

nien drängten, während Deutschland zunächst reserviert war und sich die USA zusammen mit den Gleichgesinnten sogar ausgesprochen destruktiv zeigten. Ziel ist die Ausarbeitung einer Konvention gegen das Verschwindenlassen (Resolution 2001/46). Kuba versuchte erfolglos, die bislang unumstrittene Entschließung zur *Meinungsfreiheit* (Resolution 2001/47) zu verhindern.

Über die von Rumänien eingebrachte Resolution 2001/41 zur *Förderung der Demokratie* und die von Kuba vorgelegte Resolution 2001/36 zu *Partizipation und Gerechtigkeit als Grundlagen der Demokratie* entspann sich ein ideologischer Grabenkrieg, der an die Zeiten des Kalten Krieges gemahnte. Die Kommission entschied sich mehrheitlich, jeder Seite das Ihre zu geben, und nahm beide – einander durchaus widersprechende – Resolutionen an.

Für die Diskussion um die *Todesstrafe* blieb kaum noch Elan übrig. Die Nein-Stimmen zur von der EU unterbreiteten Resolution 2001/68 kamen überwiegend aus Asien und Afrika sowie erwartungsgemäß von den USA. Die Texte zu *Menschenrechtsverteidigern* und *guter Regierungsführung* (Resolutionen 2001/64 und 2001/72) wurden in keiner Weise in Frage gestellt. Gleiches gilt leider auch für das hochproblematische Thema *Menschenpflichten*. Der kubanische Experte Miguel Alfonso Martínez wurde mit einem Gutachten hierzu betraut (Beschluß 2001/115).

Die USA stellten sich als einziger Staat der Erde mit ihrer Erklärung, *Kinderrechte* (Resolution 2001/75) nicht anzuerkennen (denn das zöge womöglich die Anerkennung der sozialen Menschenrechte nach sich), wiederum ins Abseits.

VIII. Bei der Behandlung der *Rechte der Ureinwohner* (Resolution 2001/57) machte sich zunächst Empörung breit angesichts des Desinteresses der Regierungen. Vorsitzender Despouy rettete die Situation mit dem Vorschlag, künftig einen besonderen Tag in der Tagesordnung fest für die Debatte der Rechte der Ureinwohner zu reservieren. Zunächst unerwartet, wurde hier der größte Erfolg der Tagung erreicht: obwohl Kanada sich einem neuen Mechanismus widersetzte, setzte sich schließlich, nicht zuletzt unter Druck der NGOs, die Vorlage Mexikos und Guatemalas durch; damit schuf die Kommission die Voraussetzungen für die auf drei Jahre angelegte Tätigkeit eines neuen Sonderberichterstatters zu den Rechten der Ureinwohner. Alle Arbeitsgruppen werden weitergeführt.

IX. Die Sonderberichterstatterin zur Gewalt gegen Frauen, Radhika Coomaraswamy, legte den Schwerpunkt ihres Berichts (E/CN.4/2001/73 mit Add. 1 und 2) auf die Situation der Frauen im Krieg: als Opfer von Gewalt, Flüchtlinge und Soldatinnen. Sie beklagte die Rekrutierung weiblicher Kindersoldaten, Entführungen und Zwangsheiraten in über 30 Ländern und sorgte für Aufsehen, als sie berichtete, daß der Frauenhandel sprunghaft ansteigt, sobald UN-Friedenstruppen in der Nähe sind, wie zum Beispiel in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo. Sie forderte dringend entsprechende bewußtseinsbildende Maßnahmen für die an Friedensoperatio-

