

# Verwaltung und Haushalt

## Generalversammlung:

### 64. Tagung 2009/2010 | Haushalt

- 5,156 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2010/2011
- Neuer Beitragsschlüssel 2010–2012
- Überprüfung der Berechnungsmethode bis September 2011

Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Thomas Thomma, Generalversammlung: 62. Tagung 2007/2008, Haushalt, VN, 3/2008, S. 13off., fort.)

In der Nacht zum 24. Dezember 2009 hat die 64. Generalversammlung der Vereinten Nationen den **Programmhauptplan für den Zweijahresraum 2010–2011** und eine neue Beitragsskala für die Jahre 2010 bis 2012 verabschiedet. Vorausgegangen waren lange, kontroverse Verhandlungen im **5. Hauptausschuss der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt), vor allem zwischen der Gruppe der 77 (G-77) und China auf der einen Seite und den in Haushaltsfragen weitgehend ›Gleichgesinnten‹ (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, USA und den Staaten der Europäischen Union) auf der anderen Seite. Beim Haushalt für die Jahre 2010–2011 verständigten sich die Mitgliedstaaten im Konsens auf ein Budget in Höhe von 5 156 029 100 US-Dollar (A/RES/64/244 A–C v. 24.12.2009). Damit steigt der Haushalt wie in den Vorjahren weiter an.

### Vergleich mit Haushalt 2008–2009

Im Vergleich zum verabschiedeten Budget für das Biennium 2008–2009 (A/RES/62/237 A–C v. 22.12.2007) von 4,171 Mrd. US-Dollar stieg der Haushalt um über 23 Prozent. Nimmt man den Abschlusshaushalt 2008–2009 von 4,8 Mrd. US-Dollar (A/RES/64/242 v. 24.12.2009) als Grundlage steigt der Haushalt um 7,4 Prozent. Es ist durchaus möglich, dass das Budget 2010–2011 bis zum Haushaltsabschluss Ende 2011 weiter steigen wird. Gründe für die Abweichungen vom ursprünglich angesetzten Haushalt sind in der Zwischenzeit verabschiedete Mandate, höhere Ausgaben für das Personal

### Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts sind:

1109 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten
676 Millionen US-Dollar	Generalversammlung, Wirtschafts- und Sozialrat
578 Millionen US-Dollar	Management und Unterstützungsdienste
526 Millionen US-Dollar	Regionale Entwicklungszusammenarbeit
517 Millionen US-Dollar	Personal
434 Millionen US-Dollar	Internationale Entwicklungszusammenarbeit

oder den Unterhalt der Gebäude und sonstige unvorhergesehene Ausgaben. Für das Biennium 2010–2011 kommen etwa Ausgaben für die Neuausrichtung der Sicherheit der Bediensteten der Vereinten Nationen und der Gebäude hinzu.

Der Haushalt ist das Ergebnis langwieriger Verhandlungen, die von traditionell gegensätzlichen Positionen zwischen den Gleichgesinnten und der G-77 sowie von unvollständigen Informationen des UN-Sekretariats über den tatsächlichen Mittelbedarf geprägt waren. So waren in den vom Generalsekretär bereits im Sommer vorgelegten Haushaltsvorschlägen mit einem Gesamtvolumen von rund 4,9 Mrd. US-Dollar (ohne Inflationsausgleich) einige wesentliche, bereits absehbare Ausgaben nicht oder nicht vollständig enthalten. Nur zum Teil berücksichtigt waren die Ausgaben für Besondere Politische Missionen (Special Political Missions – SPMs); dazu gehören politische UN-Missionen, Sondergesandte, Expertengruppen und Arbeitsgruppen zur Überwachung von Sanktionen, wie zum Beispiel der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus. Die Kosten dieser SPMs können vom Sekretariat aufgrund der Ungewissheit über die Verlängerung der jeweiligen Mandate zunächst nur geschätzt werden. In den Verhandlungen zeigte sich, dass das Sekretariat die ursprünglich angesetzten Kosten von 829 Mio. US-Dollar für das Biennium 2010/11 zu niedrig angesetzt hat. Mit bereits absehbaren Nachforderungen würde das SPM-Budget auf rund 1,15 Mrd. US-Dollar anwachsen. Um dem vorzubeugen, einigte man sich zunächst darauf, einen Betrag von einer Milliarde US-Dollar für das Biennium bereitzustellen; einerseits, um dem Sekretariat zu einer vorsichtigen Budgetierung und Kosteneffizienz anzuhelfen, andererseits um ihm den nötigen Freiraum bei der Durchführung der Missionen zu geben. Für das Jahr 2010 wurden schließlich 569,5 Mio. US-Dollar be-

willigt. Für das Jahr 2011 stehen dann vorerst 430,5 Mio. US-Dollar zur Verfügung.

