

katholischen Religionsunterricht an öffentlichen Schulen. Große Besorgnis äußerten sie im Hinblick auf den zunehmenden sexuellen Missbrauch von Kindern, die große Zahl von Kindern, die im informellen Sektor arbeiten und die Berichte über Misshandlung von Kindern in Gefängnissen.

Kinderrechte werden in **Jemen** schon im Lehrplan der Vorschulen berücksichtigt, lobte der Ausschuss. Dennoch sei ihre Verwirklichung mangelhaft: Nur die Hälfte der Bevölkerung hat Zugang zu Gesundheitsversorgung; die Versorgung der Kinder in Waisenheimen ist unzureichend; das Mindestalter für Strafmündigkeit beträgt nur sieben Jahre und Mädchen werden diskriminiert. Besondere Sorge bereitete den Experten, dass weiterhin in einigen Gebieten Genitalverstümmelung an Mädchen gängige Praxis ist.

40. Tagung

Ein Programm gegen Mobbing in Schulen und Aufklärungsmaßnahmen gegen Gewalt in der Familie in **Australien** wurden vom CRC gelobt. Die Sachverständigen äußerten Kritik, dass die Prügelstrafe in der Familie weiter legal ist und in privaten Schulen im Süden und Norden angewandt wird. Besorgt zeigten sie sich angesichts der Mangelernährung von indigenen Kindern, die im Gegensatz zu Übergewichtsproblemen beim Rest der Bevölkerung steht.

Positiv bewertete der Ausschuss den kostenfreien Schulbesuch für alle Kinder von sechs bis 16 Jahren in **Algerien** und die Bemühungen zur Wiedereingliederung jugendlicher Straftäter. Sorgen bereiteten den Sachverständigen hingegen die Berichte des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission über Folter von Kindern. Der Ausschuss forderte Algerien auf, sich weiter um eine Verbesserung der Lage der Flüchtlinge aus der Westsahara zu kümmern.

Der Konflikt in **Uganda** hat weiterhin ernste Auswirkungen auf Kinder: Sie werden zum Teil entführt und von der Rebellengruppe ›Lord's Resistance Army‹ als Soldaten eingesetzt, Binnenflüchtlinge haben kaum Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Alarmiert zeigte sich der Ausschuss zudem angesichts von Berichten über das religiöse Opfern von Kindern in den Gebieten Mukono und Kayunga. Anerkennend äußerte sich der CRC über das Vorgehen gegen die Genitalverstüm-

melung von Mädchen und die soziale Unterstützung behinderter Kinder.

Erfreut zeigten sich die Sachverständigen über die Abschaffung der Todesstrafe für Verbrechen von Minderjährigen und das Vorgehen gegen selektive Abtreibung weiblicher Föten in der Volksrepublik **China**. Der Ausschuss kritisierte die mangelnde Religionsfreiheit für tibetische Buddhisten und Anhänger der Sekte Falun Gong, die Erhebung von Schulgebühren und die hohe Zahl von in Heimen untergebrachten Kindern. Im Hinblick auf Chinas ersten Bericht zum Fakultativprotokoll über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie regten die Sachverständigen an, nicht nur auf Bestrafung der Tatbestände zu bestehen, sondern auch verstärkt Bemühungen zur Prävention zu unternehmen.

Der Ausschuss begrüßte die Kampagnen **Finnlands** gegen Gewalt in der Familie und in der Schule. Bemängelt wurden jedoch die langwierigen Sorgerechtsverfahren und die unzureichende Berücksichtigung der Meinung des Kindes bei Entscheidungen über eine Heimunterbringung. Lob äußerten sie bei der Prüfung des ersten Berichts Finnlands zum Fakultativprotokoll betreffend Kinder in bewaffneten Konflikten über das gesetzliche Verbot jeglicher Rekrutierung Unter-18-Jähriger.

Die stärkere Berücksichtigung der Meinung von Kindern unter zwölf bei Entscheidungen, die sie betreffen, wurde bei der Prüfung des Berichts aus **Dänemark** positiv bemerkt. Sorgen bereitete den Sachverständigen der steigende Alkohol- und Tabakkonsum von Jugendlichen und dass eine beachtliche Anzahl Kinder und Jugendlicher in psychiatrischen Einrichtungen für Erwachsene untergebracht ist. Im Hinblick auf Dänemarks ersten Bericht zum Fakultativprotokoll über Kindersoldaten empfahl der Ausschuss das Alter für die freiwillige Rekrutierung auf 18 zu erhöhen.

