

führt, die sicherstellen soll, dass Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Sektor mindestens 30 Prozent ausmachen. Sorgen bereiteten dem Ausschuss das weiter vorherrschende Klima von Gewalt und Kriminalität sowie das Risiko für Frauen, Opfer von Gewaltakten zu werden. Die Sachverständigen wiesen auch auf den schwierigen Zugang von Binnenvertriebenen zu Bildung, Sozialdiensten, Gesundheitsdiensten und Arbeit hin. Dabei seien Frauen, die alleine für ihre Familie sorgen müssen, besonders betroffen. Der Ausschuss lobte zwar eine Verordnung, die Abtreibung im Falle von Vergewaltigung oder Gefahr für die Gesundheit der Mutter erlaubt, wies jedoch darauf hin, dass die Zahl unsicherer und illegaler Abtreibungen immer noch zu hoch sei.

38. Tagung

Die neue Verfassung **Serbiens** verpflichtet den Staat, die Gleichstellung von Mann und Frau zu garantieren und Maßnahmen zur Erreichung der Chancengleichheit zu ergreifen. Der Ausschuss begrüßte die Verfassung und den Anstieg des Anteils der weiblichen Abgeordneten in der Nationalversammlung von 12,8 auf 20,4 Prozent. Besorgnis äußerten die Mitglieder darüber, dass das Strafmaß für häusliche Gewalt gesenkt wurde und sexuelle Belästigung nicht mehr als Straftat angesehen wird. Kritisiert wurden auch die schwierige Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, im Hinblick auf Lohnunterschiede, hohe Arbeitslosigkeit und überwiegend schlecht bezahlte Arbeitsplätze.

Mindestens 20 Prozent der Kandidaten in Gemeinde- und Parlamentswahlen in **Mauretanien** müssen Frauen sein. Ferner gibt es finanzielle Anreize für Parteien, Frauen zu fördern. Im Ergebnis sind 33 Prozent der auf Gemeindeebene Gewählten und 17 Prozent der Parlamentarier Frauen. Der Ausschuss lobte dieses System und die Einführung einer Schulpflicht für 6- bis 14-Jährige. Die Analphabetenrate unter Frauen sei jedoch weiterhin hoch. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen angesichts des Fortbestehens schädlicher Bräuche und Traditionen, wie zum Beispiel Genitalverstümmelung, Zwangsheirat und Heirat im Kindesalter, sowie die weit verbreitete Auffassung körperliche Züchtigung von Frauen sei rechtmäßig.

39. Tagung

Die CEDAW-Experten begrüßten die Bemühungen **Brasilien**s, die Gesetzgebung besser mit dem Übereinkommen in Einklang zu bringen, insbesondere das Gesetz zu Gewalt gegen Frauen sowie bessere Regelungen im Arbeitsrecht und zu Mutterschaft und Gesundheit. Es gebe jedoch weiterhin eine beträchtliche Kluft zwischen der rechtlichen und der tatsächlichen Situation von Frauen. Vor allem indigene Frauen seien benachteiligt. Kritisch äußerte man sich angesichts des Ausmaßes des Frauenhandels. Ein Missstand sei zudem, dass das Arbeitsrecht Hausangestellte nicht schützt, was vor allem Frauen afrikanischer Abstammung betrifft, die häufig ausgebeutet werden.

Die Einführung kostenfreier und verpflichtender Grundschulbildung sowie das gesetzliche Verbot von Genitalverstümmelung, Zwangsheirat und Heirat im Kindesalter lobten die Ausschussmitglieder bei der Prüfung des Berichts aus **Kenia**. Sie kritisierten die Verfassung, deren Diskriminierungsverbot nicht auf die Bereiche Ehe, Scheidung, Adoption und Nachfolge anwendbar ist. Der Ausschuss bedauerte die geringen Fortschritte beim Gesetzesvorhaben gegen häusliche Gewalt, das seit dem Jahr 2002 seiner Verabschiedung harret. Besorgt zeigte man sich auch angesichts des geringen Anteils von Frauen im Parlament (4,8 Prozent).