### Konträre Verhandlungspositionen

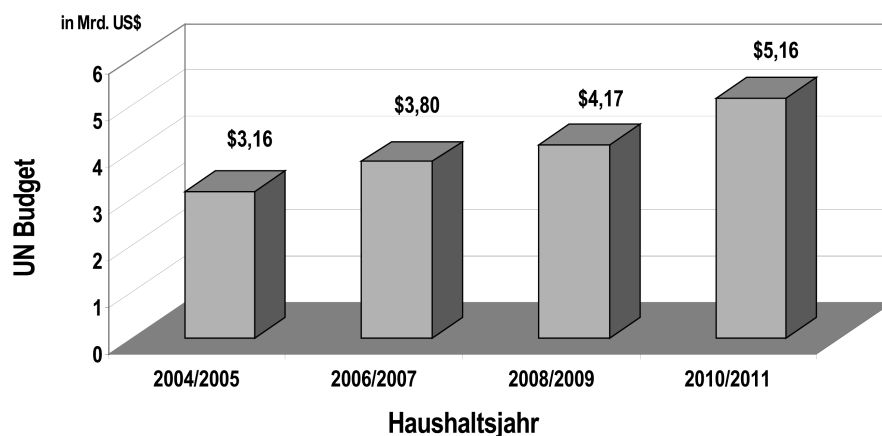
Die Verhandlungsposition der Gleichgesinnten war stark von konzeptionellen und übergreifenden Ansätzen wie Effizienzsteigerungen und Kostenkontrolle geprägt. Dabei spielte die Auswirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Haushalte der großen Geberstaaten eine wesentliche Rolle. Die EU hatte vor allem zu dem in den bisherigen Budgets automatisch gewährten Ausgleich für Inflation und Währungsschwankungen (recosting) sowie zur künftigen Personalstruktur zahlreiche Einsparvorschläge vorgelegt. In der Haushaltsresolution (A/RES/64/243 v. 24.12.2009) wird das Sekretariat nun aufgefordert, nach Alternativen zu suchen, die die Organisation in gleichem Maße vor Inflationsrisiken und Wechselkursschwankungen schützen. Über erste Ergebnisse soll im nächsten Jahr berichtet werden. Mit dieser Regelung wird die Verantwortung, für den Inflationsausgleich aufzukommen, verstärkt von den Mitgliedstaaten auf die Organisation selbst übertragen, was in der Hoffnung der EU-Staaten zu einer vorsichtigeren Haushaltsaufstellung führen wird.

Einen weiteren Schwerpunkt legten die Geberstaaten auf Fragen des Personalwesens. Ein Vorschlag war, die in den nächsten Jahren zu erwartende Welle von Pensionierungen im UN-Sekretariat dazu zu nutzen, Personal abzubauen. Pensionierungen sollten dabei nur zum Teil nachbesetzt werden, was sich in harten Verhandlungen mit den G-77 allerdings nicht durchsetzen ließ. Als Kompromiss gelang es den Gleichgesinnten aber, die angenommene Anzahl der voraussichtlich offen bleibenden Stellen (Vakanzrate) für den Haushalt auf einen höheren und realistischeren Wert festzusetzen, was sich mindernd auf die Höhe des gesamten Haushalts auswirkt.

