

Verwaltung und Haushalt

50. Generalversammlung: 2,6-Mrd-Dollar-Haushalt für 1996/97 im Konsens beschlossen – Kein reales Wachstum – Zwang zu Einsparungen (10)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1994 S. 20f. fort. Siehe auch die Übersicht über die deutschen Leistungen an die UN auf S. 13f. dieser Ausgabe.)

I. ›Ungerade‹ Jahre sind Haushaltsjahre; dementsprechend beschloß die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 23. Dezember 1995 den Zweijahreshaushalt für 1996/97 mit ihrer Resolution 50/215. Er beträgt für diese beiden Jahre 2 608 274 000 US-Dollar. Ob der Beschluß dazu auch diesmal im Konsens zustande kommen würde, schien zeitweise fraglich.

Wie schon so oft drückten auch diesen Haushaltsverhandlungen vor allem die Vereinigten Staaten ihren Stempel auf. Nachdem Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali einen Budgetentwurf für 1996/97 im Umfang von rund 2,51 Mrd Dollar, allerdings noch zu Preisen von 1994/95, vorgelegt hatte, erklärten die USA gleich zu Beginn der Generalversammlung, das sei die maximale Größe, die sie für den neuen Haushalt akzeptieren könnten. Um die Bedeutung dieser Erklärung zu verstehen, muß man wissen, daß der vergleichbare Haushalt zu Preisen von 1996/97, also unter Einschluß der bis dato stets üblichen Inflations- und Wechselkursanpassung, eigentlich rund 2,8 Mrd Dollar betragen hätte. Washington forderte somit nicht mehr und nicht weniger als eine Absenkung des Budgetentwurfs um zirka 300 Mill Dollar oder etwa ein Zehntel.

Diese Marschroute wurde zwar von den Vertretern der US-Administration vorgetragen, war aber vom US-Kongreß mit fester Hand vorgegeben worden. Dieser hatte während der nationalen Haushaltsverhandlungen in Washington den Budgetentwurf für die UN-Organisationen erheblich gekürzt (es handelt sich hierbei um einen sogenannten Sammeltitel, aus dem die Beitragsmittel für die Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen kommen). Die US-Regierung war deshalb gezwungen, bei allen UN-Organisationen für eine Absenkung der Haushalte beziehungsweise für eine sehr strenge Begrenzung des Wachstums einzutreten. Nur mit diesem systematischen Ansatz ist es ihr möglich, mit geringeren Haushaltsbewilligungen den aus den UN-Budgets erwachsenden amerikanischen Finanzierungsverpflichtungen näherzukommen.

II. Die Festlegung der Vereinigten Staaten auf 2,5 Mrd Dollar als maximales Budgetvolumen ging einher mit recht konkreten Einsparungsvorschlägen dahin gehend, wie die Abschmelzung des vom UN-Sekretariat für notwendig erachteten Volumens von 2,8 Mrd Dollar zu erreichen wäre. Der Widerstand der Entwicklungsländer gegen diese einseitige Vorgabe war erstaunlich gering. Zugrunde lag diesem Verhalten sicher die Einsicht, daß die USA ein UN-

Budget auch nur bis zu dem für sie akzeptablen (durch nationale Haushaltsermächtigungen abgedeckten) Niveau mitfinanzieren würden. Jeder beschlossene Dollar, der darüber läge, hätte also mindestens eine 25-prozentige Finanzlücke – entsprechend dem US-Beitragssatz von 25 vH – gerissen. Dazu wäre das ›Kassebaum-Amendment‹ gekommen. Durch dieses innerstaatlich bindende Gesetz, dessen Namensgeberin die UN-kritische republikanische Senatorin Nancy Kassebaum aus Kansas ist, ist die Regierung gehalten, ihre Beiträge zu all den UN-Organisationen, gegen deren Haushalt sie gestimmt hat, um ein Fünftel zu kürzen. Dies hätte ein weiteres Defizit verursacht.

Aber nicht nur die Entwicklungsländer, auch die Hauptbeitragszahler intervenierten nicht ernsthaft gegen die US-Politik. Selbst dort, wo ein allgemeines Unbehagen bestand, sah man gleichzeitig die ganz konkrete Chance, durch den Zwang zu Kürzungen Wildwuchs im Verwaltungsapparat der Weltorganisation zurückzuschneiden. Obwohl also durch diese harte Verhandlungsposition eine finanzielle Obergrenze vorgegeben schien, vermied man es bis zum Schluß, über eine konkrete Gesamtgröße zu verhandeln, die vom Entwurf des UN-Sekretariats abwich. Die einzelnen Haushaltskapitel wurden beraten, als sei nichts geschehen, obwohl jeder wußte, daß ihre Summe über 2,5 Mrd Dollar lag. Kürzungen, Umschichtungen oder Steigerungen in den Einzelansätzen wurden entsprechend den jeweiligen nationalen Interessen an bestimmten Programmprioritäten verhandelt, aber nicht mit dem vorrangigen Ziel, die Gesamtgröße zu reduzieren. Das war auch nicht möglich, solange keiner der Verhandlungspartner wußte, inwieweit Konzessionsmarge vorhanden war.

