung, andernfalls den Haushalt nicht mitzutragen, eine Verbindung von Budget und Reform durchsetzen. Zwar wird die Notwendigkeit einer grundlegenden Erneuerung der Vereinten Nationen allseits beschworen – jedoch besteht keineswegs Einigkeit über Ziele und Wege dieses Prozesses.

Wie in jedem ungeraden Jahr verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen auch 2005 an ihrem letzten Sitzungstag am 23. Dezember die Resolutionen für ihren regulären Zwei-Jahres-Haushalt. Demnach stehen der Organisation in den Jahren 2006-2007 vor allem für fixe Kosten wie Personal und Liegenschaften, aber auch für eine Reihe von Aktivitäten und Programmen 3,798 Mrd. US-Dollar zur Verfügung, pro Jahr also rd. 1,9 Mrd. Dollar.

Erstmals jedoch in der Geschichte der Weltorganisation wurden die Mittel nicht für den gesamten Zeitraum bewilligt. Vielmehr werden die Ausgaben zunächst bei 950 Millionen Dollar gedeckelt – was bedeutet, dass dem Generalsekretär ab Juni 2006 das Geld ausgehen wird. Die Verfügung über die für den Rest des Jahres vorgesehenen Finanzmittel hängt dann von einer weiteren Entscheidung der Generalversammlung ab. Deren wichtigste Grundlage wiederum wird die Bewertung der Fortschritte sein, welche die Organisation bis dahin bei der Umsetzung ihres im September 2005 verabschiedeten Reformprogramms gemacht hat. Hierzu zählen vor allem die Schaffung eines permanenten Menschenrechtsrates, der die VN-Menschenrechtskommission ersetzen soll, wie auch eine grundlegende Verwaltungsmodernisierung innerhalb des VN-Apparates, mit neuen Rechnungsprüfungsinstrumenten, unabhängigen Aufsichtsgremien und einem Ethikbüro zur Verringerung von Korruption und Misswirtschaft.

Die Idee einer solchen Verknüpfung von Reform und Haushalt wird von den USA seit längerer Zeit bereits in die Debatte um die Erneuerung der Weltorganisation eingebracht – ihrem im August 2005 gerade ernannten VN-Botschafter



Dr. phil. Sven Bernhard Gareis, Wissenschaftlicher Direktor am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr

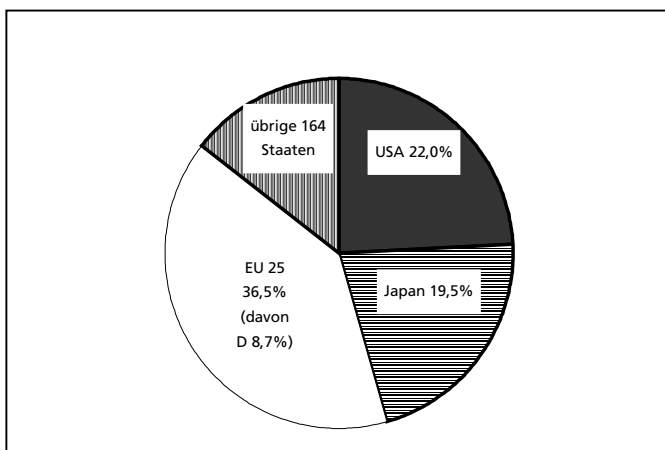
(s. VN-Dokument A/RES/60/247 A-C)

John Bolton ist es nun erstmals gelungen, diese kritische Verbindung in einem Beschluss der Generalversammlung zu verankern.

Zwar gilt in der Vollversammlung der Mitgliedstaaten das Prinzip ‚Ein Staat – eine Stimme‘, doch zeigt bereits ein Blick auf die wichtigsten Grundzüge der VN-Finanzstruktur, in welchem Maße die Handlungsfähigkeit der Organisation von wenigen Staaten abhängt.

