

von VBM und Verifikation: Vertrauensbildende Maßnahmen können die Verifizierung von Rüstungskontrollvereinbarungen erleichtern; sie können aber Verifikationsmaßnahmen nicht ersetzen.

V. Die beiden zentralen Differenzpunkte zwischen West und Ost sind im Abschnitt »Charakteristika« in Gestalt einer synoptischen Gegenüberstellung der beiderseitigen Auffassungen festgehalten.

Zu der Frage, ob auch Maßnahmen deklaratorischen Charakters als VBM angesehen werden können oder nicht, heißt es in dem der westlichen Auffassung Ausdruck gebenden Entwurf des Vorsitzenden, daß Absichtserklärungen und Versprechungen für die Zukunft konkrete und nachprüfbar Schritte der Vertrauensbildung nicht ersetzen können. Nach dem östlichen Textvorschlag sind dagegen politische Verpflichtungserklärungen und einseitig erklärte Maßnahmen zur Förderung von Abrüstung und Vertrauensbildung als wichtige weiterführende Hilfen anzusehen.

Zur ebenfalls kontroversen Frage der Transparenz ist vom Vorsitzenden festgehalten, daß Vertrauensbildung die Vermittlung verlässlicher Informationen umfassen muß, insbesondere im Hinblick auf konkrete Abrüstungsverhandlungen. Dagegen betont der östliche Text lediglich den möglichen Nutzen eines Austauschs von Informationen. Dieser dürfe jedoch nur in organischem Zusammenhang mit spezifischen Maßnahmen der Abrüstung und Vertrauensbildung stattfinden und dürfe keine Voraussetzung dafür darstellen. Im Konsensstil des Textes wird jedoch hinsichtlich deklaratorischer Schritte Übereinstimmung insoweit vermerkt, als sich Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit von VBM erst durch konsequente Anwendung über einen längeren Zeitraum erweisen könnten. In bezug auf Absichtserklärungen ohne Verpflichtungscharakter, die eine vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen geeignet sind, wird ihre Fortentwicklung zu konkreteren Vereinbarungen über spezifische Maßnahmen vorgeschlagen.

Der Begriff der Transparenz ist im Konsensstil des Textes nicht enthalten. Es wird jedoch festgestellt, daß es das Ziel der VBM sei, die Ursachen von Mißtrauen, Furcht, Mißverständnissen und Fehlkalkulationen im militärischen Bereich auszuschalten und damit Ursachen des Rüstungswettlaufs zu beseitigen.

VI. In der einleitenden Erklärung äußert sich die Abrüstungskommission zuversichtlich, daß die in zwei Punkten verbliebenen Divergenzen zu einem späteren Zeitpunkt beseitigt werden können. Sie stellt fest, daß diese Divergenzen die Zielsetzung (thrust) der Richtlinien nicht beeinträchtigen, und drückt die Erwartung aus, daß sie im Gegenteil zur Konzentration der Debatte in den Vereinten Nationen auf die zentralen Fragen beitragen werden.

Die Abrüstungskommission hebt ferner die in den Richtlinien enthaltene Feststellung hervor, wonach diese Teil eines dynamischen Prozesses sind. Künftige Erfahrungen mit der praktischen Anwendung von VBM könnten eine spätere konzeptionelle Fortentwicklung der Richtlinien notwendig machen.

Die bevorstehende 41. Generalversammlung wird nach üblichem Verfahren den diesjährigen UNDC-Bericht und damit auch den Richtlinienkatalog zu den VBM durch Kon-

sensbeschluß annehmen. Für die im Text selbst vorgesehene Weiterentwicklung der Richtlinien muß ein Überprüfungsverfahren beschlossen, also die UNDC mit einem entsprechenden neuen Auftrag versehen werden. Hier bleibt jedoch zunächst das Ergebnis der KVAE in Stockholm abzuwarten.

Friedrich Ruth □

Wirtschaft und Entwicklung

IFAD: Langwierige Auseinandersetzung um die Lastenverteilung — Bescheidener Umfang der Wiederauffüllung des Fonds — Frühzeitige Vorbereitung der nächsten Runde (30)

(Vgl. auch den Beitrag des Verfassers: Streit um die zweite Auffüllung des IFAD. Behalten die Vereinigten Staaten ihre führende Rolle?, VN 1/1985 S.11ff.)