Die G-77 konzentrierte sich vor allem darauf, die Mittelausstattung für den Entwicklungsbereich, auch über die Vorschläge des Generalsekretärs hinaus, zu stärken. Zudem drängten sie auf die Bewilligung zusätzlicher Stellen, wie etwa 14 zusätzliche internationale Stellen für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UN-RWA). Zusätzlich versuchten die G-77-Staaten erneut die mittlerweile gestiegenen freiwilligen Beiträge einiger, vor allem westlicher, Mitgliedstaaten, in den ordentlichen Haushalt zu überführen, um über deren Verwendung in Zukunft mitentscheiden zu können. Während sich die G-77 mit diesem Anliegen nicht durchsetzen konnte, erzielten sie beim Entwicklungskonto (development account), ein Finanzierungsinstrument für Entwicklungsprojekte, gegen den ursprünglichen Widerstand der EU-Staaten und anderer Gleichgesinnter einen Erfolg: Das Konto soll mit 12,5 Mio. US-Dollar mehr Mitteln und mit zwei neuen Stellen für dessen Betreuung ausgestattet werden. Ursprünglich hatte die G-77 hier 50 Mio. US-Dollar zusätzlich und einen automatischen stufenweisen Aufwuchs über mehrere Jahre auf 200 Mio. US-Dollar gefordert, was von den Gleichgesinnten als überzogen abgelehnt wurde. Die Forderung einiger Mitglieder der G-77, aber auch von Mexiko, SPMs künftig aus dem ordentlichen Haushalt herauszunehmen und gemäß der Beitragsskala für friedenserhaltende Maßnahmen mit einem Aufschlag für die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) zu finanzieren, ließ sich gegen den Widerstand der P5 nicht durchsetzen.

Insgesamt verfolgten die EU und andere gleichgesinnte Mitgliedstaaten wie zuvor die Strategie, einige wenige konzentrierte Einsparungsvorschläge und konzeptionelle Weichenstellungen gegen spezifische, aber wenig kostenintensive Zugeständnisse an die G-77 in den Verhandlungen »einzutauschen«. Ist das Verhandlungsergebnis ein Erfolg? Die Mittelausstattung ist großzügig genug, damit das Sekretariat seine Aufgaben uneingeschränkt wahrnehmen kann. Das Sekretariat äußerte sich dementsprechend zufrieden in einer Pressekonferenz. Man gewinnt den Eindruck, dass das Sekretariat bei der Erstellung der Haushaltsvorlage mit erheblichen Kürzungen der Mitgliedstaaten rech-

## Entwicklung des ordentlichen UN-Haushalts – Verabschiedete Zweijahresbudgets 2004 bis 2010



net, und deshalb einen höheren Haushaltsvorschlag vorlegt, um am Ende den tatsächlich gewünschten Betrag zur Verfügung zu haben. Wären alle für den Zweijahreszeitraum vorgesehenen und ebenfalls zur Entscheidung anstehenden Projekte realisiert worden, hätte das gesamte Haushaltsvolumen bei rund 5,6 Mrd. US-Dollar gelegen. Für sich allein betrachtet, ist das Verhandlungsergebnis aus Sicht der EU-Staaten und anderer Gleichgesinnter daher durchaus als positiv zu bewerten, da substantielle Kürzungen gegenüber dem am Ende auf dem Tisch liegenden Haushaltsentwurf des Generalsekretärs erreicht wurden.

Seinen Aufgaben nur unzureichend nachgekommen ist der **Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ)**. Während der Ausschuss in der Vergangenheit bereits in seinen Empfehlungen auf überhöhte Ansätze des Sekretariats hingewiesen hatte, waren die Empfehlungen dieses Jahr so zurückhaltend, dass er seiner Kontrollfunktion nur bedingt nachkam. Positiv war die enge Abstimmung der EU-Staaten mit gleichgesinnten Partnern, insbesondere, dass auch die USA wieder konstruktiv mitwirkten. Kritisch bleibt festzuhalten, dass sich damit aber auch die Blockbildung immer weiter verstärkt. Mangels straffer Führung zeigte die G-77 oft ein diffuses Bild, das jedoch – und hier neigen viele Industrieländer gelegentlich zu einer Selbsttäuschung – statt zu einem Auseinanderbrechen zu einer Geiselnahme der Gruppe durch einige Staaten, die Partikularinteressen verfolgen, führt.

### Abstimmung über den Beitragsschlüssel

Neben den Verhandlungen zum Haushalt standen in dieser Tagungsperiode Verhandlungen über die Beitragsskala für den ordentlichen Haushalt und die friedenserhaltenden Maßnahmen für die drei Jahre 2010–2012 an. Erst nach zehnstündiger Sitzung auf Botschafterebene am 23. Dezember konnte ein Konsens erzielt werden (A/RES/64/248 v. 24.12.2009). Lange, kontroverse Diskussionen auf Expertenebene hatten zuvor keinen Durchbruch gebracht. Auch die von der thailändischen Verhandlungsführerin zusammen mit dem Schweizer Vorsitzenden des 5. Hauptausschusses vorgelegten Kompromissvorschläge zu beiden Skalen fanden auf Expertenebene keine Akzeptanz. Die G-77 drohte daraufhin mit einer Abstimmung auf der Grundlage ihrer politischen Vorstellungen. Der Trend, Abstimmungen als Drohkulisse zur Durchsetzung von Positionen zu nutzen, setzt sich damit fort und hat das Konsensprinzip des 5. Hauptausschusses untergraben.