Nach Veröffentlichung des Übereinkommens im Amtsblatt von **Jordanien** sind seine Bestimmungen Gesetz, was der Ausschuss positiv hervorhob. Ebenso lobten seine Mitglieder die Einführung einer Frauen-Quote von 20 Prozent für Gemeinderäte sowie das Erreichen von gleichen Anteilen Jungen und Mädchen in Grund- und Sekundarschulen. Äußerst besorgt zeigte man sich angesichts der Erklärung, Jordanien könne aus politischen Gründen Frauen nicht erlauben, ihre Staatsangehörigkeit an ihre Kinder weiterzugeben, und religiöse Gründe den Staat hindern würden, Frauen gleiche Rechte in Bezug auf Ehe, Scheidung und Sorgerecht zuzusichern. Zwar begrüßte der Ausschuss, dass Täter von »Ehrenverbrechen« nicht länger straflos bleiben. Unhaltbar sei jedoch, dass das Strafmaß reduziert würde, wenn der Täter in einem Anfall von Wut handelt oder wenn die Familie des Opfers ihm vergibt.

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung:

62. Tagung 2007/2008 | Haushalt

- 4,2 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt 2008–2009
- 6,7 Mrd. US-Dollar für Friedensoperationen

Thomas Thomma

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Sujata Ghorai, Generalversammlung: 60. Tagung 2005/2006, Haushalt, VN, 6/2006, S. 255ff., fort.)

Die 62. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 22. Dezember 2007 den **Programmhauhaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2008–2009** in Höhe von **4,171 Mrd. US-Dollar** verabschiedet (UN-Dok. A/RES/62/237 A–C). Die Verhandlungen über den ordentlichen Haushalt gestalteten sich erwartungsgemäß schwierig, führten aber zu einem für alle Seiten akzeptablen Abschluss: Man einigte sich auf signifikante Kürzungen des Haushaltsentwurfs, ohne die Auftrags Erfüllung der Vereinten Nationen zu gefährden. Die Abkehr der USA vom Konsensprinzip kam unerwartet und lässt sich nicht mit dem (zu hohen) Budgetvolumen begründen.

Verhandlungsverlauf und -ergebnis

Zu Beginn der Beratungen im September 2007 lag ein Haushaltsentwurf von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in Höhe von 4,397 Mrd. US-Dollar vor. Hierzu gab der **Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ)** nur Empfehlungen für geringe Kürzungen ab (minus 12,3 Mio. US-Dollar). Die Entscheidung blieb letztlich dem **5. Hauptausschuss der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt) überlassen. Parallel hierzu liefen im 5. Hauptausschuss die Beratungen zu den finanziellen Auswirkungen von Entscheidungen anderer Hauptausschüsse der Generalversammlung (programme budget implications). Ebenso musste der Ausschuss Entscheidungen über einzelne, neu angepasste Budgetansätze (revised estimates) des ordentlichen Haushalts

treffen, die im Entwurf des Generalsekretärs noch nicht berücksichtigt werden konnten. Diese beiden parallelen Verhandlungsstränge führten zu einer Nachforderung gegenüber dem Haushaltsentwurf des Generalsekretärs von insgesamt 61,7 Mio. US-Dollar. Der ACABQ sprach hierzu Empfehlungen für umfangreiche Kürzungen von 20,7 Mio. US-Dollar aus.

Unter Berücksichtigung der im Dezember erfolgten Neukalkulation (recosting) für Preisanstieg und Wechselkursentwicklung an den verschiedenen UN-Standorten in Höhe von 43,7 Mio. US-Dollar summierten sich alle geforderten Ausgaben auf 4,502 Mrd. US-Dollar. Dieser Betrag wurde aufgrund der Kürzungsempfehlungen des ACABQ um 33 Mio. US-Dollar reduziert. Folglich musste sich der 5. Hauptausschuss in der Endphase der Verhandlungen mit Ausgabenforderungen in Höhe von 4,469 Mrd. US-Dollar auseinandersetzen.