Der Fortbestand des vor zehn Jahren gegründeten, speziell auf die Förderung der ländlichen Armen ausgerichteten Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) ist erst einmal gesichert. Aufgrund des Beharrens der USA, die Staaten der Organisation der Erdöl-exportierenden Länder (OPEC) als Geber stärker in die Pflicht zu nehmen, als diese verkraften zu können glaubten, war zeitweise sogar mit dem Kollaps dieser auf einer Gruppenverfassung beruhenden Sonderorganisation der Vereinten Nationen gerechnet worden. Der nach mehreren Verhandlungsrunden gefundene Kompromiß, demzufolge die Staaten der Kategorie I (westliche Industrieländer) 60 vH und die der Kategorie II (OPEC-Länder) 40 vH der gemeinsam aufzubringenden Mittel tragen sollen, geht nicht zuletzt auf einen Vermittlungsvorschlag der Staaten der Kategorie III (die jetzt 109 Entwicklungsländer umfaßt) zurück.

I. Ende Juli 1986 sollte die Resolution zur zweiten Auffüllung (1985–1987) des IFAD in Kraft treten. »Vorzugsweise« bis zu diesem Zeitpunkt sollten die in der Mitgliedsgruppe I zusammengeschlossenen 20 OECD-Staaten wie die 12 OPEC-Staaten (Gruppe II) Beitragserklärungen in Höhe von mindestens 50 vH der Beitragsverpflichtung der jeweiligen Gruppe hinterlegen. Während es die OECD-Staaten zu diesem Zeitpunkt auf rund 62 vH — kurz darauf sogar etwa 70 vH — brachten, hatte sich bei ihren Partnern lediglich Indonesien (3,75 vH) verpflichtet. Damit steht die Wirksamkeit der Resolution weiterhin aus.

Schon die — im Konsens angenommene — abschließende Resolution der 9. Tagung des Gouverneursrats im Januar 1986 zur Auffüllung des Fonds war mit erheblicher Verspätung zustande gekommen. Sie war zudem mit einem Volumen von 484 Mill Dollar (Gruppe I: 276 Mill Dollar; Gruppe II: 184 Mill; Gruppe III: 24 Mill) weit unter den Erwartungen geblieben.

Die vorangegangene erste Auffüllung (1981–1983) hatte noch ein Volumen von rund 1,1 Mrd Dollar aufzuweisen, das dann allerdings um ein weiteres Jahr gestreckt werden mußte. Von einer etwa gleich hohen Auffüllung, wiederum für drei Jahre, gingen beide Hauptgebergruppen zu Beginn der Verhandlungen zur zweiten Auffüllung aus. Von Anfang an stritt man sich jedoch um das Verhältnis der Beiträge der beiden Gruppen zueinander. Der schließlich im Verhältnis 60 zu

40 (gegen 58 zu 42 der ersten Auffüllung) aufgeteilte Auffüllungsbeitrag der Gruppen I und II von 460 Mill Dollar spiegelt die über den zweieinhalbjährigen Verhandlungszeitraum drastisch sinkenden Erdöleinnahmen der OPEC-Staaten wider sowie die wenig flexible Haltung der USA, nach der die OECD-Gruppe jeweils anteilig der Absenkung des OPEC-Beitrages zu folgen hatte.

II. Unter den zehn größten Beitragszahlern befinden sich sechs OECD-Staaten: 1. USA (79 Mill Dollar); 4. Japan (26 Mill Dollar); 5. Bundesrepublik Deutschland (25,6 Mill Dollar); 7. Frankreich (21 Mill Dollar); 8. Italien (17 Mill Dollar) und 10. Kanada (15 Mill Dollar). Von der in der Auffüllungsresolution eröffneten Möglichkeit, sich in Sonderziehungsrechten des Internationalen Währungsfonds (SZR) zu verpflichten, hat nur die Bundesrepublik Gebrauch gemacht. Dem Fonds, der seine Darlehen in SZR vergibt, kommt diese Form der Werterhaltung der Beiträge zugute. Alle anderen Mitglieder der Gruppe I haben sich in ihrer Landeswährung verpflichtet (Gruppe II sämtlich in US-Dollar), wobei als Referenzzeitraum für die Berechnung des Wertes in US-Dollar der durchschnittliche monatliche Kurs der Monate Juli bis Dezember 1985 vereinbart wurde.

