Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung | 74. Tagung 2019/2020 | Haushalt

- Einführung eines Jahreshaushalts ab 2020
- Ordentlicher Haushalt über 3,074 Milliarden US-Dollar
- Kontroverse Entscheidung zum ACABQ

Die probeweise Rückkehr zu einem System von Jahreshaushalten als Ergebnis der Managementreform unter UN-Generalsekretär António Guterres ist geglückt. Ein solider **Haushalt für das Jahr 2020** (A/RES/74/264) ist beschlossen. Die Entscheidung wurde jedoch erst spät und nach Abstimmungen über die strittige Aufnahme der Ausgaben für den Internationalen, unparteiischen und unabhängigen Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung (International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 – IIIM) in den regulären Haushalt beschlossen. Der Beschluss liegt nur knapp unter dem Vorschlag des UN-Generalsekretärs. Größte Posten bleiben die Ausgaben für besondere politische Missionen (Special Political Missions – SPMs) mit 712 Millionen US-Dollar (rund 23 Prozent des Gesamthaushalts) sowie die Ausgaben für die Generalversammlung und allgemeine Verwaltungsaufgaben an den diversen UN-Standorten. Die Stellenausstattung des UN-Sekretariats bleibt mit knapp unter 10 000 Stellen weitgehend unverändert. Der Haushalt des Internationalen Residualmechanismus für die *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe für Ruanda und das ehemalige Jugoslawien wurde mit 96 Millionen US-Dollar beschlossen. Der Hybride Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur – UNAMID) wurde zunächst für Januar bis März 2020 mit 130 Millionen US-Dollar und damit auf konstantem Niveau beschlossen. Für die auslaufende Mission der UN zur Unterstützung der Justiz in Haiti (United Nations Mission for Justice Support in Haiti – MINUJUSTH) wurde der bereits im Juni 2019 beschlossene Haushalt im Hinblick auf die laufende Abwicklung und Überführung in eine SPM in Form eines Integrierten Büros der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Integrated Office in Haiti – BINUH) leicht auf 49 Millionen US-Dollar abgesenkt. Über Baumaßnahmen an den UN-Amtssitzen Genf und Nairobi sowie UN-Standorten Addis Abeba, Bangkok und Santiago de Chile konnte zügig Einvernehmen erzielt werden. Für den sogenannten Strategischen Kulturerbeplan (Strategic Heritage Plan – SHP), der die Sanierung und Erweiterung des Büros der Vereinten Nationen in Genf (United Nations Office at Geneva – UNOG) vorsieht, bleibt es bei einer jährlichen Veranlagung.

Personalfragen

Einmal mehr wurden personalwirtschaftliche Fragen nicht besprochen. Die überfällige Modernisierung der Personalverwaltungsregeln sowie die Frage des Umgangs mit gesteuerter Personalrotation bleiben damit vorerst offen. Der gesamte Themenkomplex ist für die erste wiederaufgenommene Sitzung des Fünften Ausschusses im März 2020 vorgesehen. Eine Resolution konnte hingegen im Bereich eines gemeinsamen Systems (common system) der UN verabschiedet werden (A/RES/74/255). Dabei geht es im Kern um Standards, Methoden und Vereinbarungen, die auf Gehälter, Zulagen und Leistungen für die UN-Bediensteten sowie jener Sonderorganisationen angewendet werden, die eine Beziehung mit den Vereinten Nationen und einer Reihe anderer internationaler Organisationen eingegangen sind. Das gemeinsame System soll Unterschiede in den Beschäftigungsbedingungen vermeiden, den Wettbewerb bei der Personalrekrutierung vermeiden und den Austausch von Personal erleichtern. Nachdem das Verwaltungsgericht der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation Administrative Tribunal – ILOAT) im Jahr 2019 im Zusammenhang mit einer Klage gegen die Festsetzung des Kaufkraftausgleichs für den Standort Genf im Jahr 2019 die Autorität der Internationalen Kommission für den öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission – ICSC) eingeschränkt hat, herrscht derzeit Rechtsunsicherheit. Weitere Klagen sind vor dem Gericht der Vereinten Nationen für dienstrechtliche Streitigkeiten (United Nations Dispute Tribunal) in erster Instanz anhängig. Ob die klarstellende und den Status quo bestätigende Resolution ausreichend ist oder ob es einer aufwändigen Novelle der Statuten der ICSC bedarf, bleibt abzuwarten. Kern des Streits ist die Frage, ob der Kaufkraftausgleich durch die Kommission in eigener Zuständigkeit oder nur durch die UN-Generalversammlung beschlossen werden darf. Die tatsächliche und durch die UN-Mitgliedstaaten anerkannte Praxis, die von der ICSC festgelegt ist, erklärt sich aus einer methodischen Umstellung in den 1980er und 1990er Jahren. In dieser Frage wird auch deutlich, dass die Dualität zwischen den ›Anbietern‹ von Verwaltungsgerichtsbarkeit – der ILO einerseits, der UN andererseits – für das UN-System eine Herausforderung ist und die Gefahr einer divergierenden Rechtsprechung birgt.

