Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung:
66. Tagung 2011/2012 | Haushalt

- 5,152 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2012/2013
- Neuordnung der Finanzierung von besonderen politischen Missionen verschoben

Artur Brunner · Martina Warning

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Julian Pfäfflin/Jörg Stosberg, Generalversammlung: 64. Tagung, Haushalt, VN, 2/2010, S. 80ff., fort.)

Auch im Jahr 2011 hat die Generalversammlung wieder am 24. Dezember den **Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2012–2013** verabschiedet. Mit einem Volumen von 5 152 299 600 US-Dollar (A/RES/66/248 A–C) liegt der Zweijahreshaushalt um 45 Mio. US-Dollar unter dem ursprünglichen Vorschlag von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sowie 0,076 Prozent unter dem vergangenen Zweijahres-Haushalt (5,156 Mrd. US-Dollar). Dies war das zweite Mal in der UN-Geschichte, dass die Mitglieder einen kleineren Haushalt beschlossen. Es ist jedoch bereits abzusehen, dass für die besonderen politischen Missionen – wie etwa die neue Mission in Libyen – sowie durch Nachberechnungen weitere Kosten in dreistelliger Millionenhöhe auf die UN-Beitragszahler zukommen werden.

Der endgültige Haushaltskompromiss wurde abermals in schwierigen, am Ende auch nächtlichen Verhandlungen des **5. Hauptausschusses der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt) auf der Grundlage eines vom Generalsekretär kurzfristig eingebrachten Vorschlags errungen. Die Lagerbildung bei den Verhandlungen entsprach dabei jener aus den Vorjahren: Der Gruppe der 77 (G-77) und China stand erneut die Gruppe der ›Gleichgesinnten‹ gegenüber (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, USA und die Staaten der Europäischen Union sowie erstmals die Schweiz). Hinzu kam die seit einigen Jahren bestehende Tendenz, dass der dem 5. Ausschuss vorgeschaltete **Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ)** in seinen Empfehlungen für die jeweiligen Vorschläge des Generalsekretärs keinen Konsens erzielen konnte. Seine Berichte konnten somit die Erwartungen der Experten des 5. Ausschusses nicht vollständig erfüllen. Dennoch brachte die Vorarbeit des ACABQ wieder eine entscheidende Weichenstellung und Verhandlungshilfe.

Die Verhandlungsdossiers: Viel strittig, wenig Einigung

Über die im 5. Ausschuss verhandelten zahlreichen Dossiers wurde mitunter kontrovers diskutiert. Unterschiedliche Interessen und Prioritäten der verschiedenen Gruppierungen treten bei Finanzierungsfragen immer wieder zutage. Die G-77 setzte sich in den Verhandlungen vor allem dafür ein, dass die Vereinten Nationen mehr Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und weniger Mittel für friedenserhaltende Maßnahmen oder Menschenrechtsfragen einplanen. Hohes Streitpotenzial hatten auch die Dossiers zum UN-Personal.

In den UN machen Personalkosten etwa drei Viertel des gesamten ordentlichen Haushalts aus. Dies ist besonders im Kontext weltwirtschaftlicher und finanzpolitisch schwieriger Zeiten für große Beitragszahler ein Grund, Personalfragen stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Zwar sind Mandate und Zuständigkeiten der UN stetig gewachsen und müssen selbstverständlich erfüllt werden, gleiches gilt jedoch auch für die öffentlichen Verwaltungen der UN-Mitgliedstaaten. Ein Streitpunkt waren hierbei die nach mehrjährigen Nullrunden nun vollzogenen Gehaltssteigerungen der UN-Beamten. Vorschläge der USA, die Gehälter nicht nur einzufrieren, sondern auch zu kürzen, riefen neben dem Protest von Ländervertretern auch die Gewerkschaften in New York auf den Plan. Das vorgeschlagene Einfrieren des Multiplikators für Ortszuschläge im UN-System wird die zuständige Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) im Laufe des Jahres 2012 weiter prüfen und der Generalversammlung im Herbst berichten.