Russland wollte sich bis zuletzt dem Konsens über die Skala zum ordentlichen Haushalt nicht anschließen und beharrte (unterstützt von der Ukraine, Kasachstan und Belarus) auf der bereits seit Verhandlungsbeginn erhobene Forderung nach einer Korrektur der Berechnung der Wechselkurse nach der so genannten »Price Adjusted Rate of Exchange«-Methode. Auf diese Weise will das Land seinen Beitragssatz »künstlich« niedrig rechnen. Die Lasten dieses Methodenwechsels wären haupt-

sächlich von den EU-Staaten und anderen gleichgesinnten Mitgliedstaaten zu tragen gewesen. Als sich schließlich ein Konsens ohne Berücksichtigung der russischen Vorschläge abzuzeichnen schien, stellte Russland seine Vorschläge zur Abstimmung. Mit 85 Gegenstimmen, 22 Unterstützern und 27 Enthaltungen wurden diese abgelehnt.

Im Ergebnis wird nun beim Beitragsschlüssel der Status Quo beibehalten, bei dem die Beitragshöhe der Mitgliedstaaten vom Bruttonationaleinkommen (BNE) abhängt, korrigiert um Rabatte für niedriges Pro-Kopf-Einkommen und Außenverschuldung. Die bestehende Formel benachteiligt dabei die größeren Beitragszahler, insbesondere aber die EU-Staaten. Sie müssen für etwa 40 Prozent des UN-Haushalts aufkommen, obwohl sie am Weltationaleinkommen nur einen Anteil von knapp 30 Prozent haben. Die USA zahlen seit 2001 einen, gemessen an ihrem Bruttonationaleinkommen, zu geringen Beitrag: der auf 22 Prozent gedeckelte Beitragssatz ist ein politischer Kompromiss zu Lasten vornehmlich der EU-Staaten. Der deutsche Beitragssatz sinkt durch die Aktualisierung des Bruttonationaleinkommens in den für die Berechnung relevanten Jahren 2002 bis 2007 von bisher 8,577 Prozent auf künftig 8,018 Prozent. Deutschland bleibt damit trotzdem drittgrößter Beitragszahler zum ordentlichen Haushalt hinter den USA und Japan.

Auf Drängen der EU-Staaten beschloss der 5. Hauptausschusses, in einen Überprüfungsprozess einzusteigen, in dem die Methodik zur Berechnung des Beitragsschlüssels grundlegend überprüft und reformiert werden soll. Die EU-Staaten und einige der Gleichgesinnten waren enttäuscht, dass der Schlüssel unverändert beibehalten wird, angesichts der Mehrheitsverhältnisse im 5. Hauptausschusses war dies allerdings keine Überraschung. Durch eine Änderung des bestehenden Rabatts für niedriges Pro-Kopf-Einkommen sollten die schnell wachsenden Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC), die trotz ihres dynamischen Wirtschaftswachstums die Hauptprofiteure der Rabatte sind, höher belastet werden. Dahinter steht die Überlegung, die BRIC durch die stärkere Beteiligung an der Finanzierung der UN zu beteiligen und dadurch in mehr politische Verantwortung zu bringen. Die EU-Staaten leg-

ten ein Angebot vor, dass die Hälfte der durch die Reform erzielten Einsparungen an die am wenigsten entwickelten Staaten (LDCs) umverteilen sollte. Dies sollte zum einen dazu führen, eine gerechtere Verteilung des Rabatts für Entwicklungsländer zu erreichen; zum anderen sollte damit eine Diskussion über die Änderung der Berechnungsmethode auch in der G-77 angestoßen werden. Die Frage war hier, ob der in erster Linie die BRIC begünstigende Rabatt dem Gedanken der Gruppen-solidarität entspräche. Obwohl es den EU-Staaten gelang, die Gleichgesinnten lange als Unterstützer ihrer Vorschläge zusammenzuhalten, ging die Strategie nicht auf: Brasilien, Indien und China konnten innerhalb der G-77 genügend Unterstützung mobilisieren, um eine Umsetzung der EU-Vorschläge zu vereiteln, obwohl eine große Zahl von G-77-Mitgliedern teils erheblich davon profitiert hätte.

