

zum Verweigern des Militärdienstes aus Gewissensgründen. Die USA stimmten dem Konsens zu, gaben aber zu verstehen, dass es dieses Recht auf Gewissensfreiheit im Völkerrecht nicht gebe.

Einen Abstimmungsmarathon mit acht schriftlichen Änderungsanträgen erlebte die Resolution 24/24 zum Thema Zugang zu und **Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen im Bereich Menschenrechte**. Ablehnung erfuhr insbesondere die Absicht, eine Anlaufstelle (Focal Point) mit einer hochrangigen Persönlichkeit bei den Vereinten Nationen einführen zu wollen, um systematisch und umfassend Informationen zu erfassen sowie die Verantwortung für solche Tatbestände zu erforschen. China, Indien, Pakistan, Russland und Venezuela hatten schriftliche Änderungsanträge vorgelegt, über die einzeln abgestimmt werden musste. Letztlich wurden alle Änderungsanträge abgelehnt und die Resolution im Ganzen mit einer Mehrheit von 31 zu einer Stimme bei 15 Enthaltungen angenommen. Es war aber hier wie bei anderer Gelegenheit deutlich geworden, dass Verfahrensregeln wieder an Bedeutung gewinnen, die eine unliebsame Befassung mit Themen und Resolutionen be- oder gar verhindern helfen.

Ähnlich kontrovers war über die Resolution 24/31 zum politischen (Frei-)Raum für die Zivilgesellschaft abgestimmt worden; mit drei schriftlichen Änderungsanträgen seitens Kubas und Pakistans. Kuba hatte sich vor allem gegen die in der Resolution vorgesehene Podiumsdiskussion zu diesem Thema auf der 25. Tagung im März 2014 gesträubt – jedoch erfolglos.

In Bezug auf **Ländersituationen** kritisierte die Hohe Kommissarin die Anwendung exzessiver Gewalt in der Türkei und zitierte aus einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach das Abfeuern von Tränengasgranaten auf Demonstrierende illegal sei. In Bezug auf Israel monierte Pillay die Zwangsräumungen und Hausabrisse im Westjordanland und in Ost-Jerusalem. Sie verwies auf Artikel 49 der VI. Genfer Konvention sowie auf die Menschenrechtsbestimmungen zum Recht auf angemessenes Wohnen und Eingriffe in das Recht auf Privatsphäre, Familie und Heimstätte. Die Regierung Israels war bei dieser Präsentation ebenso wenig anwesend wie bei der turnusgemäßen zweiten Run-

de der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR). Das UPR-Verfahren zu Israel wurde auf den Oktober verschoben, und dem Ratspräsidenten gelang es dann, die israelische Delegation zu einer Beteiligung einschließlich der Vorlage eines Staatenberichts zu bewegen.

Die Ergebnisse des UPR-Verfahrens, der mündliche Bericht und die Präsentation der **Bundesrepublik Deutschland** wurden von vielen Staaten positiv bewertet. NGOs lobten die bessere Konsultation mit der Zivilgesellschaft, kritisierten die Bundesregierung aber für ihre Weigerung, internationale Menschenrechtsstandards wie die Konvention zu den Rechten von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien zu ratifizieren. Einige nicht-staatliche Organisationen kritisierten die exzessive Gewalt durch Polizeibeamte, den mangelnden Schutz für Opfer von Menschenhandel, die Lage von Migranten und Flüchtlingen. Ferner wurde die Erwartung geäußert, dass die Empfehlungen zu den Rechten von Menschen mit Behinderungen tatsächlich umgesetzt werden.