Die Hauptlast der OPEC-Gruppe trägt mit 72 Mill Dollar nach wie vor Saudi-Arabien als zweitgrößter Geber. Wohl mit Rücksicht auf die lateinamerikanische Klientel des Fonds hat sich Venezuela mit 28 Mill Dollar auf den 3. Platz geschoben, gefolgt von Kuwait (Nr. 6), das mit 25 Mill Dollar fast so viel wie die Bundesrepublik beiträgt. Der Iran — nach den Vereinigten Staaten größtes und wichtigstes Gründungsmitglied des Fonds — beteiligt sich nicht; jedoch wird ihm und anderen potentiellen Gebern (gedacht ist etwa an die EG) eine Beteiligungsmöglichkeit offengehalten. Zur ersten Auffüllung hatte der Iran zwar einen Betrag zugesagt, dann jedoch keine Beitragsurkunde hinterlegt. Von Libyen, das sich entsprechend verhielt, liegen Zusagen vor, diesmal seinen Verpflichtungen nachzukommen. Der mit dem Iran im Krieg befindliche Irak machte bisher lediglich bei den Ziehungen auf seine hinterlegten Schuldscheine Schwierigkeiten, so daß der Exekutivrat des Fonds die irakischen Beiträge zur Zeit als nicht realisierbar bewertet.

Die Auffüllungsresolution eröffnet die Möglichkeit, eigene Leistungen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen anderer Mitgliedsstaaten einzuschränken. Eintreten könnte, daß die USA bei ausbleibender libyscher Beitragsurkunde oder Schuldscheinen entsprechend reagieren beziehungsweise daß OECD-Staaten bei verzögerter Leistung der USA eigene Leistungen einbehalten.

An Beiträgen aus Kategorie III sind die 10 Mill Dollar Brasiliens hervorzuheben (davon 6 Mill in Hartwährung), die 1,75 Mill Dollar Mexikos (zuzüglich 95 Mill Pesos), die 1,8 Mill Dollar Chinas, die 1,5 Mill Dollar Pakistans (davon 0,6 Mill in Hartwährung) sowie die je 1 Mill Dollar Argentinens und Sri Lankas.

Das von 323 Mill SZR (1981) über 206 Mill SZR (1984) auf 137 Mill SZR (1985) gefallene Arbeitsprogramm des Fonds wird sich 1986 aufgrund vorzeitiger Auffüllungsleistungen von OECD-Staaten sowie sonstigen Einkünften zumindest auf dieser Höhe halten können, jedoch in den Folgejahren — im Rahmen der ordentlichen Auffüllung — voraussichtlich nicht übermäßig steigen. Ein gewis-

ser Ausgleich kann über das für vier Jahre ausgelegte Sonderprogramm des Fonds für Afrika südlich der Sahara stattfinden (Ziel: 300 Mill Dollar). Trotz ihrer beharrlichen Ansicht zur Frage der Lastenverteilung hatten die USA diesem Programm zugestimmt, obwohl sich hieran voraussichtlich lediglich OECD-Staaten beteiligen werden.

III. Die Schwierigkeiten insbesondere der zweiten Auffüllung und ihr enttäuschendes Ergebnis bestätigten den Gouverneursrat in der Ansicht, daß eine dritte Runde rechtzeitig unter bessere Vorzeichen gestellt werden müsse. Der IFAD-Präsident erfüllt einen entsprechenden Auftrag an ihn, indem er derzeit durch eine Gruppe hochrangiger Experten Möglichkeiten untersucht, wie man die langfristige (finanzielle) Struktur des IFAD sowie seine Ausleihbedingungen neu faßt. Überlegungen gehen in Richtung einer Erweiterung der Gruppe II durch Beitritt wohlhabender Nicht-OPEC-Entwicklungsländer; auch über eine Erhöhung der internen Mittelschöpfung des Fonds mittels Verkürzung der Darlehenslaufzeiten und Freijahre wird nachgedacht. Erörtert wird ferner eine noch stärkere Bevorzugung ärmerer Entwicklungsländer; zudem sollen die Möglichkeiten von Treuhandfonds-Vereinbarungen sowie die Mittelaufbringung auf dem Kapitalmarkt überdacht werden.