Nord-Süd-Interessenausgleich

Wie kam es bei den Verhandlungen im 5. Hauptausschuss zu einem Kürzungsvorschlag von fast 300 Mio. US-Dollar? Entscheidend für die Billigung der Kürzungen war, dass in enger Abstimmung der großen Beitragszahler – sowohl innerhalb der Europäischen Union als auch mit Australien, Japan und Kanada – mit dem pakistanischen Verhandlungsführer für die Gruppe der 77 (G-77) und China ein Interessenausgleich gefunden werden konnte. Dieser Ausgleich bestand darin, im Gegenzug für einige wenige zusätzliche Planstellen, die über den Haushaltsentwurf hinausgingen, Zustimmung zu weiteren Budgetkürzungen zu erhalten. Diese Verhandlungsstrategie ist von den USA zwar nicht aktiv gefördert worden, aber auf Arbeitsebene in den Hauptausschussberatungen mitgetragen worden. In einer fast 24-stündigen Marathonsitzung erzielte eine kleine Gruppe von Verhandlungsführern letztlich Übereinstimmung, weitere Einsparungen gegenüber dem Generalsekretär durchsetzen. Der von der G-77 und China geforderte Preis, ein Dutzend neue Planstellen über den im Haushaltsentwurf vorgesehenen (1,1 Mio. US-Dollar Hinzurechnung) und einmalig 2,5 Mio. US-Dollar zur Speisung des Entwicklungskontos des Sekretariats, erschien akzeptabel.

Spitz gerechnet sind gegenüber den beantragten Mitteln des Haushaltsentwurfs in den Verhandlungen Kürzungen von 124,7 Mio. US-Dollar und Hinzurechnungen von 3,6 Mio. US-Dollar erreicht worden. Die Kürzungen umfassen 26,3 Mio. US-Dollar für einen deutlich geringeren Anstieg der Lebenshaltungskosten am Standort New York als noch im Haushaltsentwurf kalkuliert. Die verbleibenden 98,4 Mio. US-Dollar konnten durch lineare Kürzungen bei Sachkosten, durch Einsparungen bei den zentralen Unterstützungsdiensten und nicht zuletzt durch einen höheren Prozentsatz bei den voraussichtlich unbesetzten Stellen (Vakanzrate) im Sekretariat erreicht werden.

Knapp 200 Mio. US-Dollar weniger wurden bewilligt, da sich die Planungen für das neue Hauptquartier der UN-Hilfsmission für Irak (UNAMI) in Bagdad verzögerten und von einer umfassenden Finanzierung durch freiwillige Beiträge außerhalb des UN-Haushalts ausgegangen wurde. Weitere Entlastungen bei den Pflichtbeiträgen durch freiwillige Leistungen waren von den Mitgliedstaaten nicht beabsichtigt.

Vergleich mit dem Haushalt 2006/2007

Der neue Haushalt von 4,2 Mrd. US-Dollar bedeutet eine Erhöhung von zehn Prozent gegenüber dem vorherigen Zweijahreshaushalt. Ein Blick zurück hilft, die Budgetdynamik zu verstehen. Im Dezember 2005 beschloss die Generalversammlung einen ordentlichen UN-Haushalt von 3,798 Mrd. US-Dollar. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs über die Jahre 2006 und 2007 stiegen die bewilligten Ausgaben auf 4,302 Mrd. US-Dollar. Bei Haushaltsabschluss im Dezember 2007 waren hiervon 4,189 Mio. US-Dollar ausgegeben worden (UN Doc. A/62/575). Folglich waren bei Abschluss des Haushalts im Dezember 2007 im Vergleich zum Beschluss des Haushalts von Dezember 2005 insgesamt 391 Mio. US-Dollar zusätzlich verausgabt. Diese Differenz kann auch als Mindestgröße (Basiseffekt) für die zu erwartenden Mehrausgaben im laufenden Haushalt bis Dezember 2009 interpretiert werden.

Je nach Lesart ergeben sich unterschiedliche Interpretationen des Haushaltvolumens 2008–2009. Verglichen mit dem Abschluss des Haushalts 2006–

Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts sind:

| | |
|-------------------------|---|
| 629 Millionen US-Dollar | Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat |
| 495 Millionen US-Dollar | Politische Angelegenheiten |
| 540 Millionen US-Dollar | Management und Unterstützungsdienste |
| 477 Millionen US-Dollar | regionale Entwicklungszusammenarbeit |
| 398 Millionen US-Dollar | internationale Entwicklungszusammenarbeit |

2007 ist ein nominales Nullwachstum erreicht worden. Sinnvoller ist jedoch der Vergleich jeweils zum Zeitpunkt des Beschlusses. Beim Vergleich des Beschlusses vom Dezember 2007 in Höhe von 4,171 Mrd. US-Dollar mit dem im Dezember 2005 beschlossenen Haushalt, ergibt sich ein stattliches nominales Wachstum von zehn Prozent.