### Resümee

OHCHR, Sonderberichterstatter, Untersuchungskommissionen und Beratender Ausschuss konnten sich im Jahr 2013 als Referenz etablieren, sei es diskursbildend durch Begriffsklärungen wie zu traditionellen Werten, als amtliche Quelle nicht zuletzt für den UN-Sicherheitsrat oder als direkter Bezug für Ratsentscheidungen auch bei politisch aufgeladenen Projekten wie der Resolution zu Sri Lanka. Nichts jedoch ist ewig, am wenigsten beim MRR. Mit dem Projekt des Schutzes der Familie ist ein nächstes Feld bereitet, um die universelle Geltung der Menschenrechte einzuschränken und Forderungen nach einer menschenrechtsbasierten Politik abzuwehren. Im Jahr 2014 werden auch die Versuche weitergehen, über Verfahrensbeschlüsse in Form schriftlicher Änderungsanträge die Verabschiedung von Resolutionen lahm zu legen oder mittels Anträgen zur Geschäftsordnung unliebsame Stellungnahmen zu blockieren. Allerdings traten auch westliche Länder ungeschminkt im Sinne von interessen- und nicht normengeleiteter Politik auf, was die Überzeugungskraft der selbst ernannten Menschenrechtsverfechter und ihrer berechtigter Anliegen nicht fördert.

## Verwaltung und Haushalt

### Generalversammlung: 68. Tagung 2013/2014 | Haushalt

- 5,53 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2014/2015
- Reformen erneut verschoben

Juliane Kammer · Claudia Spahl

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Artur Brunner und Martina Warning, Generalversammlung: 67. Tagung 2011/2012, Haushalt, VN, 3/2012, S. 133f., fort.)

Am 27. Dezember 2013 – außergewöhnlich spät – hat die UN-Generalversammlung den **Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2014–2015** verabschiedet. Nach äußerst schwierigen Verhandlungen einigten sich die Mitgliedstaaten auf 5 530 349 800 US-Dollar (A/RES/68/248 A–C). Deutschland trägt als drittgrößter Beitragszahler einen Pflichtbeitrag von knapp 395 Mio. US-Dollar. Mit dem Verhandlungsergebnis setzte die Generalversammlung moderate Kürzungen durch: Der Haushalt für 2014/2015 liegt knapp 35 Mio. US-Dollar unterhalb des endgültigen Haushaltsabschlusses für 2012/2013 und rund 32 Mio. US-Dollar unterhalb des ursprünglichen Haushaltsvorschlags von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon. Die Einsparungen sollen unter anderem durch die Kürzung von 219 Stellen im UN-Sekretariat erzielt werden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass im Laufe der beiden Haushaltsjahre mit zusätzlichen Kosten gerechnet werden muss – etwa aufgrund neu eingerichteter besonderer politischer Missionen wie beispielsweise neu berufener Sondergesandten des Generalsekretärs.

Ban hofft zudem, dass die Mitgliedstaaten das Arbeitsprogramm wie in den vergangenen Jahren zusätzlich zu ihren Pflichtbeiträgen mit freiwilligen Beiträgen unterstützen werden. Er geht von Zusage von rund 14,1 Mrd. US-Dollar aus, beispielsweise für den Hohen Flüchtlingskommissar, für ›UN Women‹ oder das Umweltprogramm der Vereinten Nationen. Für die wesentlichen Posten des ordentlichen Haushalts siehe die Tabelle auf Seite 81.

Wie in den Vorjahren konnte der Kompromiss zum ordentlichen UN-Haushalt erst nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen im **5. Hauptausschuss der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt) errungen werden. Erneut standen sich vor allem die Gruppe der 77 (G77) und China auf der einen Seite und die Gruppe der sogenannten Gleichgesinnten (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, die USA und die Staaten der Europäischen Union) auf der anderen Seite gegenüber.

Die G77, größtenteils Schwellen- und Entwicklungsländer, traten in den Verhandlungen dafür ein, dass die UN-Mitgliedstaaten im ordentlichen UN-Haushalt mehr Mittel für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellen. Gleichzeitig plädierten sie für eine detailliertere, über die bisherige Praxis hinausgehende Kontrolle der Mitgliedstaaten über die in zahlreiche Fonds und Programme fließenden freiwilligen Beiträgen, die vor allem von den westlichen Staaten geleistet werden.

Der Gruppe der Gleichgesinnten gehören die westlichen Staaten und somit die Mehrheit der Hauptbeitragszahler an, die bei ihren nationalen Haushalten großen Sparzwängen unterliegen. Die Gleichgesinnten setzten sich dementsprechend für Einsparungen bei der Gesamthöhe des Haushalts ein. Sie forderten eine Verbesserung von Effizienz und Effektivität des UN-Sekretariats, die Überprüfung der Personalstruktur und eine Reform des sogenannten ›Recosting‹, das heißt der Festsetzung der Zusatzkosten, die durch Inflations- und Wechselkursschwankungen verursacht werden. Der UN-Generalsekretär strebte zudem eine Einigung zu zwei seiner wesentlichen Reformprojekte an, der Einrichtung einer Partnerschaftsfazilität und der Einführung einer verpflichtenden Personalrotation.