Aus deutscher Sicht positiv war, dass dieses Mal eine größere Blockade, wie sie bei den Verhandlungen zum Haushalt der Friedensmissionen im Mai 2011 zwischen der G-77 und den ›Gleichgesinnten‹ durch die Diskussion um die Erstattung der Truppenkosten auftrat, vermieden werden konnte. In Bezug auf die Dossiers der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie des Reformprojekts ›Umoja‹ wurde sogar nahezu Konsens unter allen Regionalgruppen erzielt. Entsprechend der Bedeutung des Suaheli-Begriffes ›Umoja‹ (Einheit) zielt das gleichnamige Projekt auf eine Vereinheitlichung und damit bessere Vergleichbarkeit des Ressourcen-Managements (Personal und Finanzen) in den Vereinten Nationen ab. Seine erfolgreiche Umsetzung ist eine wesentliche Voraussetzung für die systemweite Einführung des internationalen Regelwerks für die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor (IPSAS). Da zuletzt Verzögerungen bei der Umsetzung bekannt wurden, schuf der verabschiedete Resolutionstext eine Leitungs- und Steuerungsstruktur. Diese soll dazu beitragen, so die Hoffnung der Mitgliedstaaten, Verspätungen bei diesem Schlüsselprojekt auf ein Minimum zu reduzieren. Der Druck auf den Generalsekretär, das Projekt zügig umzusetzen, wurde deutlich erhöht.

Vorgeschlagene Neuordnung der SPM-Finanzierung

Ein besonderes Augenmerk bei diesen Verhandlungen lag auf den besonderen politischen Missionen (SPM). Diese stellen eine spezifische Kategorie von UN-Einsätzen dar und reichen von Sondergesandten und Sonderberatern des Generalsekretärs, wie etwa in Myanmar oder in der Westsahara, bis hin zu großen Missionen, wie in Afghanistan (UNAMA) oder in Irak (UNAMI). SPMs sind als Teil des Kontinuums von Instrumenten zur Friedenssicherung zu verstehen, die einen Beitrag zu Konfliktvorbeugung und -lösung sowie Friedenskonsolidierung leisten. Aus haushälterischer Sicht unterscheiden sich die besonderen politischen Missionen von den friedenserhaltenden Maßnahmen (FEM) dadurch, dass die FEM-Haushalte gesondert und regulär im Frühjahr verhandelt und für den Zeitraum vom 1. Juli bis 30. Juni des Folgejahres beschlossen werden. Zudem sind die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) aufgrund ihrer besonderen Verantwortung zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bei den FEM von Aufschlägen in ihren Beitragszahlungen betroffen. Die SPMs

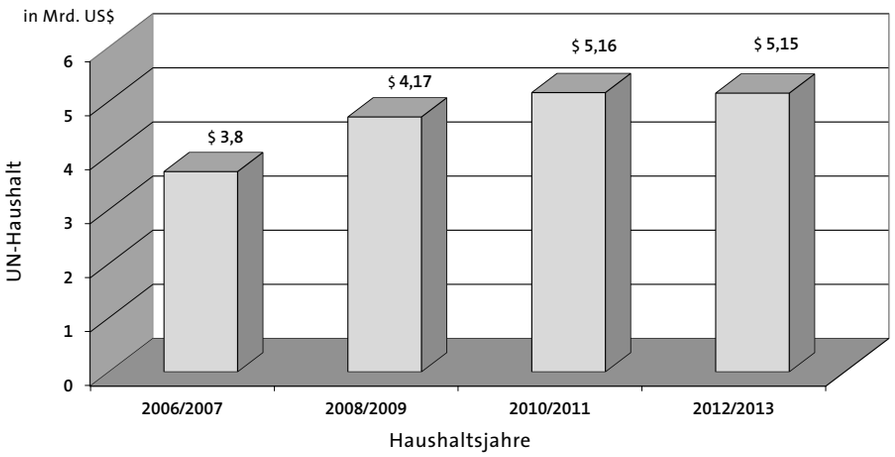
hingegen sind Teil des Zweijahreshaushalts, der im Herbst verhandelt wird und für den Beiträge nach dem Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt berechnet werden. Die Anzahl der SPMs ist in den letzten zehn Jahren um ein Zehnfaches gestiegen (Ende 2011 lag die Zahl bei 29). Sie machen rund 20 Prozent des ordentlichen Haushalts aus.

Während der Verhandlungen legte der Generalsekretär nun einen Vorschlag zur Neuausrichtung der SPM-Finanzierung vor. Er sieht vor, die Bilanzierung sowie den Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen mehr an jene der friedenserhaltenden Maßnahmen anzugleichen. Konkret beinhaltete der Vorschlag, die SPM aus dem ordentlichen Haushalt herauszulösen und auf einen Ein-Jahres-Haushalt umzustellen. Eine der wichtigsten Begründungen des Generalsekretärs war, dass er dadurch in seiner Planung besser auf den tatsächlichen Ressourcenbedarf der Missionen eingehen könne. Unter anderem umfassten die Ideen des Generalsekretärs auch den Zugriff auf Fonds sowie auf logistische Unterstützung, welche bislang lediglich den FEM vorbehalten sind. Die genannten Reformvorschläge setzten sich jedoch nicht durch, insbesondere aufgrund von Bedenken der P5. Sie befürchteten, dass bei einer solchen Reform mittelfristig die Anwendung des für sie erhöhten FEM-Beitragsschlüssels zur Anwendung käme, auch wenn dies nicht Bestandteil des Vorschlags von Ban Ki-moon war. Eine Übertragung der P5-Aufschläge auf die SPM hatten die G-77 tatsächlich bereits im Jahr 2009 in den letzten Haushaltsverhandlungen gefordert. Der Annahme des kompletten Reformpakets zur SPM-Finanzierung stand neben der Sorge der P5 auch die Befürchtung entgegen, dass die SPM als eine eigene Titelgruppe oder auch eigene Säule des UN-Haushalts von einem stetigen Aufwuchs betroffen wären. Somit wurde das Verhandlungspaket zur Neuordnung der SPM-Finanzierung auf die 67. Tagung verschoben.