Unglücklich war aus Sicht der EU-Staaten die Rolle der USA. Sie verstanden es geschickt, die EU-Staaten und andere Gleichgesinnte durch eine grundsätzliche Unterstützung ihrer Vorschläge von einer Hinterfragung der Beitragsgrenze von 22 Prozent abzuhalten. Am Ende sprachen sie sich dennoch für die Beibehaltung des Status Quo aus.

Die EU-Staaten und andere Gleichgesinnte tragen damit auch künftig die Hauptlast des UN-Haushalts. Dieses Verhandlungsergebnis zeigt die starken »Beharrungskräfte« der großen Schwellenländer. Ob die vereinbarte Überprüfung der Beitragsskala bis spätestens September 2011 vor dem Hintergrund der schwierigen Verhandlungssituation ein Erfolg sein und angesichts der bisherigen Blockade-position der G-77 konkrete Ergebnisse im Sinne der EU hervorbringen wird, bleibt abzuwarten.

### **Beitragsschlüssel für friedenserhaltende Maßnahmen**

Bei den Verhandlungen zur Neugestaltung der Beitragsskala für friedenserhaltende Maßnahmen wurde ebenfalls keine Reform erzielt, im Gegenteil: Die G-77 erreichte durch Androhung einer Abstimmung, dass für die kommenden drei Jahre auch Bahrain und Bahamas einen Rabatt von 7,5 Prozent auf ihre Beiträge für die Friedensmissionen zu Lasten der P5 bekommen. Bisher hatten von dieser Regelung – ein politischer Kompromiss aus

dem Jahr 2000 – lediglich die Golf-Staaten und Singapur profitiert. Hier wurde deutlich, dass die G-77 zunehmend Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten ohne ausreichende sachliche Rechtfertigung und gegen den Willen der zahlenden Minderheit durchsetzen. Auch bei der Skala für friedenserhaltende Maßnahmen wurde der Einstieg in einen Überprüfungsprozess vereinbart, der spätestens bis zur 67. Generalversammlung eine Entscheidung herbeiführen soll.

Die Drohung der G-77 mit einer Abstimmung und der offene Bruch des Konsensprinzips durch Russland ist aus Sicht der EU-Staaten politisch sehr bedauerlich. Damit wurde – nach der Einleitung einer Abstimmung zum Haushalt im Jahre 2007 durch die USA – zum zweiten Mal vom Konsensprinzip im 5. Hauptausschusses abgewichen. Noch bis Mitte der achtziger Jahre wurden Haushaltsbeschlüsse in der Generalversammlung mit Mehrheit verabschiedet. Auf Druck der großen Beitragszahler entschied die Generalversammlung dann im Jahr 1986, dass der für Haushaltsfragen zuständige Hauptausschuss größtmögliche Übereinstimmung bei der Verabschiedung des Haushalts erreichen solle. Ziel dieses Prinzips ist, die kleine Gruppe der großen Beitragszahler davor zu schützen, regelmäßig von der Mehrheit der kleinen Beitragszahler (insbesondere der G-77) überstimmt zu werden. Dieser erneute Bruch des Konsensprinzips könnte die weitere Arbeit des 5. Hauptausschusses, vor allem aber das Verhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in den Vereinten Nationen weiter belasten.

### **Ausblick**

Die Verhandlungen im letzten Jahr haben wieder gezeigt, dass der stetig wachsende Haushalt aufgrund des komplexen und undurchsichtigen Haushaltsverfahrens immer schwieriger zu kontrollieren ist. Nur mit Mühe konnte ein zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden, das den UN für die nächsten zwei Jahre eine solide Arbeitsgrundlage bietet. Die Auseinandersetzung zwischen den westlichen Staaten und der G-77 wird zunehmend härter geführt und belastet das Arbeitsklima. Auf absehbare Zeit muss deshalb Vertrauen auf allen Seiten wieder aufgebaut werden, um zu konsensorientierten und tragfähigen Entscheidungen zu kommen.