Personallastige Struktur des UN-Haushalts

Mit dem ordentlichen Haushalt sind annähernd 10 000 Planstellen bewilligt worden. Hiervon entfallen knapp 45 Prozent auf Posten vergleichbar mit dem deutschen höheren Dienst. Es verwundert daher nicht, dass ungefähr 62 Prozent des Haushaltsvolumens (knapp 2,6 Mrd. US-Dollar) auf Personalkosten entfallen.

Bedenklich erscheint hier, dass der Haushaltsentwurf des Generalsekretärs lediglich 35 Streichungen und sieben Stellenumwandlungen vorsah, jedoch gleichzeitig 248 neue Stellen forderte. Netto waren somit 220 neue Planstellen gefordert, die sich auf alle Aufgabenbereiche des Sekretariats verteilen. Mit 56 neuen Planstellen ist das Amt für interne Aufsichtsdienste am stärksten bedacht worden (UN Doc. A/62/6).

Die Mitgliedstaaten hätten sich jedoch ein verstärktes Bemühen seitens des Generalsekretärs gewünscht, noch mehr Umwandlungen vorzuschlagen, um eine höhere Effizienz des eingesetzten Personals zu erreichen. Zumal die steigenden Personalforderungen im Bereich der Friedensoperationen durch einen eigenen Sonderstellenplan für das Sekretariat (support account) bereits aufgefangen werden, der bereits im Juni 2007 mit einem Haushalts-

volumen von 230 Mio. US-Dollar verabschiedet worden war (UN-Dok. A/RES/61/279).

In den 495 Mio. US-Dollar für politische Angelegenheiten (siehe Tabelle) waren 386,6 Mio. US-Dollar Ausgaben für 26 so genannte besondere politische Missionen (Special Political Missions – SPM) im Jahr 2008 enthalten. Da zu fünf weiteren SPM die politische Entscheidung über das Mandat erst nach dem Haushaltsbeschluss fiel, musste die Ausgabenermächtigung im März 2008 durch den 5. Hauptausschuss um 49 Mio. US-Dollar erhöht werden, so dass nun für das Jahr 2008 Ausgaben für SPM in Höhe von 435,6 Mio. US-Dollar bewilligt sind.

An diesem Beispiel zeigt sich das mit Unsicherheiten behaftete Haushaltsverfahren: Obwohl ein ordentlicher Haushalt für die Jahre 2008 und 2009 verabschiedet worden ist, sind die voraussichtlichen Ausgaben für SPM im Jahr 2009 bisher nicht im Haushalt aufgenommen, da der Sicherheitsrat und/oder die Generalversammlung das politische Mandat jeweils nur für maximal zwölf Monate gewährt. Wird jedoch von einer zu erwartenden Fortführung der bisherigen Mandate ausgegangen, muss mit einer Nachforderung für SPM im Jahr 2009 in Höhe von 500 Mio. US-Dollar gerechnet werden.

Haushalte für Friedensoperationen

Die Friedensoperationen haben jeweils ein Haushaltsjahr, das vom 1. Juli bis 30. Juni läuft. Der Haushalt jeder Friedensoperation wird regelmäßig im Mai durch den 5. Hauptausschuss beschlossen. Aufgrund der Resolutionen des Sicherheitsrats 1769 vom 31. Juli 2007 beziehungsweise 1778 vom 25. September 2007 zum Einsatz des hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) beziehungsweise der Friedensmission in der Zentralafrikanischen Republik und Tschad (MINURCAT) musste der 5. Hauptausschuss im Dezember 2007 auch über deren Finanzierung entscheiden.

Besonders ins Gewicht fiel dabei UNAMID mit einem Budget von 1,276 Mrd. US-Dollar. Dies entspricht knapp einem Fünftel aller bewilligten Ausgaben in Höhe von 6,711 Mrd. US-Dollar für Friedensmissionen von Juli 2007 bis Juni 2008. Der Haushalt für Friedensoperationen ist

mit diesen rund 6,7 Mrd. US-Dollar mehr als dreimal so groß wie der ordentliche UN-Haushalt mit 2,1 Mrd. US-Dollar jährlich.

Von den gegenwärtigen Friedensoperationen mit eigenem Haushalt schlägt nach UNAMID die Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) mit 1,167 Mrd. US-Dollar zu Buche, gefolgt von der Mission in Sudan (UNMIS) mit 887 Mio. US-Dollar und der Mission in Libanon (UNIFIL) mit 748 Mio. US-Dollar.