Russland hat Fortschritte in der Gesetzgebung zu verzeichnen: Kinder sind besser gegen schädliche Arbeitsbedingungen geschützt, und nationale Mindeststandards in der Sozialversicherung wurden eingeführt. Der Ausschuss kritisierte hingegen Vorfälle von unmenschlicher Behandlung von Kindern in Polizeigewahrsam und den hohen Anteil von Tuberkulosefällen. Äußerst besorgt zeigten sich

die Experten angesichts der Situation der Kinder in den Krisengebieten Tschetschenien und Nordkaukasus: Ihr Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung sei extrem eingeschränkt und viele Minenfelder seien noch nicht markiert.

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung:

60. Tagung 2005/2006 | Haushalt

- 3,8 Milliarden US-Dollar für regulären Haushalt bewilligt
- Ausgabendeckelung bis Ende Juni 2006
- Rekordhaushalt für Friedensoperationen von 5 Milliarden US-Dollar

Sujata Ghorai

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Ulrich Kalbitzer und Sujata Ghorai, Reform verschoben, 58. Generalversammlung: Haushalt 2004/2005, VN, 3/2004, S. 93ff., fort.)

Die 60. Generalversammlung der Vereinten Nationen hat am 23. Dezember 2005 den **Programmbudgetplan für den Zweijahreszeitraum 2006–2007** in Höhe von **3,798 Mrd. US-Dollar** verabschiedet (UN-Dok. A/RES/60/247 A–C). Die Verhandlungen über den regulären Haushalt gestalteten sich schwierig. Von der westlichen Gruppe (unter anderem USA und Japan) wurde die Verabschiedung des Haushalts von Fortschritten bei der Management- und Sekretariatsreform abhängig gemacht. Die ›Gruppe der 77‹ (G-77), die Gruppe der Entwicklungsländer, vertraten dagegen die Position, keine Verknüpfung zwischen Haushalt und Managementreform zuzulassen. Ein Scheitern der Verhandlungen schien durchaus möglich und hätte eine schwere Haushaltskrise nach sich gezogen. Letztlich einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Paketlösung: Der ordentliche Zweijahreshaushalt beinhaltet eine Revisionsklausel für den Generalsekretär zur Vorlage von Nachtragshaushalten zur Umsetzung weiterer, auf dem Weltgipfel im September 2005 beschlossener, jetzt aber noch nicht etatreifer Reformen so-

wie eine zunächst begrenzte Ausgabenermächtigung (spending cap) als Ausnahme-regelung. Durch die Revisionsklausel und Begrenzung der Ausgabenermächtigung wurde starker Druck auf alle Beteiligten erzeugt, Reformen im Managementbereich und im Sekretariat zügig umzusetzen. Am 28. Juni 2006 hob der für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständige **5. Hauptausschuss der Generalversammlung** die ›spending cap‹ im Konsens auf. Damit kann der Zweijahreshaushalt 2006–2007 ohne weitere Beschränkung bis zum 31. Dezember 2007 vollzogen werden.

Der reguläre UN-Haushalt

Das beschlossene Haushaltsvolumen für die Jahre 2006 und 2007 liegt mit 3 798 912 500 US-Dollar knapp unter dem ursprünglich vorgelegten Haushaltsentwurf des UN-Generalsekretärs mit einem Umfang von 3,804 Mrd. US-Dollar (einschließlich des Ausgleichs von Wechselkursschwankungen und Inflationsentwicklung, jedoch ohne zusätzliche Kosten für Reformen). Im Zusammenhang mit den beim Weltgipfel 2005 beschlossenen Reformen wurde zeitweise von den Hauptbeitragszahlern befürchtet, dass das Gesamtbudget erstmals auf über 4 Mrd. US-Dollar steigen könnte.

Im Vergleich zum revidierten Haushalt des vorherigen Bienniums 2004–2005, der ein Ausgabenvolumen in Höhe von 3,608 Mrd. US-Dollar auswies, liegt der neue Haushalt um rund 190 Mio. US-Dollar beziehungsweise 5,3 Prozent höher.

Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts sind:

661 Millionen US-Dollar	Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat
552 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten
511 Millionen US-Dollar	Management und Unterstützungsdienste
425 Millionen US-Dollar	regionale Entwicklungszusammenarbeit
372 Millionen US-Dollar	internationale Entwicklungszusammenarbeit

Das angestrebte Haushaltsvolumen allein bot genug Konfliktstoff zwischen den Regionalgruppen. Entgegen der sonstigen Tradition hatte der **Beratende Ausschuss**

für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions – ACABQ) zum Haushaltsentwurf 2006–2007 keine konkreten Kürzungsempfehlungen abgegeben, was die Verhandlungsposition der wichtigsten Beitragszahler nicht einfacher machte. Der Europäischen Union, unter britischer Präsidentschaft, gelang es jedoch in den Verhandlungen, konkrete Einsparungsvorschläge durchzusetzen. So enthält das schließlich verabschiedete Haushaltsvolumen ursprünglich noch nicht etatisierte Kosten von rund 50 Mio. US-Dollar für die ersten Umsetzungsschritte einer Reihe von Reformbeschlüssen des Weltgipfels 2005 (unter anderem die Stärkung des Menschenrechtsbereichs).

Reformvorgaben vom Weltgipfel 2005

Die Staats- und Regierungschefs hatten sich auf dem Weltgipfel 2005 in ihrem Abschlussdokument auf zum Teil tief greifende Reformen des Sekretariats geeinigt (UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005). Das Sekretariat soll damit den Ansprüchen an eine moderne, leistungsorientierte Verwaltung wie auch den veränderten Bedürfnissen der Mitgliedstaaten (zum Beispiel in Hinblick auf Frieden und Sicherheit) besser gerecht werden. Es galt nun, in der 60. Generalversammlung mit der Umsetzung dieser Reformen zur Steigerung der Effizienz, Transparenz und Glaubwürdigkeit der Organisation zu beginnen.

Einzelne Teilreformen konnten bereits Ende 2005/Anfang 2006 umgesetzt werden. Sie betrafen vor allem die Stärkung des internen UN-Aufsichtswesens. So wurde unter anderem eine externe Evaluierung des gesamten Inspektionswesens vorgenommen, ein Beratungsausschuss für Aufsichtsfragen und das so genannte Ethikbüro eingerichtet.

Als ein weiteres oberstes Reformziel der Geberländer war eine systemweite Mandatsüberprüfung angestrebt worden. Dabei sollen alle UN-Mandate, die älter als fünf Jahre sind, sowie alle Haushalts- und Personalvorschriften überprüft werden. Ferner wurde auf dem Weltgipfel 2005 die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung sowie eines Menschenrechtsrats, der die bisherige Menschenrechtskommission ablösen sollte, beschlossen. Die Mehrheit der G-77 stand den Reformen von Anfang an zurückhaltend bis ablehnend gegenüber,

da sie eine Einschränkung ihrer Interessen befürchtete.

Entsprechend den Haushaltsgrundsätzen von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit war Deutschland bei den Verhandlungen bestrebt, den Budgetanstieg in möglichst engen Grenzen zu halten. Zusätzliche Kosten der Umsetzung der Reformen sollten, so gut es ging, durch Einsparungen bei anderen Budgetansätzen aufgefangen werden.

Verhandlungsverlauf und Ergebnis

Die Verhandlungen zum regulären UN-Haushalt im 5. Hauptausschuss endeten nach schwieriger Debatte am 23. Dezember 2005 schließlich mit einem von allen Beteiligten mitgetragenen Ergebnis. Es ermöglichte, trotz großer Vorbehalte der G-77, die rechtzeitige Verabschiedung des Zweijahreshaushalts 2006–2007.