Grundsätzlich müssen alle Mitglieder nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit Beiträge zum regulären Haushalt zahlen. Der Schlüssel wird alle drei Jahre für jedes Land neu festgelegt, seit dem 1. Januar 2001 gilt eine Beitragsskala die von 0,001 bis maximal 22 Prozent reicht. In absoluten Größen bedeutet dies für ein kleines Land wie Vanuatu Zahlungen in Höhe von 17,795 Dollar im Jahr, während die USA mit über 300.000.000 Dollar veranlagt sind. Im Zeitraum 2004 bis 2006 trugen 27 Länder über 80 Prozent zum regulären Haushalt bei. Deutschland ist mit rd. 8,7 Prozent (154 141 000 Dollar) nach den USA und Japan der drittgrößte Beitragszahler, die 25 Staaten der Europäischen Union steuern insgesamt 36,5 Prozent bei (s. Abbildung).

Abbildung 1: Beiträge zum regulären VN-Haushalt 2005
(Prozentzahlen gerundet) Jahresbudget rd. 1,9 Mrd. US-Dollar



Ähnlich verhält es sich mit dem zweiten großen Haushalt der VN, den Aufwendungen für die Friedenssicherung, die im Jahr 2005 mit fast 100.000 Friedensschützern in 16 von den Vereinten Nationen geführten Missionen einen Höchststand erreicht hat. Zu den Aufwendungen für die Friedenssicherung, die sich im Haushaltsjahr 2005-2006 auf rd. 3,6 Mrd US-Dollar belaufen, zahlen alle Mitgliedstaaten auf der Grundlage des oben genannten Beitragsschlüssels ein. Allerdings gewährt ein ebenfalls 2001 eingeführtes Rabattsystem insbesondere den ärmeren Staaten abgestufte Abschläge von bis zu 90 Prozent. Die

daraus entstehenden Einnahmeausfälle werden durch die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, voran den USA getragen. An den Kosten jeder VN-Operation sind die USA daher mit mehr als 25 Prozent beteiligt.

Ein weiterer wichtiger Posten in der Finanzierung der Vereinten Nationen sind die freiwilligen Beiträge, die Mitgliedstaaten für Programme und Fonds leisten, die ihnen besonders wichtig und unterstützenswert erscheinen. Ohne diese freiwilligen Leistungen, die ebenfalls zum ganz überwiegenden Teil von einer kleinen Gruppe reicherer Staaten kommen, sind weite Teile der operativen Arbeit der Vereinten Nationen nicht vorstellbar (zur VN-Finanzstruktur s. Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (2003), Die Vereinten Nationen. Opladen, S. 68ff.).

Angesichts ihres Gewichts innerhalb der Organisation konnten die USA mit ihrer Drohung, andernfalls den traditionell im Konsens verabschiedeten Haus-

halt nicht mitzutragen, eine Verbindung von Budget und Reform durchsetzen. Zwar wird die Notwendigkeit einer grundlegenden Erneuerung der Vereinten Nationen allseits beschworen – jedoch besteht keineswegs Einigkeit über Ziele und Wege, Prioritäten und (auch zeitliche) Perspektiven dieses Prozesses. Bei einer Mitgliedschaft von 191 so heterogenen Staaten sind gravierende Interessenunterschiede bezüglich Form und Funktion der Weltorganisation kaum verwunderlich.

So berechtigt ein größerer politischer Gestaltungsanspruch der Hauptbeitragszahler in den Vereinten Nationen sein mag – so nachhaltig dürfte sich der Charakter der Vereinten Nationen als dem wichtigsten globalen Forum für multilaterale Konsultation und Kooperation verändern, wenn die Arbeit der Organisation vorrangig durch die Interessen der Geldgeber bestimmt wird. Befürchtet wird vor allem ein Bedeutungsverlust der Generalversammlung, die durch einen starken, von den reichen Staaten getragenen Generalsekretär dominiert wird – die Generalversammlung ist aber nach wie vor das wichtigste Gremium vor allem der Entwicklungsländer zur Artikulation ihrer Interessen.