nen teilnehmenden Soldaten. Besondere Aufmerksamkeit in der Diskussion erhielten die Lage der Frauen in Afghanistan sowie die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Frauen und das Problem der Gewalt gegen Migrantinnen. Indien wehrte sich vehement gegen Kritik an der Praxis, Frauen – angeblich um sie vor Gewalt zu bewahren – in »Schutzhaft« zu halten. Ebenso versuchte Rußland, Kritik abzuwehren. Leider wurde auch um bereits erreicht geglaubte Standards wieder neu gestritten, so über die Zuständigkeit des Staates für die Ahndung sogenannter Ehrenmorde und über die häusliche Gewalt gegen Frauen. Nach massiver Lobby-Tätigkeit der NGOs kam doch noch eine tragbare Entschließung zustande. In Resolution 2001/49 zur Beseitigung der *Gewalt gegen Frauen* bestätigte die Kommission die Entscheidung ihrer Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte, das Mandat der Berichterstatterin zu den *Auswirkungen traditioneller Praktiken* um zwei Jahre zu verlängern (Beschluß 2001/107) und behielt auch den *Frauenhandel* (Resolution 2001/48) und die *Einbeziehung der Frauenrechte innerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen* (Resolution 2001/50) im Blick.

X. Die Kommission bestätigte die Begrenzung der Möglichkeiten ihrer *Unterkommission* unmißverständlich (Resolution 2001/60). Das von dieser eingerichtete *Soziale Forum* wird sowohl hinsichtlich seiner Kompetenzen als auch der Tagungsdauer eingeschränkt (Beschluß 2001/103). Die von der Unterkommission geplante Studie zum *Recht auf Trinkwasser* (Beschluß 2001/104) könnte aber bedeutungsvoll werden.

Auch *Beratung und technische Hilfe* werden immer wichtiger. In Kambodscha (Resolution 2001/82) sowie neuerdings in China verzeichneten die UN durchaus Fortschritte. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist auch die Arbeit der *nationalen Menschenrechtskommissionen* (Resolution 2001/80), die in großer Zahl berichtigten und manchmal auch positiv überraschten, wie etwa die malaysische Kommission. Das neu gegründete deutsche Menschenrechtsinstitut wurde während der Tagung in den Kreis der von den Vereinten Nationen offiziell anerkannten nationalen Menschenrechtsinstitutionen aufgenommen, stellte sich aber noch nicht im Plenum vor. Explizit eingefordert werden mußte die *Sicherheit des UN-Personals* in mehreren Länderresolutionen.

Die Rekordzahl der Sitzungen und die daraus erwachsende Häufigkeit nächtlicher und miternächtlicher Treffen mit immer mehr Staatsgästen, immer mehr Themen und Mechanismen, eine zunehmende Zahl von NGOs, ausgiebiger Gebrauch des »Rechts auf Antwort« seitens der Mitglieder, Redelisten mit teilweise über 100 Wortmeldungen, lange Diskussionen im Präsidium – all dies führte die Kommission im Jahre 2001 deutlich an die Grenzen der Arbeitsfähigkeit. Zwar wurden die Vorlagen Kubas und Tschechiens zur *Rationalisierung ihrer Arbeit* auf 2002 vertagt, aber mit Diskussionen über eine Reform der Verfahren ist zu rechnen. Im übrigen sanken die Möglichkeiten für NGOs, während der ausgedehnten Abstimmungsprozesse der Staaten Informationen zu bekommen

oder Verbesserungsvorschläge einzubringen. Die Gruppe der Gleichgesinnten würde die Möglichkeiten der NGOs nur zu gerne weiter begrenzen. Zur Hoffnung gibt Anlaß, daß der Vorsitzende der Kommission ausdrücklich die Mitwirkung der NGOs bei der Diskussion erbeten hat. □

Verwaltung und Haushalt

Einigung zu Heiligabend

JOBST HOLBORN

56. Generalversammlung: 2,6-Mrd-Dollar-Haushalt für 2002/03 verabschiedet – Nominaler Anstieg – Haushaltspolitische Gratwanderungen – Deutscher Pflichtbeitrag 109 Mill Dollar jährlich – USA noch immer der größte Schuldner

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lothar Koch, Bezugsgröße Nullwachstum, VN 1/2000 S. 26f., fort. Vgl. auch den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 2001 bis 2003, VN 2/2001 S. 61f., und den Bericht von Wilfried Koschorreck, Ted Turner als Deus ex machina, VN 2/2001 S. 65ff.)

