

Verwaltung und Haushalt

Generalversammlung: 70. Tagung 2015/2016 | Haushalt

- 5,40 Milliarden US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2016/2017
- Beitragsschlüssel neu festgesetzt

Claudia Spahl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Juliane Kammer und Claudia Spahl, Generalversammlung: 68. Tagung 2013/2014, Haushalt, VN, 2/2014, S. 8 off., fort.)

Am 23. Dezember 2015 hat die UN-Generalversammlung den Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2016/2017 verabschiedet. Im Vergleich zu den zähen Verhandlungen der beiden Vorjahre war es eine erfreulich frühzeitige Einigung. Dies gilt umso mehr, da in dieser Herbstsitzung des Fünften Hauptausschusses der Generalversammlung (Verwaltung und Haushalt) durchaus kontroverse Themen auf der Tagesordnung standen. Neben dem Haushalt waren es vor allem die Neufestsetzung der Beitragsschlüssel für die Jahre 2016 bis 2018, die Reform des Gehaltssystems, zwei Großbauvorhaben sowie die Fortsetzung der laufenden Managementreformen.

Für den ordentlichen Haushalt des Zweijahreszeitraums 2016/2017 einigte man sich auf eine Höhe von 5401794400 US-Dollar (A/RES/70/249 A-C). Damit liegt der Haushalt unter dem Zweijahreshaushalt 2014/2015 (5,53 Milliarden US-Dollar). Der Konsens spiegelt das Bemühen, insbesondere der westlichen Staaten

und Hauptbeitragszahler, um eine effizienter arbeitende Organisation mit schlankem Personal- und Mitteleinsatz wider.

Insgesamt verliefen die Verhandlungen, in denen sich immer wieder die sogenannte Gruppe der Gleichgesinnten (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, die USA und die Staaten der Europäischen Union) und die Gruppe der 77 (G77) gegenüberstehen, in konstruktiver Atmosphäre. Dies war wohl auch auf die vorausgegangene Einigung zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und die erfolgreiche Klimakonferenz im November 2015 zurückzuführen. Hilfreich war sicher auch die günstige Entwicklung der Wechselkurse und der Inflation, deren absehbare Schwankungen üblicherweise aufgrund von Vorabschätzungen in die Ausgabenplanung einfließen. Dadurch konnte die ursprüngliche Ausgabenplanung um mehr als 100 Millionen US-Dollar gesenkt werden.

Es ist davon auszugehen, dass sich das Ausgangsniveau im Laufe des Zweijahreszeitraums deutlich erhöhen wird. So sind beispielsweise in der bisherigen Haushaltsplanung Ausgaben zur Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung noch nicht vollständig berücksichtigt. Auch wenn die Umsetzung hauptsächlich auf nationaler Ebene erfolgen soll, wird es Aktivitäten, Konferenzen und Überprüfungsmechanismen geben, die über den ordentlichen UN-Haushalt finanziert werden. Hierzu sollen im Laufe des Jahres 2016 eine Bestandsaufnahme gemacht sowie auf deren Basis die im Zweijahreszeitraum zu tätigen Ausgaben diskutiert werden.

Neufestsetzung der Beitragsschlüssel

Gemäß dem geltenden Dreijahresrhythmus wurde über die Neufestsetzung der

Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt und die Finanzierung der UN-Friedensoperationen für die Jahre 2016 bis 2018 verhandelt. Entsprechend dieser Beitragsschlüssel werden die von der Generalversammlung beschlossenen Ausgaben auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt. Die Aufteilung richtet sich nach dem Anteil der Staaten am weltweiten Bruttosozialprodukt. Staaten mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, mit hoher Auslandsverschuldung sowie den am wenigsten entwickelten Staaten werden Nachlässe gewährt, die die einkommensstärkeren Staaten übernehmen. Kein Staat zahlt mehr als 22 Prozent oder weniger als 0,001 Prozent.