Entsprechend kontrovers wurde die Initiative der USA im Dezember 2005 diskutiert. Die nachstehenden Texte sollen einen Ausschnitt aus dieser Debatte widerspiegeln; die Übersetzung der englischsprachigen Originaltexte ins Deutsche wurde durch den Verfasser dieses Beitrages vorgenommen.

1. Position der USA

Die USA zeigten sich nach der Verabschiedung der Haushaltsresolution zufrieden und verdeutlichten ihren Anspruch, das Instrument der Finanzblockade auch bei der Evaluation der Reformfortschritte einzusetzen:

Statement von Alejandro D. Wolff, Stellvertretender Ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, in der Generalversammlung am 23. Dezember 2005

(Original in Englisch;
Quelle:
www.un.int/usa/05print_272.htm,)

Danke Herr Präsident,

die Vereinigten Staaten begrüßen die heutige Entscheidung der Generalversammlung zur Annahme von Haushaltsregelungen, die es erlauben, VN-Operationen und Aktivitäten fortzuführen während die Mitgliedsstaaten weiter über die Implementierung der Reformen diskutieren, auf die sie sich während des Weltgipfels vom September 2005 geeinigt haben.

Diese Übereinkunft richtet einen Zwei-Jahres-Haushalt ein, mit einer Zuweisung für das erste Jahr, die es dem Generalsekretär erlaubt 950 Millionen US-Dollar auszugeben – das entspricht den Aufwendungen für etwa sechs Monate – bis die Generalversammlung weiteres verfügt. Die Entscheidung stattet die Vereinten Nationen mit ausreichenden Ressourcen aus, um ihre Operationen fortzuführen während sie zugleich die gemeinsame Verpflichtung der Mitgliedstaaten unterstreicht, eine stärkere, effektivere und verlässlichere Organisation zu schaffen.

Die heutige Übereinkunft sorgt auch für: Die Schaffung eines Ethik-Büros mit ausreichender Ausstattung, um seine wichtigen Funktionen aufzunehmen; die Durchführung einer unabhängigen externen Evaluation des Rechnungsprüfungs- und Aufsichtswesens um Maßnahmen zur Stärkung dieser wichtigen Systeme zu identifizieren; die Schaffung eines Unabhängigen Beratungsausschusses für das Rechnungsprüfungswesen. Dies sind alles wesentliche Ergebnisse, die unseren gemeinsamen Zielen entsprechen.

Die Vereinigten Staaten sind außerdem bereit, mit unseren Kollegen wie auch mit Beamten des Sekretariats weiter über die besten Wege zur Umsetzung der anderen auf dem Gipfel beschlossenen Reformen nachzudenken, einschließlich einer umfassenden Überprüfung der VN-Mandate, der Personalausstattung sowie der Haushaltsregeln.

Es ist klar, dass wir in sechs Monaten abschätzen können, welche Fortschritte im Bereich der Managementreform gemacht wurden um dann zu entscheiden, wie an die Haushaltsfragen für den Rest des Jahres 2006 herangegangen werden soll. Wie von den Verhandlungsführern der Resolutionen anerkannt wurde, haben wir dafür die Möglichkeit, vom Konsensprinzip abzuweichen.

Natürlich hoffen wir, dass die Fortschritte bei den Reformmaßnahmen mehr als ausreichend sein werden, um den Haushaltsplan für den Rest des Jahres fortzuführen. Alle diese Verbesserungen werden die Organisation stärken und ihre Glaubwürdigkeit erhöhen, so dass sie besser den Prioritäten entspricht, auf die sich die Mitgliedstaaten verständigt haben.

Die Vereinigten Staaten freuen sich auf unser weiteres gemeinsames Engagement in diesen Angelegenheiten.

Vielen Dank Herr Präsident

2. Position der EU

Die Europäische Union, vertreten durch die britische Ratspräsidentschaft, hat den ursprünglich radikaleren US-Ansatz entschärfen können und sich um eine vermittelnde Position bemüht.