Ob und wann hier eine Einigung angesichts verschiedener widerstreitender Interessen möglich sein wird, ist eine offene Frage. Wird es gelingen, den IFAD von seiner ›Erblast‹ zu befreien, ein gemeinsamer — paritätischer — Fonds von OECD- und OPEC-Staaten zu sein? Wird es ausreichen, daß er herausragende Erfolge bei der Bekämpfung der Massenarmut aufzuweisen hat, daß er — im Gegensatz zu fast allen anderen Institutionen — insbesondere die Landlosen wirkungsvoll erreicht? Lösungen müssen schnell gefunden werden. Immerhin beginnt das letzte Jahr der zweiten Auffüllungsperiode in wenigen Monaten. *Horst Wetzel* □

Verwaltung und Haushalt

40. UN-Generalversammlung: Wiederaufnahme zwecks Erörterung der Finanzkrise — Erhebliche Beitragsrückstände — Einschneidende Sparmaßnahmen (31)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1986 S. 38f. fort. Siehe auch den Beitragschlüssel für den UN-Haushalt, VN 1/1986 S.32.)

I. Bereits im Dezember 1985 warnte der Generalsekretär die 40. Generalversammlung vor, daß wegen akuter Finanzprobleme mit einer Wiederaufnahme der Tagung gerechnet werden müsse. Einen Monat später nahm er unter anderem eine 20prozentige Kürzung der Ausgaben für Dienstreisen, Beraterverträge, Aushilfslöhne und Überstundenentgelte vor; eine Reihe von Bauvorhaben wurde verschoben, und auch im Dokumentationsbereich wurden Einschränkungen vorgenommen.

Zwei Monate danach traten weitere Maßnahmen in Kraft, darunter ein vorläufiger Stellenstopp, die Nichtverlängerung der Verträge von über 60 Jahre alten Mitarbeitern, ein Beförderungsstopp für die nächsten sechs Monate sowie eine weitere zehnprozentige Kürzung der Überstundenentgelte.

Es handelte sich um Maßnahmen des Krisenmanagements, um die gegenwärtige ›Kassenkrise‹ in Höhe von etwa 80 bis 100 Mill US-Dollar zu überwinden. Da sich der Generalsekretär im klaren darüber war, daß seine Maßnahmen keine Problemlösungen mittel- oder gar langfristiger Art darstellen, wandte er sich an die Generalversammlung, die am 28. April 1986 ihre 40. Tagung wieder aufnahm. Denn nach den Worten des Generalsekretärs beinhaltet das gegenwärtige Finanzproblem der UNO »tiefgreifende Auswirkungen auf die Lebensfähigkeit der Organisation sowie auf ihre gegenwärtige und zukünftige Effizienz«.

Der ordentliche UN-Haushalt beträgt für 1986 rund 830 Mill US-Dollar. Im Verhältnis zu den Aufgabenbereichen der Weltorganisation ist das Budget recht bescheiden. Die jährlichen weltweiten Militärausgaben liegen — worauf der Informationsdienst der Vereinten Nationen in Wien hingewiesen hat — derzeit etwa 1200mal höher. Der ordentliche UN-Haushalt macht jedoch nur einen Teil dessen aus, was das UN-System insgesamt, also mit seinen Hilfswerken und Sonderorganisationen, ausgibt. Hier handelt es sich für 1986 um insgesamt etwa 3,9 Mrd Dollar, wobei ein sehr hoher Anteil über freiwillige Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten finanziert wird.

Was die Pflichtbeiträge für die Hauptorganisation angeht, so wurde im letzten Bericht schon vermerkt, »daß ausdrücklich für das Budget 1986/87 nur Länder gestimmt haben, die zusammen gerade ein Fünftel des Beitragsaufkommens abdecken«; unter den zehn größten Beitragszahlern stimmte lediglich Kanada (3,06 vH) für den Haushalt. Der Generalsekretär hat mit Recht die prekäre Situation erkannt, in der sich die Vereinten Nationen befinden, und daher die Aufmerksamkeit der Generalversammlung — analog zum Artikel 99 der Charta, der es ihm ermöglicht, Krisensituationen dem Sicherheitsrat zu melden — auf den Trend einer zunehmenden Polarisierung unter den Mitgliedern gelenkt, der, falls er weiterhin anhält, durchaus die weitere Existenz der Organisation in Frage stellen kann.

II. Die Finanzsorgen der Vereinten Nationen sind nicht neu. Auch in der Vergangenheit haben manche Mitglieder ihre Beitragsanteile für bestimmte UN-Aktivitäten nicht gezahlt. Bereits in der ersten Hälfte der sechziger Jahre hielten etwa die Sowjetunion und Frankreich ihre Beiträge für friedenserhaltende Maßnahmen zurück. Gegenwärtig beteiligen sich insgesamt 18 Staaten an einer derart selektiven Haushaltspolitik, darunter China, Frankreich, die Deutsche Demokratische Republik, die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten.