Erst in den letzten Tagen der 50. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung wurde es ernst. In Nachtsitzungen bis zum frühen Morgen wurde über die Globalzahl verhandelt. Dabei ging es dann für die betroffenen Parteien, wie in fast allen Verhandlungen, auch darum, das Gesicht zu wahren. Erzielt wurde im letzten Moment ein Kompromiß dahin gehend, daß die Summe aller Einzelansätze rund 2,7 Mrd Dollar ergibt; demgegenüber muß der UN-Generalsekretär aber Einsparungsvorschläge in Höhe von etwa 100 Mill Dollar erbringen, und zwar als globale Minderausgabe. Der Gesamthaushalt beträgt daher, wie bereits erwähnt, 2 608 274 000 Dollar und liegt damit geringfügig unter dem Zweijahreshaushalt 1994/95. Darüber, wo diese Einsparungen zu erfolgen haben, wird erst noch entschieden. Es besteht jedoch Einverständnis darüber, daß die Programmaktivitäten nicht betroffen sein sollen, sondern daß die Kürzungen vor allem durch weitere Effizienzgewinne im Verwaltungsbereich zu erwirtschaften sind. Daß das nicht gänzlich unmöglich ist, sieht man wohl auch im UN-Sekretariat so.

III. Zu hoffen bleibt, daß der von den Mitgliedstaaten im Konsens verabschiedete Haushalt von den gleichen Staaten auch finanziell honoriert werden wird. Die Aussichten sind aber nicht sehr ermutigend; per 15. Dezember 1995 hatten noch 91 Mitgliedstaaten Schulden zum laufenden regulären UN-Haushalt (also ohne

Friedensmaßnahmen), und kaum weniger Länder haben auch noch Schulden aus vergangenen Haushaltsperioden. Insgesamt schuldeten die Mitgliedstaaten Mitte Dezember allein zum regulären Budget rund 583 Mill Dollar – davon die USA 414,4 Mill, gefolgt von Ukraine (42,6 Mill), Jugoslawien (10,8 Mill), Belarus (10,4 Mill) und Aserbaidschan (7,7 Mill).

Es gibt derzeit keine Anzeichen dafür, daß sich die Zahlungsmoral bessern wird, so daß Generalsekretär Boutros-Ghali und seine für die Finanzen Verantwortlichen trotz des einvernehmlich beschlossenen Haushalts weiterhin schwierigen Zeiten entgegensehen werden. In gleichem Maße werden aber auch unverändert zuverlässige Beitragszahler durch die säumigen Zahler mehr oder weniger direkt zusätzlich belastet; die tatsächliche Lastenverteilung verschiebt sich.

IV. Deutschland, dessen Beitragssatz 1996 auf 9,0425 vH gestiegen ist (1995: 8,94 vH; vgl. die Beitragsskala in VN 1/1995 S. 20f.), hat 1996 98,4 Mill Dollar zum regulären Haushalt beizutragen, wovon die erste Hälfte bereits in den ersten Januartagen nach New York überwiesen wurde.

Armin Plaga □

Rechtsfragen

Völkerrechtskommission: 47. Tagung – Kodex der Verbrechen gegen die Menschheit vor dem Abschluß – Rechtsfolgen internationaler Verbrechen von Staaten – Neue Themen (11)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 5/1994 S. 185ff. fort.)

Die *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) ist auf ihrer 47. Tagung (2.5.-21.7.1995 in Genf) dem Ziel näher gekommen, ihre jahrzehntelangen Arbeiten im Bereich des internationalen Strafrechts und der Staatenverantwortlichkeit abzuschließen. Gleichzeitig hat sie mit Hilfe der vorläufigen Berichte über die Auswirkungen der Staatennachfolge auf die Staatsangehörigkeit und über Vorbehalte zu internationalen Verträgen begonnen, die Reichweite ihrer neuen Themen zu bestimmen. Zudem schlugen die Experten der Generalversammlung vor, die ILC mit dem Thema ›Diplomatischer Schutz‹ und mit einer Durchführbarkeitsstudie über die ›Rechte und Pflichten der Staaten zum Schutz der Umwelt‹ zu betrauen. Der zunehmende Einsatz von Arbeitsgruppen erweist sich als geeignetes Mittel, kontroverse Fragen konzentriert zu behandeln und sie auch gegen den Willen des zuständigen Berichterstatters Lösungen zuzuführen, die breite Unterstützung finden.

Nachdem die Völkerrechtskommission auf der vergangenen Tagung den Entwurf eines Statuts