(Original in Englisch;
Quelle:
www.ukun.org)

Statement von Sir Emyr Jones Parry, Ständiger Vertreter des Vereinigten Königreichs bei den Vereinten Nationen im Namen der Europäischen Union am 23. Dezember 2005

Die Einigung heute Abend ist ein gutes Ergebnis für die Vereinten Nationen. Wir haben ein Zwei-Jahres-Budget mit substanziellen Ressourcen und eine Betragsskala für ein Jahr, auf deren Grundlage von allen Mitgliedstaaten erwartet wird, dass sie ihre Beiträge wie von der Charta gefordert leisten.

Die Europäische Union war aktiv in die Verhandlungen eingebunden und spielte ihre Rolle bei der Überbrückung bestehender Unterschiede.

Die Resolutionen zum Haushalt und den mit ihm verbundenen Fragen haben die verschiedenen Herausforderungen zusammengeführt, vor denen die Vereinten Nationen stehen und von denen im Abschlussdokument des Gipfels ausgeführt wurden.

Wir haben Fortschritte gemacht im Prozess der Implementierung. Im nächsten Jahr erhoffen wir uns eine enge Zusammenarbeit bei der Einlösung unserer Verpflichtungen. Die Managementreform ist eine Priorität und der Gipfel hat uns einen Zeitplan zu ihrer Umsetzung vorgegeben. Diese Ergebnisse werden vorliegen, wenn wir die Anfrage des Generalsekretärs zur Freigabe der zweiten Budgettranche 2006 betrachten.

Die Verhandlungen zu § 3 der Haushaltsresolution führten zum Einvernehmen, wie wichtig es ist, dass der Haushalt die Fortführung spezifischer Programme erlaubt. Gleichermaßen wurde anerkannt, dass die Forderungen des Generalsekretärs auf der Grundlage seiner Erfolge und ohne einen Automatismus behandelt werden.

Die Europäische Union wird auch im nächsten Jahr mit den Kollegen aktiv daran arbeiten, die notwendigen Reformen zu verwirklichen und die Fortschritte zu erzielen, die der Gipfel erwartet.

Wir sind zuversichtlich, dass die Generalversammlung in dieser Hinsicht Fortschritte erzielt, die fortführen, was wir heute Abend erreicht haben.

Danke Herr Präsident

3. Position von Entwicklungsländern

Als einer der in der Gruppe der 77 organisierten Entwicklungs- und Schwellenländer, die mit über 130 Staaten zwar eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung haben, aber kaum finanzielle Beiträge leisten können, verwies der südafrikanische Botschafter auf die unterschiedlichen Reformperspektiven unter den Mitgliedstaaten:

Statement von Botschafter D S Kumalo zur Erklärung der südafrikanischen Position nach der Annahme der Resolution zum VN-Haushalt 2006-2007 in der Generalversammlung am 23. Dezember 2005

(Original in Englisch;
Quelle:
www.southafrica-newyork.net/pmun)

Wir werden nicht akzeptieren, dass der Haushalt dazu benutzt wird, Mandate abzuschaffen, die wir unterstützen und die außerhalb des Beschlussrahmens des Gipfels liegen. Wir glauben nicht, dass uns irgendetwas davon abhalten kann sicherzustellen, dass diese Organisation gleichermaßen im Interesse der entwickelten wie auch der sich entwickelnden Länder handelt.

Ausschlaggebend für uns war, dass der Generalsekretär uns mitgeteilt hat, dass er mit diesem Haushalt leben könne, wenn auch mit großer Zögerlichkeit was das Sekretariat anbelangt.

Wir haben den Konsens mitgetragen, um sicherzustellen, dass die Vereinten Nationen in den kommenden Jahren mit einem realistischen Budget und verlässlichen Mittelzuflüssen ausgestattet sind. Wir, als Mitgliedstaaten, haben es jedoch versäumt und sind unserer gemeinsamen Verantwortung nicht gerecht geworden, die Bedingungen festzulegen, unter denen diese Ausgaben vorgenommen werden. Wir sind nun von den Auswirkungen betroffen, die diese politische Entscheidung auf die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen haben wird.