Reformen erneut vertagt: Haushaltsprozess und Beitragsschlüssel

In den Haushaltsverhandlungen wird weiterhin ›Mikromanagement‹ betrieben. Dadurch werden die Möglichkeiten des Generalsekretärs und des Sekretariats, auf veränderte Anforderungen flexibel reagieren zu können, eingeschränkt. Die Bemühungen der ›Gleichgesinnten‹, dem UN-Sekretariat hier mehr Flexibilität einzuräumen, den Haushaltsprozess zu vereinfachen und die Transparenz des Budgets zu erhöhen, sind bisher am Widerstand der G-77 gescheitert. Über dem nun verabschiedeten Haushalt schwebt zudem die Unsicherheit, dass Nachberechnungen aufgrund von Inflationsanpassungen und Wechselkursveränderungen zu einem deutlichen Anstieg führen können. Zusätzliche Reformvorschläge zum Budget zielen somit auf die Abschwächung von Wechselkursrisiken. Eine Reform des Haushaltsverfahrens konnte für 2012/2013 nicht verabschiedet werden, und das bisherige Verfahren wurde somit im Dezember 2011 erneut festgeschrieben. Das Thema wird jedoch auf der Tagesordnung des 5. Ausschusses bleiben.

Entwicklung des ordentlichen UN-Haushalts 2006 bis 2013



Der Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen wird im Wesentlichen durch ein Berechnungsschema auf der Grundlage von Wirtschaftsdaten der jeweiligen Mitgliedstaaten ermittelt. Bei der Erstellung der Methodologie für den Beitragsschlüssel wurden allerdings auch politische Vorgaben umgesetzt. Niedriglohnländer profitieren hierbei zum Teil von ihnen zugestandenen Rabatten, und auch die USA werden von einer Deckelung ihres Beitragssatzes bei 22 Prozent begünstigt. Andere UN-Mitgliedstaaten – insbesondere die EU-Länder – werden mit einer Rate (EU derzeit bei knapp 40 Prozent) belastet, die über ihrem prozentualen Anteil an der Weltwirtschaft liegt. Eine solidarische Komponente im Beitragssystem, welche wirtschaftlich Schwächere weniger belastet, gibt es auch im deutschen Sozialstaat und ist insofern nachvollziehbar. Im UN-System erscheint diese Komponente jedoch den wirtschaftlichen Realitäten einzelner Mitglieder nicht mehr angemessen. Da insbesondere die Staaten der G-77 und China vom bisherigen System bevorzugt werden, drückten sie bereits zum Auftakt der Verhandlungen in ihrer ministeriellen Erklärung eine deutliche Präferenz für die Beibehaltung des Status quo aus. Die EU als Überzahler drängt dagegen auf eine gerechtere Lastenverteilung und setzt sich für eine Reform des Beitragsschlüssels ein. Aufgrund der Blockadehaltung der G-77 konnte auch dem zuständigen Beitragsausschuss kein Auftrag erteilt werden.

Ausblick

Trotz der schwierigen Haushaltsverhandlungen konnten diese erneut im Konsens abgeschlossen werden. Gerade im 5. Ausschuss, in dem eine große Mehrheit von kleinen Beitragszahlern einer kleinen Minderheit von großen Beitragszahlern gegenübersteht, ist das Konsensprinzip von höchster Wichtigkeit. Es ist dennoch zu hoffen, dass in Zukunft die Arbeitsprozesse des Ausschusses erleichtert und verbessert werden können. Entscheidende Abhilfe würden strukturelle Reformen wie die des Haushaltsprozesses und des Beitragsschlüssels bringen. Eine wesentliche Rolle bei Reformen spielt die Haltung des Generalsekretärs. Dieser könnte seine zweite Amtszeit dazu nutzen, die Vereinten Nationen effizienter und effektiver zu machen.