Haushaltsaufstellungsverfahren

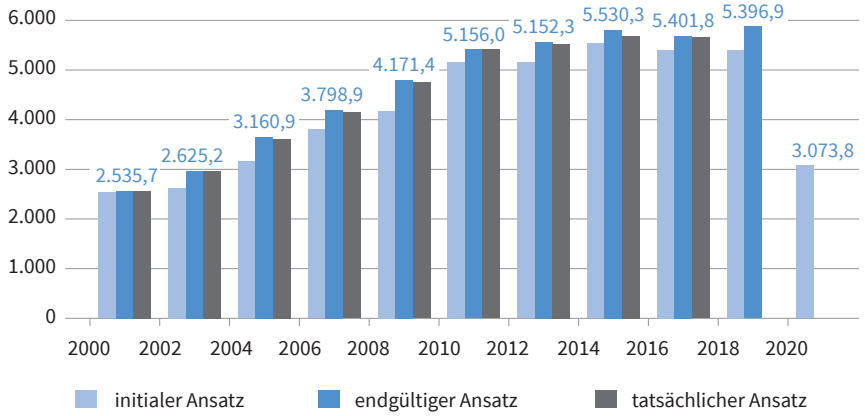
Breiten Raum nahm die Debatte über die Art des Haushaltsaufstellungsverfahrens im Nachgang der Managementreformresolution A/RES/72/266 ein. Eine nennenswerte Gruppe von Staaten – vorwiegend Mitglieder der Gruppe der 77 (G77) sowie China und Russland – stellte und stellt weiterhin die jetzige Sequenzierung des Haushaltsverfahrens infrage. Im Zentrum steht dabei der Wegfall des vormals praktizierten separaten Be-

schlusses über die Programmübersicht oder den Programmentwurf vor Aufstellung des eigentlichen Haushalts. Maßgebliche Regelungen sind in den Regeln und Ausführungsbestimmungen für die Programmplanung, die Programmaspekte des Haushalts, die Überwachung der Programmdurchführung und die Evaluierungsmethoden (ST/SGB/2018/3) enthalten. Diese Debatte hatte bereits die Sitzung des Programm- und Koordinierungsausschusses (Committee for Programme and Coordination – CPC) im Juni 2019 zum Scheitern gebracht. Der von Kritikerinnen und Kritikern des neuen Verfahrens vorgebrachte Einwand, der UN-Generalsekretär würde sich nicht an die Vorgaben zur Programmplanung halten, ist auf den ersten Blick hin nachvollziehbar, jedoch letztlich im Lichte der Managementreformresolution nicht haltbar. Den Haushalt erst nach Feststellung des Programmplans zu erstellen, ist zeitlich bei jährlichen Haushalten nicht darstellbar. Auch im laufenden Jahr werden sich CPC, der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ) und der Fünfte Ausschuss mit dieser Fragestellung vermutlich beschäftigen müssen. Der UN-Generalsekretär ist bereits aufgefordert, eine Analyse als Diskussionsgrundlage vorzulegen. Daneben wurde die Form der Haushaltsdokumente kontrovers diskutiert. Äußerlich unterscheiden sich die Unterlagen für das Jahr 2020 durch neue Elemente wie Grafiken, Bilder, Vorworte deutlich von früheren Dokumenten. Inhaltlich ist der Unterschied vergleichsweise gering. Die Reduzierung des Detaillierungsgrads im Bereich der Unterprogramme eines Titels wurde zu Recht kritisiert. Das Sekretariat hat für das Jahr 2021 Verbesserungen bereits avisiert, die entsprechende Resolution gibt darüber hinaus konkrete Vorgaben (A/RES/74/251).