Es gibt eine falsche Wahrnehmung, dass Reformen auf der Agenda nur einiger Staaten stehen und dass diese die anderen durch Zwangsmaßnahmen dazu bringen können, ihre Reformvisionen zu akzeptieren. Dies ist nicht wünschenswert und nicht hilfreich für ein transparentes Verfahren und den ehrlichen Versuch, Reformmaßnahmen zu unternehmen. Südafrika unterstützt Reformen aber wir glauben an die Gleichheit aller Mitgliedstaaten unbeschadet unserer verschiedenen Beitragsleistungen zu der Organisation.

4. Kritik an den USA

Deutliche Kritik übt der Kommentator der "Zeit":

Zerstörer am Werk. Amerika demütigt UN-Generalsekretär Kofi Annan

(Kommentar von
Ulrich Ladurner, Die
Zeit vom 27.
Dezember 2005)

Es gibt viele Gründe, UN-Generalsekretär Kofi Annan zu bedauern. Wann immer die Weltorganisation etwas falsch macht, und das ist nicht selten der Fall, wann immer Geld in dunklen Kanälen versickert, und das geschieht häufiger, als man denkt, wann immer also etwas Skandalöses in diesem Apparat geschieht, wird Annan öffentlich abgewatscht. Der Ghanaer muss leiden, weil seine Organisation unzulänglich ist und weil sie viele erbitterte Gegner hat.

John Bolton ist einer von ihnen. Der amerikanische UN-Botschafter hat Annan jetzt über das bisher bekannte Maß hinaus gedemütigt. Der Haushalt der Vereinten Nationen für die Jahre 2006 und 2007 ist mit 3,8 Milliarden Dollar veranschlagt worden. Allerdings darf Annan zunächst nur 950 Millionen davon ausgeben. Die Begrenzung wird erst aufgehoben, wenn Reformen verabschiedet sind. Bolton feierte dies als einen »Sieg für die Vereinigten Staaten«.

Das ist eine richtige Einschätzung. Die Regierung Bush hat nie einen Hehl daraus gemacht, dass sie die UN verachtet. Gnade in den Augen George W. Bushs fände die Weltorganisation nur, wenn sie sich seiner Außenpolitik unterwürfe.

In allen anderen Fällen wird sie bestraft. Schade nur, dass damit auch eine im Prinzip richtige Idee diskreditiert wird. Die UN sind tatsächlich dringend reformbedürftig, und es ist nicht falsch, sie anzutreiben.

Aber Bolton ist kein Antreiber. Er ist ein Zertrümmerer.

5. Ein anderer Kommentator erkennt auf Seiten der USA nicht nur Stärke

(Kommentar von
Stefan Kornelius,
Süddeutsche
Zeitung vom 25.
November 2005)

Des Botschafters Botschaft

Seit dem gewaltigen Reformgipfel im September hat sich bei den Vereinten Nationen wenig getan. Dafür gibt es viele Gründe, die sich unter einem Oberthema zusammenfassen lassen: Mit der Umgestaltung sollen Machtverhältnisse geklärt werden – vor allem das zwischen der Generalversammlung und dem Generalsekretär – was einigen Beteiligten nicht behagt. Kofi Annan, dessen Amt nach dem Willen der Reformfreunde gestärkt werden soll, führt also einen Kampf gegen die Generalversammlung und dort vor allem gegen die Entwicklungsländer. So weit, so schlecht.

Um die Blockade aufzubrechen, übt nun der amerikanische UN-Botschafter John Bolton Druck aus. Er droht, das Budget der Vereinten Nationen nicht zeitgerecht zu verabschieden, die Arbeit der Organisation also zu lähmen. Ein Budget mit den USA als größtem Beitragszahler würde erst dann zu Stande kommen, wenn wichtige Reformen wie etwa die Einrichtung eines Menschenrechtsrates beschlossen sind.