Alle zwei Jahre, wenn der reguläre Haushalt der Vereinten Nationen zu verabschieden ist, erfolgt die Einigung im zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung im allerletzten Augenblick. So war es auch auf der 56. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, als in den frühen Morgenstunden des 21. Dezember 2001 der *Programmhautschaftsplan für den Zweijahreszeitraum 2002-2003* unter Dach und Fach gebracht werden konnte. Die Generalversammlung formalisierte die Einigung dann am 24. Dezember 2001 mit ihrer ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution 56/254.

I. Das mit dieser Resolution beschlossene Ausgabenvolumen beträgt 2 625 178 700 US-Dollar. Gegenüber dem Haushalt 2000/01, der Ausgaben in Höhe von 2,535 Mrd Dollar ausweist, bedeutet dies einen nominalen Anstieg von 3,53 vH; gegenüber dem revidierten Haushalt 2000/01 in Höhe von 2,561 Mrd Dollar entspricht dies einer Steigerung von 2,5 vH. Damit fand ein wochenlanges Ringen ein alles in allem zufriedenstellendes Ende, bei dem die Mitgliedstaaten letztlich ihre Fähigkeit zum erforderlichen Konsens, wenn auch unter Mobilisierung aller Kräfte, bewiesen haben. Die weiteren finanzpolitischen Beschlüsse der 56. Generalversammlung dagegen bewegten sich im Bereich der Routine.

Im Gegensatz zu der Atmosphäre bei den Verhandlungen über den Haushalt 2000/01 war die Ausgangslage im letzten Herbst bei Beginn der Verhandlungen recht freundlich gewesen. Der Beitragssatz des Hauptbeitragszahlers, der Vereinigten Staaten, war bereits für 2001 von 25 auf 22 vH abgesenkt worden, der amerikanische Kongreß hatte keine Vorgaben zur Höhe des UN-Haushalts aufgestellt, ein Großteil der US-Beitragsrückstände war in Höhe von 582 Mill Dollar beglichen, und in offiziellen Äußerungen

der Mitgliedstaaten wurde die Forderung nach nominalem Nullwachstum (zero nominal growth, ZNG) nicht erhoben. »ZNG« ist bekanntlich ein negativ besetztes Reizwort für die in der »Gruppe der 77« (G-77) verbundenen Entwicklungsländer – wenngleich auch einige der Schwellenländer aus der G-77 insgeheim diesem Konzept zugestimmt haben. Darüber hinaus waren die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) zum Haushaltsentwurf überraschend moderat ausgefallen und hatten vor allem einen Großteil der vom Generalsekretär der Vereinten Nationen geforderten neuen Dienstposten befürwortet.

II. Zwar hatten die Hauptbeitragszahler beim Generalsekretär – wie vor Verhandlungen über den Haushalt üblich – demarchiert und Haushaltsdisziplin, Managementreformen und Einsparungen vor allem bei den Konferenzdiensten zur Finanzierung neuer Aktivitäten gefordert. Sie hatten aber ausdrücklich keinen Ansatz für Haushaltsobergrenzen benannt und damit für diesen Haushalt auf die Geltendmachung des ZNG-Konzepts verzichtet. Auch in der »Genfer Gruppe«, einem informellen Gremium von Mitgliedstaaten, die mehr als 1 vH des UN-Haushalts finanzieren, wurden moderate Töne angeschlagen und keine Obergrenze vorgegeben. Eher verhalten wurde von den USA und Großbritannien nominales Nullwachstum als erstrebenswert dargestellt; die Einlassungen Japans waren wie immer recht vage.