**Reformbemühungen beim ›Recosting‹**

Seit Mitte der achtziger Jahre waren die Kosten für zu erwartende Inflations- und Wechselkursschwankungen vorab geschätzt und in den neuen Haushalt aufgenommen worden. Bei der Verabschiedung des Haushalts für 2012/2013 hatte die Generalversammlung beschlossen, die Festsetzung des ›Recosting‹ größtenteils auf das Ende der Haushaltsperiode zu verschieben. Damit hatten insbesondere die

Die größten Ausgabenblöcke des Haushalts	
1344 Millionen US-Dollar	Politische Angelegenheiten, einschließlich der besonderen politischen Missionen
791 Millionen US-Dollar	Büro des Generalsekretärs, Generalversammlung und Wirtschafts- und Sozialrat
658 Millionen US-Dollar	Management- und Unterstützungsdienste
572 Millionen US-Dollar	Regionale Entwicklungszusammenarbeit
496 Millionen US-Dollar	Internationale Entwicklungszusammenarbeit
486 Millionen US-Dollar	Personal
353 Millionen US-Dollar	Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Quelle: UN-Dok. A/RES/68/248 A-C v. 27.12.2013.	

Gleichgesinnten die Hoffnung verbunden, dass das UN-Sekretariat einen möglichst großen Teil der durch Inflations- und Wechselkursschwankungen verursachten Kosten im Rahmen des bewilligten Haushalts absorbieren würde. Letztlich belieben sich die Nachberechnungen für den abgelaufenen Haushalt jedoch auf 130 Millionen US-Dollar. Diese Nachforderungen werden den Mitgliedstaaten allerdings nicht in Rechnung gestellt, sondern sollen beispielsweise durch unbeglichene Verbindlichkeiten des UN-Sekretariats und Überschüsse der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda gedeckt werden. Für den Haushalt 2014/2015 kehrte man auf Drängen der G77 zur Methode der Vorabschätzung zurück, und die entsprechenden Kosten sind von vornherein Teil des Haushalts. Ein Kompromiss zur Berechnungsmethodologie trägt jedoch beiden Seiten Rechnung: Die Mitgliedstaaten einigten sich darauf, dass eine unabhängige Studie bis zur 69. Tagung Optionen für den Umgang mit Wechselkurs- und Inflationsschwankungen ermitteln soll.

**Zulagen und Beihilfen für UN-Bedienstete vorerst eingefroren**

Personalkosten machen beinahe drei Viertel des ordentlichen UN-Haushalts aus. Die Höhe der Gehälter und Zulagen der UN-Bediensteten ist daher eine wichtige Stellschraube in den Haushaltsverhandlungen. Die Bezahlung der UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter orientiert sich, da man Personal aus allen Mitgliedstaaten anziehen möchte, an dem am besten zahlenden nationalen öffentlichen Dienst. Dies ist – laut den Berechnungen der dafür zuständigen Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) –

seit Bestehen der UN der öffentliche Dienst der USA. Die UN-Bediensteten erhalten daher ein Grundgehalt, das sich am Nettoverdienst der US-Bundesbeamten orientiert. Das im Vergleich zu Washington möglicherweise höhere Preisniveau, beispielsweise am UN-Amtssitz New York, wird durch einen Kaufkraftausgleich aufgefangen. Beides zusammen darf laut geltendem Recht nicht unter 110 Prozent und nicht über 120 Prozent der Netto-bezüge der amerikanischen Bundesbeamten liegen. Außerdem sollte sich die Bezahlung über die jeweils letzten fünf Jahre um einen Durchschnitt von 115 Prozent bewegen. Zum Gehalt hinzu kommen verschiedene Zulagen wie Mietzuschuss oder Zuschläge für Familienangehörige.