Bolton ist der falsche Überbringer einer richtigen Nachricht. Richtig ist die Drohung an die Generalversammlung, die sich aus dem Sumpf befreien muss, wenn sie bedeutsam bleiben will. Falsch ist, dass Bolton als selbsternannter Henker der UN mit dem Strick wedelt. Bolton hätte Verbündete gewinnen und die Drohung von weniger wichtigen Mitgliedern aussprechen lassen müssen. So aber steht er wieder einmal selbst im Zentrum des Sturms – wo er sich schon immer wohl fühlte. Dazu kommt: Bolton ist selber schwach, weil seine Amtszeit nur von Jahr zu Jahr verlängert werden kann. Warum sollten ihm seine Gegner in der Generalversammlung da nicht ein wenig schaden? Dies für alle, die an eine schnelle Reform der UN glauben.

6. Konsequenzen für die UN

(Original in Englisch;
Quelle: www.globalpolicy.org)

Don Kraus warnt im Global Policy Forum vor negativen Konsequenzen für die Vereinten Nationen – und die USA, wenn die Interessen der Geldgeber zum Maß der Dinge in den UN gemacht werden

Die UN: Bezahlen, was einem gefällt?

(...) Nachdem sie weniger Unilateralismus und mehr internationale Kooperation in ihrer zweiten Amtszeit versprochen hat, vertritt die Bush-Administration nun ein radikales „Zahle-was-Du-Dir-Wünschst-Muster“ für den UN-Haushalt. Der Vorschlag von US Botschafter John Bolton, dass sich die Mitgliedstaaten die Programme herauspicken, die sie unterstützen wollen, droht das UN-Budget in einen chaotischen Basar zu verwandeln, mit der Gefahr einer schweren Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit der Weltorganisation.

Diese Vorschläge kommen genau zu dem Zeitpunkt, zu dem die Diplomaten aus 191 Staaten über Maßnahmen zur Stärkung der Organisation verhandeln, von denen auch die Bush-Administration eine ganze Reihe unterstützt. Wenn Washington sich nicht in konstrukt-

tiverer Weise um machbare Kompromisse bemüht, werden die USA eine wichtige Gelegenheit verpassen, die Organisation effektiver zu machen. (...)

Eine US-UN?

Vorschläge wie der, die Regierungen mit der Brieftasche über die bevorzugten Linien der UN-Aktivitäten abstimmen zu lassen, würde das wichtigste Forum für globale Zusammenarbeit in einen Darwin'schen Dschungel verwandeln. Nach Boltons Plan müssten die UN-Büros untereinander konkurrieren, und nur der Fitteste würde überleben. Die Verlierer in diesem Popularitätswettbewerb würden wahrscheinlich wegsterben – darunter auch solche, die zwar wichtige Aufgaben erfüllen, die aber nicht besonders sexy sind. (...)

All das mag gut und richtig sein für die reichste Nation der Welt. Aber ein solches Finanzierungssystem würde wenig Raum lassen für die Interessen der kleineren und weniger reichen Staaten. Und die Botschaft, die Boltons Vorschlag transportiert – ebenso wie seine Drohung, das VN-Budget als Geisel zu nehmen – wird nur Befürchtungen verstärken, dass die USA die UN dominieren wollen, statt mit den anderen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten. (...)

Zweifellos haben die Einlassungen von Botschafter Bolton, internationale Vorbehalte gegen die USA verstärkt, ein erster Schritt zu einer konstruktiveren Haltung der USA wäre, die Drohung zurückzuziehen, das UN-Budget als Geisel zu nehmen. (...)

Obwohl er für sich beansprucht, dass die UN-Kultur seinen unverblühten und provokativen Stile erfordere, hat er keine Unterstützung durch andere Staaten für Präsident Bushs Ziel gewonnen, die Vereinten Nationen zu modernisieren und zu stärken. Tatsächlich haben wir diesen Film schon einmal gesehen, als Botschafter Bolton Wochen vor dem Septembergipfel versuchte, Hinweise auf die weltweit akzeptierten Millennium-Entwicklungsziele zu streichen. Im Ergebnis musste Präsident Bush persönlich die Welt seines Engagements für Entwicklung und Armutsbekämpfung versichern (...).