Größere Aufmerksamkeit verursacht weiterhin die andauernde Reform der Kontroll- und Aufsichtsstrukturen des inzwischen mit mehr als 60 Milliarden US-Dollar dotierten Pensionsfonds des UN-Systems. Die beschlossene Einrichtung eines Sekretariats für dessen Aufsichtsgremium, den Gemeinsamen Rat für das Pensionswesen (Pension Board), steigert dessen Unabhängigkeit gegenüber der Pensionsverwaltung unter Leitung der nunmehr als Hauptgeschäftsführer der Pensionsverwaltung bezeichneten Führung des Fonds und dem vom UN-Generalsekretär kontrollierten Leiter der Vermögensverwaltung des Fonds. Hier stehen auch im Jahr 2020 weitere Veränderungen an. Mit der Resolution A/RES/74/263 haben die UN-Mitgliedstaaten eine nochmalige externe Überprüfung der Aufsichtsstruktur des Fonds in Auftrag gegeben.

Zusammenfassend ist die Hauptsitzung des Fünften Ausschusses erfolgreich zu Ende gegangen. Die Einigung auf ein angemessenes Budget kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Art der Verhandlung mit zum Teil wochenlangem Stillstand, spät vorgelegten Berichten und schließlich weihnachtlichen Sitzungen nicht effizient ist.

Abbildung 1: Entwicklung des ordentlichen UN-Haushalts in Millionen US-Dollar



Quelle: UN-Sekretariat/Hauptabteilung Managementstrategie, Grundsatzpolitik und Regeleinhaltung (Department of Management Strategy, Policy and Compliance – DMSPC).

Entscheidung zum ACABQ

Eine völlig neue Dynamik könnten zukünftige UN-Haushaltsverhandlungen hingegen durch eine am 14. Januar 2020 getroffene Entscheidung der UN-Generalversammlung erhalten. Auf Initiative der G77 und China wurde unter Missachtung des sonst üblichen Konsensprinzips bei Haushalts- und Managemententscheidungen (A/RES/41/213) im Wege der Abstimmung mit 120 Stimmen dafür, 48 dagegen und vier Enthaltungen (A/RES/74/267) eine Vergrößerung des ACABQ um fünf auf nunmehr 21 Mitglieder sowie die ausdrückliche Festlegung eines regionalen Proporzes mit je fünf Sitzen für die afrikanische und die asiatisch-pazifische Gruppe, je vier Sitze für die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten (Latin American and Caribbean Group – GRULAC) und die Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (Group of Western European and Other States – WEOG) sowie drei Sitze für die Gruppe der osteuropäischen Staaten beschlossen. Diese Abstimmung fand ohne vorherige Verhandlungen im Fünften Ausschuss statt. Neben der Tatsache, dass damit die WEOG als wichtigster Beitragszahler numerisch deutlich unterrepräsentiert ist, droht eine Erosion der bewährten Verfahren in Haushaltsfragen. Auch wird sich zeigen, ob ein ab dem 1. Januar 2021 größerer ACABQ bessere oder nicht eher schlechtere Berichte produzieren wird. Eine grundlegende und dringend nötige Diskussion über die Arbeitsmethoden, Qualifikationsanforderungen und Aufsichtsfragen des ACABQ steht weiterhin aus.

Hans-Christian Mangelsdorf
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans-Christian Mangelsdorf, Generalversammlung: 72. Tagung 2017/2018, Haushalt, VN, 1/2018, S. 34f., fort.)