Während der letzten Jahre hatten sich die UN-Gehälter immer mehr dem Schwellenwert von 120 Prozent angenähert, lagen zuletzt bei 119,8 Prozent und bei einem Fünfjahresdurchschnitt von 115,7 Prozent. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die US-Bundesgehälter seit 2011 eingefroren waren, der Kaufkraftausgleich aber weiter den steigenden New Yorker Preisen angepasst worden war. Bereits während der 67. Tagung hatten die Staaten ein sechsmonatiges Einfrieren des Kaufkraftausgleichs für New York und eine umfassende Überprüfung des Gehalts- und Zulagensystems bis spätestens 2015 beschlossen. Aufgrund der weiter gestiegenen Belastung für die Organisation wurde nun vereinbart, den Kaufkraftausgleich für New York 2014 nicht anzupassen. Außerdem soll die ICSC Vorschläge zur Rückführung der Gehälter auf den Durchschnittswert von 115 Prozent unterbreiten. Die Zulagen sollen bis zum Abschluss der Überprüfung 2015 nicht erhöht werden.

### Reforminitiativen verschoben

Bisher nicht einigen konnten sich die Mitgliedstaaten auf zwei Reforminitiativen von UN-Generalsekretär Ban, die er – nun in seiner zweiten und letzten Amtszeit – mit Nachdruck vorantreibt. Im Rahmen seiner Haushaltsplanung für 2014/2015 schlug der Generalsekretär vor, eine sogenannte Partnerschaftsfazilität einzurichten. Diese soll als Arbeitseinheit des Sekretariats künftig die wachsenden Kooperationen der UN mit nichtstaatlichen Akteuren wie Stiftungen, nichtstaatlichen Organisationen oder Unternehmen koordinieren. Das vorgelegte Konzept stieß jedoch bei vielen UN-Mitgliedstaaten, vor allem der G77, auf Kritik. Letztere streben eine stärkere Kontrolle der Mitgliedstaaten über freiwillige Mittel an und sehen dieses Interesse im Vorschlag des Generalsekretärs nicht gewahrt. Das Vorhaben wurde daher aus dem Haushaltskompromiss ausgeklammert und auf die erste wiederaufgenommene Sitzung des 5. Ausschusses im März 2014 vertagt.

Ebenfalls auf März 2014 vertagt wurden die Verhandlungen über das Mobilitätskonzept des Generalsekretärs. Die zentrale Steuerung des Personalwechsels innerhalb eines UN-Standorts beziehungsweise zwischen Hauptstandorten und Feldmissionen soll die Effizienz des UN-Sekretariats steigern und einer gerechteren Lastenverteilung des Dienstes an Hauptstandorten und in schwierigen Feldmissionen dienen. Ban hatte erstmals im Herbst 2012 vorgeschlagen, eine Rotationspflicht für UN-Bedienstete einzuführen. In den ersten Konsultationen blieb jedoch eine Reihe von Fragen der Mitgliedstaaten ungeklärt, etwa die finanziellen Auswirkungen einer verpflichtenden Rotation, die Chancen externer Kandidaten bei der Rekrutierung und die geografische Verteilung des Personals. Der Generalsekretär hatte daraufhin sein Mobilitätskonzept präzisiert und überarbeitet. Trotz zuletzt wesentlicher Fortschritte in den Verhandlungen konnten sich die Mitgliedstaaten bisher jedoch noch nicht auf die Einführung einer gelenkten Personalrotation verständigen.

Größter Posten im ordentlichen UN-Haushalt sind die besonderen politischen Missionen (Special Political Missions). Diese UN-Einsätze sind ein immer häufiger eingesetztes Instrument zur Konflikt-

prävention und -lösung beziehungsweise zur Friedenserhaltung und -konsolidierung unterhalb der Schwelle einer friedenserhaltenden Maßnahme. Sie reichen von Sonderberatern und Sondergesandten des Generalsekretärs, über Sanktionsausschüsse bis hin zu großen Missionen beispielsweise in Afghanistan oder Irak. Die UN-Mitgliedstaaten einigten sich darauf, rund 1,1 Mrd. US-Dollar des Zweijahreshaushalts 2014/2015 für diese Missionen bereitzustellen.