Für die Vertreter Berlins stand eine schwierige Gratwanderung bevor. Auf der einen Seite galt es der generellen UN-politischen Rolle Deutschlands gerecht zu werden und nicht ganz unbegründete Mehranforderungen (wie beispielsweise für die Verbesserung der Sicherheit des UN-Personals und der Liegenschaften sowie der Friedensoperationen) zu berücksichtigen, andererseits war der mit dem »Zukunftsprogramm 2000« der Bundesregierung eingeschlagene Konsolidierungspfad fortzusetzen. Hier geht es darum, die zentrale Aufgabe der deutschen Haushaltspolitik, 2006 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt vorzulegen, zu verwirklichen. Davon können auch internationale Verpflichtungen nicht ausgenommen werden. Nachdem zu erkennen gewesen war, daß selbst die USA eher ein Lippenbekenntnis zum nominalen Nullwachstum abgaben, plädierte Deutschland für einen am Nullwachstum orientierten Haushalt, im Rahmen strikter Haushaltsdisziplin, mit der Maßgabe, auch ein beschränktes Überschreiten des nominalen Nullwachstums mittragen zu können.

Von den US-Verhandlungsführern wurde das ZNG-Konzept nicht offensiv vertreten; deshalb fanden in den Korridoren auch ständig verbreitete Gerüchte Glauben, wonach die Vereinigten Staaten bereit seien, einen Beitrag für 2002/03 zu übernehmen, der ihrem Anteil für 2000/01 entspreche. Wegen des 2001 von 25 auf 22 vH gesunkenen Beitragssatzes hätte dies ein Haushaltsvolumen von 2,7 Mrd Dollar ermöglicht. Durch das eher passive Verhalten der USA in den Haushaltsverhandlungen gewannen diese Gerüchte trotz ständiger Dementis an Plausibilität.

Vor der entscheidenden Nachtsitzung am 20.

Dezember 2001 hatten aus dem Sekretariat gestreute Gerüchte über ein Abschlußvolumen von 2,675 Mrd Dollar für zusätzliche Unruhe und erhebliche Spannung gesorgt. Insofern kann der in den frühen Morgenstunden des 21. Dezember gefundene Kompromiß in Höhe von 2 625 178 700 Mrd Dollar fast als ein Erfolg bezeichnet werden. Es ist klar, daß in diesem späten Stadium der Verhandlungen die einzelnen Haushaltssektionen keine Rolle mehr spielten, sondern nur noch ein Pokern um Zahlen stattfand. Nicht zufällig lag dann auch das Ergebnis fast genau zwischen der in den Verhandlungen von einigen Delegationen genannten Untergrenze von 2,59 Mrd Dollar und der von der US-Delegation als »schlimmster Fall« bezeichneten Obergrenze von 2,65 Mrd Dollar. Eine Anpassung in den einzelnen Haushaltssektionen erfolgte dann in traditionellen Bereichen wie Reise- und Gutachterkosten und bei der Festsetzung der Höhe der im Haushaltsjahr nicht zu besetzenden Dienstposten (vacancy rate) sowie durch globale Kürzungen.

Dabei war ein Kompromiß bei 2,615 Mrd Dollar, der aktiv von den deutschen Verhandlungsführern mit Unterstützung aus Berlin betrieben wurde, fast festgeklopft, als zur allgemeinen Überraschung das bisher als restriktiv eingeschätzte Japan durch eigene Vorschläge das Volumen in die Höhe trieb und damit die Solidarität mit seinen Partnern opferte, um Partikularinteressen zu verfolgen. Dafür mögen Ambitionen auf einen hochrangigen Posten im Sekretariat maßgebend gewesen sein. Beobachter registrierten angesichts der bekannten Haushaltszwänge in Tokyo, die etwa zur Kürzung der Entwicklungshilfe-Leistungen um ein Zehntel geführt haben, dieses Vorgehen mit ungläubigem Staunen.

Im schließlich verabschiedeten Haushalt 2002/03 sind die großen Ausgabenblöcke unverändert geblieben. Den höchsten Posten macht der Einzelplan I (Allgemeine Politik, Gesamtleitung und Koordinierung), der vor allem die Konferenzdienste einschließlich der Ausgaben für die Generalversammlung umfaßt, mit etwa 500 Mill Dollar aus. Gefolgt wird er von den Ausgaben für Verwaltung (Einzelplan VIII: Gemeinsame Unterstützungsdienste) und regionale Wirtschaftskommissionen (Einzelplan V) mit 429 beziehungsweise 335 Mill Dollar.