Für den Beitragsschlüssel für die Friedensoperationen erhalten ärmere Staaten – eingestuft nach Gruppen – zusätzliche Nachlässe, die von den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats übernommen werden. Deutschland zahlt unter beiden Beitragsschlüsseln denselben Prozentsatz. Bei den Verhandlungen zu den Beitragsschlüsseln stellen einige Staaten regelmäßig die Frage nach einer Änderung der Methodologie. Während die G77 Interesse an weiteren Nachlässen haben, sind die westlichen Hauptbeitragszahler an einer Aufteilung interessiert, die den Schwellenländern mit dynamischem Wachstum, aber meist niedrigem Pro-Kopf-Einkommen geringere Nachlässe gewährt. Bei der Finanzierung der Friedensoperationen dagegen beharrten die G77 darauf, dass alle Mitglieder, auch die einkommensstarken ölfördernden Staaten, zumindest geringe Nachlässe erhalten. Wie bereits vor drei Jahren verzichteten letztlich alle Mitgliedstaaten auf ihre Forderungen und auch im Jahr 2015 wurde keine Änderung der Methodologie vorgenommen.

Trotzdem führten die Entwicklung der Weltwirtschaft und der wachsende Anteil der Schwellenländer dazu, dass nach dem festgesetzten Beitragsschlüssel die meisten westlichen Staaten deutlich geringere Beitragssätze zu entrichten haben.

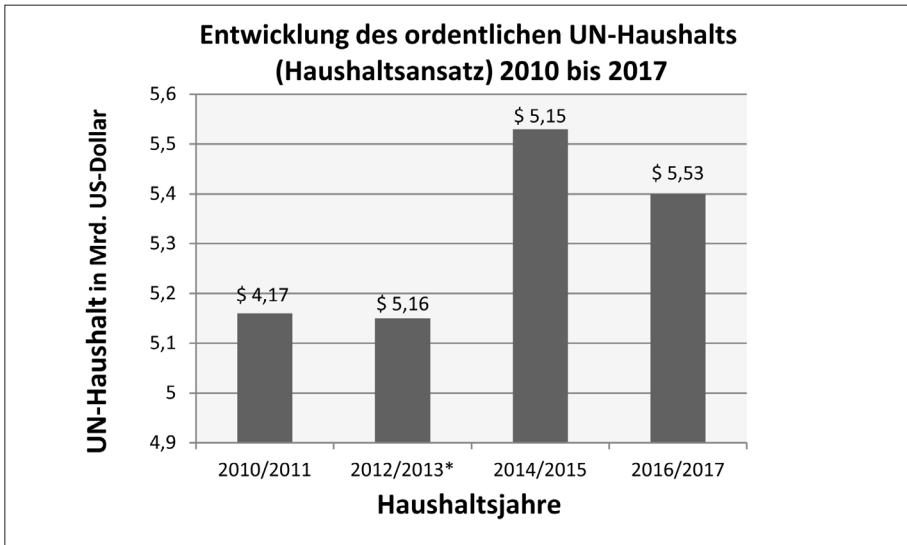
Reform des Gehalts- und Zulagensystems

Ein weiteres Schwerpunktthema des Ausschusses war die Reform des Gehalts- und Zulagensystems, nach dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gene-

Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts 2016/2017

1380 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten, einschließlich der besonderen politischen Missionen
736 Millionen US-Dollar	Büro des Generalsekretärs, Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat
589 Millionen US-Dollar	Management- und Unterstützungsdienste
543 Millionen US-Dollar	Regionale Entwicklungszusammenarbeit
482 Millionen US-Dollar	Personalabgabe
465 Millionen US-Dollar	Internationale Entwicklungszusammenarbeit
360 Millionen US-Dollar	Menschenrechte und humanitäre Unterstützung

Quelle: UN Doc. A/RES/70/249 A-C v. 23.12.2015.



* Der Haushaltsansatz für 2012/13 beinhaltet keine Kalkulation der Kosten für zu erwartende Inflations- und Wechselkursschwankungen. Quelle: eigene Darstellung.

ralsekretariats, der Fonds und Programme sowie der meisten Sonderorganisationen bezahlt werden. Dabei ging es nicht um eine Reduzierung der Gehälter und Leistungen, sondern darum, das komplexe, teilweise schwer nachvollziehbare System transparenter, einfacher und kosteneffizienter zu gestalten. So wurde eine deutliche Vereinfachung des Gehaltsschemas beschlossen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern. Weitere Änderungen betreffen unter anderem die Bereinigung von Doppelungen bei Zuschlägen und die Schaffung von Anreizen, von der Organisation zu tragende Kosten (zum Beispiel Schul- oder Universitätsgebühren) möglichst niedrig zu halten. In allen Fällen, in denen Zahlungen reduziert werden, sichern mehrjährige Übergangsregelungen ab, dass die Änderungen für die UN-Bediensteten langfristig planbar bleiben. Die Grundgehälter und der Kaufkraftausgleich sind von den Änderungen nicht betroffen. Letztlich wollen auch die beitragszahlenden Staaten, dass die Organisation auch in Zukunft hoch qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter findet und halten kann. Dies kann sie nur, wenn sie als verlässlicher und attraktiver Arbeitgeber gilt.