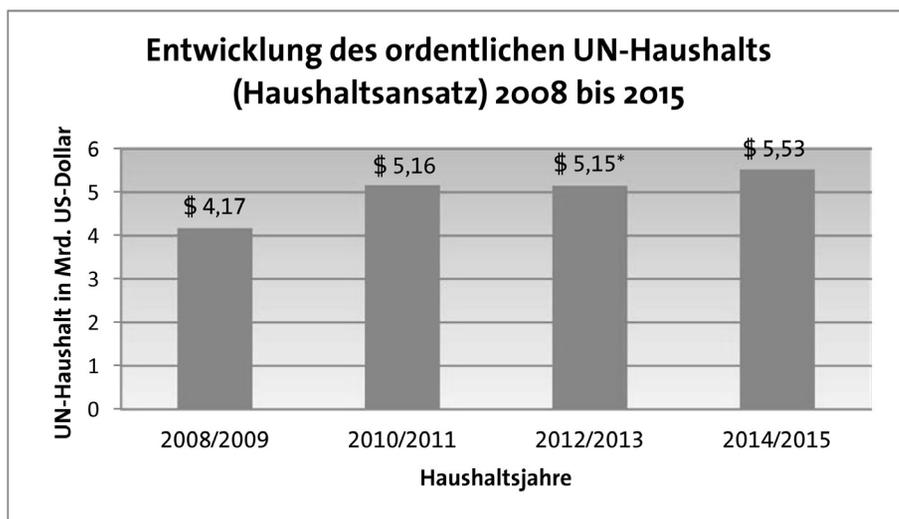
Ungelöst blieben weiterhin die Grundsatzfragen zur Finanzierung der derzeit 38 besonderen politischen Missionen. Bereits im Herbst 2011 hatte UN-Generalsekretär Ban vorgeschlagen, die Aufstellung von Haushalt und Verwaltung der politischen Missionen stärker an jene der UN-Friedensmissionen anzupassen. Der Generalsekretär empfiehlt, die politischen Missionen aus dem ordentlichen UN-Haushalt herauszulösen und – analog zum Haushalt der UN-Friedensmissionen – auf einen jährlichen Haushalt umzustellen. Zudem sollen die politischen Missionen auch auf die Fonds und logistische Unterstützung zugreifen können, die ursprünglich eigens für die UN-Friedensmissionen eingerichtet wurden.

Einige Mitgliedstaaten befürchten, andere hoffen, dass bei einer solchen Umstellung der Finanzierung letztlich auch der Beitragsschlüssel der UN-Friedensmissionen auf die politischen Missionen angewandt wird, auch wenn dies nicht im Vorschlag des Generalsekretärs vorgesehen ist. Deutschland gehört zu den weni-

gen Ländern, die sowohl beim ordentlichen UN-Haushalt als auch beim Haushalt der UN-Friedensmissionen jeweils den gleichen Beitragssatz – derzeit rund 7,14 Prozent – zahlen. Die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats müssten hingegen mit höheren Pflichtbeiträgen rechnen. Da sie eine besondere Verantwortung zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit tragen, zahlen sie einen höheren Beitragssatz zum Haushalt der UN-Friedensmissionen. Im Gegenzug profitieren zahlreiche andere Mitgliedstaaten, einschließlich der meisten Mitglieder der G77, von geringeren Beitragssätzen für die Friedensmissionen. Da es auch in dieser Verhandlungsrunde kaum Bewegung bei den aus den Vorjahren bekannten Positionen gab, wurden die Reformvorschläge nun bereits zum dritten Mal vertagt.

### Ausblick

In den Verhandlungen über den UN-Haushalt zeigten sich erneut die alten Interessensgegensätze zwischen den westlichen Staaten und den G77. Hiervon zeugte auch der ungewöhnlich späte Abschluss der Verhandlungen im 5. Hauptausschuss. Letztlich überwog jedoch auch im Jahr 2013 das Interesse der Mitgliedstaaten daran, die globale Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen fortzusetzen und die Arbeitsfähigkeit der Organisation zu erhalten. Somit konnte der neue Zweijahreshaushalt auch dieses Mal im Konsens aller 193 UN-Mitgliedstaaten verabschiedet werden.



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