Deutschlands jährlicher Anteil an den Pflichtbeiträgen (2008–2009):

| | in Prozent | in Mio. US-Dollar | in Mio. Euro |
|-----------------------|------------|-------------------|--------------|
| Ordentlicher Haushalt | 8,577 | 176 | ca. 113,7 |
| Friedensoperationen | 8,577 | 573 | ca. 370 |
| Insgesamt | 8,577 | 749 | ca. 484 |

Politische Bewertung

Präsentation, Struktur und Umfang des Haushaltsentwurfs boten ausreichend Konfliktstoff zwischen den organisierten Interessengruppen der 192 Mitgliedstaaten. Die EU, unter portugiesischer Präsidentschaft, hat mit maßgeblicher Unterstützung Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens, in den Verhandlungen Einsparungsvorschläge durchgesetzt und mit der G-77 eine konstruktive Verhandlungsatmosphäre aufrechterhalten.

Das gemeinsame Interesse der großen Beitragszahler an budgetärer Disziplin und höherer Effizienz der UN-Bürokratie hielt die USA jedoch nicht davon ab, vom bewährten Konsensprinzip in Haushaltsfragen abzuweichen. Der für Haushaltsfragen zuständige amerikanische Botschafter bestand entgegen aller Signale und Erwartungen am Ende des schwierigen aber erfolgreichen Verhandlungsprozesses auf einer Abstimmung über den ordentlichen Haushalt. Er begründete die Ablehnung des Haushaltskompromisses zum einen mit grundsätzlichen Bedenken gegen die Höhe und zum anderen – als Tropfen, der für die USA das Fass zum Überlaufen gebracht habe – mit dem für die USA völlig inakzeptablen Beschluss zu den veran-

schlagten Kosten (6,8 Mio. US-Dollar; UN Doc. A/C.5/62/21) für eine Nachfolgekonzferenz der Weltkonferenz gegen Rassismus von 2001 im südafrikanischen Durban. Auf jener Konferenz war Israel Rassismus vorgeworfen worden. Bei der Abstimmung lehnten die USA als einziger Staat den Haushaltsbeschluss ab.

Nicht die Begründung der USA für die Ablehnung, sondern der Bruch des Konsensprinzips ist politisch langfristig von Bedeutung. Bis Mitte der achtziger Jahre wurden Haushaltsbeschlüsse in der Generalversammlung mit Mehrheit verabschiedet. Gerade auf Druck der USA entschied die Generalversammlung dann im Jahr 1986, dass der für Haushaltsfragen zuständige 5. Hauptausschuss größtmögliche Übereinstimmung bei der Verabschiedung des Haushalts erreichen solle. Ziel dieses Prinzips war und ist, die kleine Gruppe der großen Beitragszahler davor zu schützen, von der Mehrheit der kleinen Beitragszahler (G-77 und China) überstimmt zu werden. Praktisch gab es bis zum 22. Dezember 2007 – 21 Jahre lang – in haushaltswirksamen Fragen nur Konsensbeschlüsse. Dieser Bruch des Konsensprinzips könnte die weitere Arbeit des 5. Hauptausschusses erschweren und das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den UN einer neuen Belastungsprobe aussetzen.

Ausblick

Viele der Themen, die in der 62. Generalversammlung nicht mehr entschieden werden konnten, stehen ab September 2008 auf der Tagesordnung der 63. Generalversammlung. Zu nennen sind hier insbesondere die Vorschläge zur Stärkung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und der entwicklungspolitischen Bereiche des Sekretariats. Darüber hinaus wird über eine kostenträchtige Straffung und Harmonisierung der Arbeitsverträge für Personal im Feldeinsatz zu entscheiden sein. Gleichzeitig dürfte die Neuverhandlung der Beitragsskala ihre Schatten vorauswerfen. Weiterhin bleibt der Fortschrittsbericht über die Sanierung des UN-Amtssitzes in New York (capital master plan) abzuwarten. Allein aufgrund der Höhe des hierfür bewilligten Budgets von knapp 1,9 Mrd. US-Dollar und des Planungszeitraums bis 2013 ist dieses Projekt mit einer nicht zu unterschätzenden budgetären Unsicherheit behaftet.