Effiziente und kostengünstige Verwaltung

Auf der Tagesordnung des Fünften Ausschusses der Generalversammlung standen auch in diesem Jahr einige Verwaltungsreformen. Diese sollen das Gene-

ralsekretariat, die Missionen aber auch die Fonds und Programme befähigen, ihre Ressourcen effizienter zu verwalten und Kosten zu verringern. Hierzu gehört die schrittweise Einführung des einheitlichen IT-gestützten Ressourcenmanagementsystems ›Umoja‹ (bedeutet ›Einheit‹ auf Swahili), die seit dem Jahr 2013 vorangetrieben wird. Bisher nutzten die einzelnen Institutionen und Einheiten der UN eigene, nicht miteinander zu vereinbarende Systeme, so dass ein direkter Informationsaustausch meist nicht möglich war. Daten, wie beispielsweise zu Ausgaben oder Personal, mussten oft einzeln übermittelt und in zentralen Verwaltungseinheiten des Generalsekretariats eingepflegt werden. Mittlerweile ist die Einführung – nach einigen Verzögerungen – weitgehend abgeschlossen. Nun muss es darum gehen, die Nutzerinnen und Nutzer beim Umstieg auf das neue System, das neben der reinen Programmkenntnis auch ein Umdenken zu Ressourcennutzung und -management erfordert, möglichst umfassend zu unterstützen, um so eine langfristige Akzeptanz von ›Umoja‹ zu erreichen und das Potenzial des Systems auszuschöpfen. Hierfür haben die Mitgliedstaaten dem Generalsekretariat weitere Mittel für die nächsten beiden Jahre zur Verfügung gestellt.

Ein weiterer Schritt hin zu einer effizienteren und kostengünstigeren Verwaltung soll durch die Zentralisierung von Verwaltungsvorgängen (zum Beispiel Kostenabrechnungen und Beschaffungsvor-

gänge) unternommen werden. Es soll eine gemeinsame Einheit zur Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen geschaffen werden: Diese muss nicht zwangsläufig an einem der teuren UN-Standorte angesiedelt werden, so dass neben Effizienzgewinnen durch eine routiniertere Bearbeitung auch Einsparungen durch eine Stellenverlegung an kostengünstigere Standorte ermöglicht werden. Hierfür hatte der Generalsekretär den Mitgliedstaaten einen Grundsatzvorschlag unterbreitet, den diese im Dezember 2015 angenommen und um einen detaillierten Projektvorschlag gebeten haben.

Großbauvorhaben der UN

Den Fünften Hauptausschuss der Generalversammlung beschäftigten mehrere Großbauvorhaben. So muss der Sitz in Genf, der ehemalige Völkerbundpalast, dringend saniert werden. Hierfür haben die Mitgliedstaaten einen voraussichtlichen Kostenrahmen von 836 Millionen Schweizer Franken (etwa 874 Millionen US-Dollar, davon 33 Millionen US-Dollar für 2016) gebilligt. Zur teilweisen Deckung der Kosten hat die Schweiz ein zinsloses Darlehen in Höhe von 400 Millionen Schweizer Franken in Aussicht gestellt.

Außerdem berieten die Mitgliedstaaten über den eventuellen Bau eines zusätzlichen Gebäudes in New York. Seit Langem reicht das Gebäude des Amtssitzes am East River nicht mehr aus, so dass die UN Büros in anderen Objekten anmieten müssen. Für einen Neubau stehen verschiedene Möglichkeiten zur Auswahl. Dazu gehört die bereits bei der ursprünglichen Planung des Amtssitzes angedachte, aber nie realisierte Errichtung eines zusätzlichen Bürogebäudes auf dem UN-Gelände. Möglich wären auch ein Neubau auf einem südlichen Nachbargrundstück oder die Anmietung von Räumlichkeiten außerhalb von Manhattan. Da angesichts der anstehenden Verwaltungsreformen noch zu viele Unklarheiten bestehen, trafen die Mitgliedstaaten im Jahr 2015 noch keine Entscheidung und baten den Generalsekretär um Vorlage eines weiteren Berichts.

Siehe dazu auch die Übersicht über den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2016 bis 2018, in diesem Heft, S. 135f.