Paketlösung

Bei dieser Paketlösung handelte es sich um einen Kompromiss zwischen einem *regulären* Zweijahreshaushalt und einem *vorläufigen* Haushalt, da **zwei Revisionsklauseln** eingebaut wurden:

1. Nachträgliche Änderungen der Haushaltsresolution (in Form von weiteren Einsparungen oder möglichen Aufstockungen) im Zusammenhang mit der Umsetzung der Beschlüsse des Weltgipfels 2005 beziehungsweise im Rahmen künftiger Managementreformbeschlüsse waren ausdrücklich zugelassen.
2. Die Mitgliedstaaten wurden zwar, wie üblich, für ein Jahr veranlagt, der Generalsekretär erhielt jedoch lediglich eine begrenzte Ausgabenermächtigung in Höhe der Hälfte der für 2006 erwarteten Ausgaben (950 Mio. US-Dollar). Die Freigabe der restlichen Haushaltsmittel, das heißt die Aufhebung der ›spending cap‹, sollte im Laufe der 60. Generalversammlung (bis spätestens Ende Juni 2006) erfolgen.

Hintergrund dieser Revisionsklauseln war das Bestreben der westlichen Gruppe, die Umsetzung der Reformen mit der Genehmigung der restlichen Mittel zu koppeln.

Diese Paketlösung war ein Erfolg für die Gruppe der Hauptbeitragszahler, da sie nicht nur die ersten Schritte der Managementreform enthielt, sondern vor allem die Verbindung zwischen der Verabschiedung des Haushalts und den Reformbestrebungen durch einen Beschluss der Generalversammlung operationalisierte. Zu-

dem wurde ein Haushaltsvolumen von über 4 Mrd. US-Dollar verhindert, wobei das gebilligte Volumen durch anderweitige Einsparungen zum Teil die Finanzierung von Reformmaßnahmen ermöglichte, die beim Weltgipfel 2005 verabschiedet wurden.

Somit wurde zum zweiten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen über den Haushalt Reformdruck ausgeübt. Bereits im Jahr 1999 hatten die USA durch das ›Helms-Biden-Reformgesetz‹ die Zahlung ihrer Beiträge von der Umsetzung von Reformen in den Bereichen Haushalt und Verwaltung abhängig gemacht.

Für die G-77 hingegen war dieses Paket kein Wunschergebnis. Die Entwicklungsländer betonten durchgehend den Ausnahmecharakter und beklagten mit zum Teil scharfen Worten die Umstände des Zustandekommens des Kompromisses. Man habe unter großem zeitlichen und politischen Druck nur zugestimmt, um eine Finanzkrise der UN abzuwenden, so die G-77.

Aufhebung der Ausgabendeckelung

Daher stand die Aufhebung der Ausgabendeckelung in der wieder aufgenommenen Sitzung des 5. Hauptausschusses im Juni 2006 auf der Tagesordnung. Hierzu war es aber nötig, möglichst rasch Fortschritte bei der Umsetzung der Managementreform sowie bei der Mandatsüberprüfung zu erzielen. Die Verhandlungen verliefen zunächst schleppend; am 28. Juni 2006 konnte der Ausschuss schließlich aber doch noch im Konsens die ›spending cap‹ aufheben. Australien, Japan und die USA distanzieren sich von dem Ergebnis, ohne aber damit den Konsens formal zu brechen.

Zum erfolgreichen Abschluss dieser Verhandlungen trug ein Schreiben des Präsidenten der Generalversammlung Jan Eliasson vom 23. Juni 2006 an alle Mitgliedstaaten bei. Darin hatte er die bisher erzielten Reformfolge sowie anhand der Positionen der wichtigsten Gruppierungen den Ausblick auf die weiteren Arbeiten in verschiedenen Bereichen skizziert.

Im Nachgang dazu bekannte sich auch die G-77 zu weiterer konstruktiver Mitarbeit bei der Managementreform. Beim Thema ›Mandatsüberprüfung‹ wurde vom 5. Hauptausschuss unter anderem die Benennung von 66 Mandaten, die aufgehoben werden sollen, als Erfolg angeführt.

Die Frage, ob auch Mandate, die weniger als fünf Jahre alt sind, überprüft werden sollten, blieb jedoch offen. Eine vollständige, systemweite Mandatsüberprüfung gestaltet sich aus politischen Gründen weiterhin schwierig.

Mit dem Konsensbeschluss vom Juni 2006 kann der am 23. Dezember 2005 verabschiedete Zweijahreshaushalt ohne weitere Ausgabenbeschränkung bis zum 31. Dezember 2007 vollzogen werden.