III. Der Zweijahreshaushalt für 2002 und 2003 in Höhe von 2 625 178 700 Dollar geht von Einnahmen in Höhe von 51,7 Mill Dollar aus. Von den Mitgliedstaaten ist somit ein Beitrag in Höhe von 2 563 478 700 Dollar zu finanzieren, der je zur Hälfte in den beiden Haushaltsjahren darzustellen ist. Auf Deutschland entfällt nach einigen vom Sekretariat vorgenommenen Gegenrechnungen ein Beitrag in Höhe von 109 322 981 Dollar, der bereits Ende Dezember vom UN-Sekretariat angefordert wurde. Deutschland zählt weiterhin zu den verlässlichen Beitragszahlern. Sein Anteil beträgt nach dem geltenden Beitragsschlüssel im laufenden Jahr 9,845 vH; 2003 werden es 9,769 vH sein.

Die Beiträge zu den Friedensoperationen der Vereinten Nationen werden bekanntlich separat von denen des regulären Haushalts erhoben und gelten grundsätzlich für einen Jahreszeitraum ab 1. Juli des betreffenden Jahres. Für das Haushalts-

jahr 2002 sind in den Bundeshaushalt dafür 290,2 Mill Dollar eingestellt. Insgesamt stehen 2002 für den regulären Haushalt, die Friedensoperationen, die internationalen Gerichtshöfe und den Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen 426,6 Mill Dollar zur Verfügung. Erwähnenswert ist, daß hinsichtlich der Begleichung von DDR-Altschulden, die von der Bundesregierung ohne Anerkennung einer Rechtspflicht durch Teilzahlungen erfolgen, 2001 ein weiterer Beitrag in Höhe von 2,5 Mill Dollar geleistet wurde, so daß noch 6,8 Mill Dollar unberücksichtigt bleiben.

Trotz Begleichung eines erheblichen Teils ihrer Rückstände waren die Vereinigten Staaten per 15. Dezember 2001 weiterhin größter Beitragsschuldner der UN. Zu diesem Zeitpunkt standen noch Beitragszahlungen in Höhe von mehr als 165 Mill Dollar, das sind rund 62 vH der Beitragsveranlagung für 2001 zum regulären Haushalt, aus. Brasilien und Argentinien waren mit 17,6 respektive 11,5 Mill Dollar zweit- und drittgrößter Schuldner. Noch dramatischer ist die Situation bei den friedenserhaltenden Maßnahmen. Hier schuldeten die USA für den laufenden sowie für zurückliegende Veranlagungszeiträume rund 800 Mill Dollar. □

Rechtsfragen

Meilenstein Staatenverantwortlichkeit

BEATE RUDOLF

Völkerrechtskommission: 53. Tagung – Kodifikation der Verantwortlichkeit der Staaten für rechtswidriges Verhalten – Entwurf zur Prävention grenzüberschreitender Schäden – Kaum Fortschritte bei diplomatischem Schutz und einseitigen Akten von Staaten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Vermeidung grenzübergreifender Schäden, VN 6/2000 S. 212f., fort.)

Ganz im Zeichen der Staatenverantwortlichkeit stand die 53. Tagung der *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) in Genf vom 23. April bis zum 1. Juni und vom 2. Juli bis zum 10. August 2001. Damit stand das gleiche Thema im Zentrum der Beratungen wie auf der vorherigen Zusammenkunft. Im Jahre 2001 gelang es den 34 Sachverständigen, ein Projekt abzuschließen, welches 1962 in Angriff genommen worden war. Einen Teilerfolg stellte auch die Verabschiedung eines Entwurfs zur Prävention grenzüberschreitender Schäden dar. Diese Schwerpunktsetzung erklärt, weshalb bei den übrigen Themen nur geringer Fortschritt zu verzeichnen ist.

Zur *Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten*, wie die Kommission die Materie nunmehr bezeichnet, liegt jetzt ein 59 Artikel umfassender Entwurf vor. Die Meinungsunterschiede über den in erster Lesung verabschiedeten obligatorischen Streitschlich-