Neben dem Haushalt beschlossen die Generalversammlung und der Sicherheitsrat im Dezember 2005 die Einrichtung der Kommission für Friedenskonsolidierung als zwischenstaatliches beratendes Organ. Zu weiteren Reformschritten wurden von der 60. Generalversammlung Vorschläge des Generalsekretärs angefordert, die dann weiter von den Mitgliedstaaten beraten werden müssen. Zu diesen weiteren Reformschritten zählen zum Beispiel eine umfassende Reform der Personalverwaltung und die Überprüfung der Haushalts- und Verwaltungsvorschriften. Der UN-Generalsekretär ist der Aufforderung gefolgt, indem er im März 2006 einen weiteren Reformbericht mit dem Titel ›In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken‹ (UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006) vorlegte.

Auswirkungen auf den deutschen Bundeshaushalt

Für den deutschen Bundeshaushalt haben die Ergebnisse der oben beschriebenen Verhandlungen folgende Auswirkungen: von dem Zweijahreshaushalt von 3,798 Mrd. US-Dollar sind für das Jahr 2006 Ausgaben in Höhe von rund 1,9 Mrd. US-Dollar vorgesehen. Denen stehen für 2006 Einnahmen der UN in Höhe von rund 200 Mio. US-Dollar gegenüber. Von den Mitgliedstaaten ist somit ein Betrag in Höhe von rund 1,7 Mrd. US-Dollar für das Jahr 2006 zu finanzieren. Für Deutschland bedeutet dies bei einem Beitragssatz von gegenwärtig 8,662 Prozent einen Finanzierungsbeitrag in Höhe von rund 147 Mio. US-Dollar. Für das Jahr 2007 ergibt sich ein deutscher Anteil in ähnlicher Größenordnung.

Die Beitragssätze, nach denen die Zahlungen für den UN-Haushalt auf die Mitgliedstaaten umgelegt werden, werden alle zwei Jahre neu verhandelt. Die gegenwärtigen liegen nur noch bis Ende des Jahres 2006 fest. Vor dem Jahreswechsel muss

daher in New York über eine neue Beitragsskala für den Zeitraum 2007 bis 2009 entschieden werden. Nach der derzeitigen Beitragsskala sind die USA mit 22 Prozent größter Beitragszahler zum regulären UN-Haushalt, gefolgt von Japan mit 19,468 Prozent und Deutschland mit 8,662 Prozent. Wie die neue Beitragsskala aussehen könnte, ist derzeit noch nicht absehbar.

Haushalt für Friedensoperationen

Hinzu kommen für alle Mitgliedstaaten die Beiträge zu den Friedensoperationen, die separat von denen des regulären Haushalts jährlich auf Basis gesonderter Budgets und nach einem speziellen Beitragsschlüssel erhoben werden. Der Schlüssel für die Friedensoperationen orientiert sich im Wesentlichen am Beitragsschlüssel des regulären UN-Haushalts. Die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats zahlen bei den Friedensoperationen einen Zuschlag auf ihren für den regulären Haushalt geltenden Beitragssatz. Deutschland beteiligt sich an den Kosten mit dem gleichen Beitragssatz wie zum regulären UN-Haushalt. Für den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007 betragen die Gesamtkosten für die 14 laufenden friedenserhaltenden Maßnahmen etwa 5 Mrd. US-Dollar (UN-Dok. A/C.5/60/32 v. 12.6.2006). Besonders ins Gewicht fallen dabei die Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) mit 1,094 Mrd. US-Dollar, gefolgt von der Mission der Vereinten Nationen in Sudan (UNMIS) mit 1,079 Mrd. US-Dollar und der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) mit 715 Mio. US-Dollar. Damit liegt der gesamte Haushalt für Friedensoperationen weit über dem regulären UN-Haushalt (etwa 5 Mrd. im Vergleich zu 1,9 Mrd. US-Dollar).

Ausblick

Viele der Themen, die in der 60. Generalversammlung auch aus Zeitgründen nicht mehr behandelt werden konnten, stehen diesen Herbst/Winter auf der Tagesordnung der 61. Generalversammlung. Zu nennen wäre hier die weitere Umsetzung der Reformbeschlüsse des Weltgipfels 2005, die Neuverhandlung der Beitragsskala der UN sowie die Sanierung des UN-Amtssitzes in New York (capital master plan).