Die Finanzkrise der Vereinten Nationen (siehe UN-Doc. A/40/1102 mit Add. 1-5), die jetzt als eine akute ›Kassenkrise‹ sichtbar ist und die politische Misere der Organisation ausdrückt, besteht also aus mehreren Komponenten. Da ist zunächst die Beitragsdisziplin, eine der wichtigsten Mitgliedspflichten, die sehr zu wünschen übrig läßt. So hatten am 1. Januar 1986 weniger als 70 der 159 Mitgliedstaaten ihre Pflichtbeiträge aus den Vorjahren vollständig entrichtet; insgesamt waren noch rund 240 Mill Dollar zu zahlen. Hinzu kamen zu diesem Zeitpunkt weitere 200 Mill Dollar, die — außerhalb des ordentlichen UN-Haushalts — 23 Staaten für frühere und/oder gegenwärtige friedenserhaltende

Maßnahmen den Vereinten Nationen und den kleineren truppenentsendenden Mitgliedstaaten schuldeten.

Lediglich 25 Mitglieder, darunter von den zehn größten Beitragszahlern Japan, die Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Kanada, haben — wie der Generalsekretär am 28. April vor der Generalversammlung positiv vermerkte — ihre Pflichtbeiträge für 1986 und vorangegangene Jahre pünktlich und vollständig gezahlt.

Am 30. Juni 1986 fehlten den Vereinten Nationen rund 463 Mill Dollar an Pflichtbeiträgen für 1986 und vorangegangene Jahre in der Kasse. Die USA schuldeten davon 247 Mill und die Sowjetunion rund 77 Mill Dollar.

III. Als Ende April die Generalversammlung ihre 40. Tagung wieder aufnahm, betonte der Generalsekretär noch einmal: »Es geht hier zwar auch um ein Problem unzureichender Finanzmittel, in erster Linie handelt es sich bei dieser Krise aber um ein politisches Problem. Diese Krise ist im wesentlichen, wenn auch nicht ausschließlich, durch die Mißachtung von Verpflichtungen entstanden, die sich aus der Charta ergeben, sowie durch die mangelnde Übereinstimmung der Mitgliedstaaten darüber, welchen Aufgaben die Vereinten Nationen dienen und in welchem Ausmaß sie von jedem ihrer Mitgliedstaaten zur Gewährleistung ihrer Effektivität unterstützt werden sollen.«

58 Redner sprachen zum Tagesordnungspunkt 150 ›Gegenwärtige Finanzkrise der Vereinten Nationen‹, darunter 13 Vertreter Lateinamerikas sowie je acht aus Afrika, Asien und Osteuropa. Von den westlichen Gruppen nahmen die Niederlande (für die EG), Großbritannien, Japan, Kanada, Australien, Neuseeland, die USA, ferner Österreich und die nordeuropäischen Staaten Finnland, Norwegen und Schweden an der Debatte teil.

Die meisten Redner teilten die Ansicht des Generalsekretärs, daß es sich nicht um eine Finanzkrise im engeren Sinne, sondern um eine politische Krise der Vereinten Nationen handelt, die es zu überwinden gilt. Ein sehr großer Teil der Beiträge akzeptierte die ›Paketlösung‹ des Generalsekretärs, etwa 60 Mill Dollar einzusparen, wozu die Verschiebung größerer Investitionsvorhaben — so der geplante Bau neuer Konferenzzentren für die Wirtschaftskommission für Afrika (ECA) in Addis Ababa und die Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (ESCAP) in Bangkok — ebenso gehört wie Einschränkungen im Konferenz- und Tagungskalender, Kürzungen bei den geplanten Veröffentlichungen für 1986 und der Aufschub bestimmter Programmaktivitäten.

Für viele westliche, aber auch östliche Industriestaaten gingen die Einsparungsmaßnahmen des Generalsekretärs nicht weit genug; lediglich Kanada kündigte eine Liste mit konkreten Vorschlägen an, die es zur Diskussion stellen will.

Während sich einzelne afrikanische und asiatische Staaten gegen die Verschiebung des Baus der geplanten Konferenzzentren wandten, forderten vor allem die osteuropäischen Staaten, aber auch die Entwicklungsländer, daß der Einstellungsstopp sich nicht auf diejenigen Mitgliedstaaten beziehen dürfe, die unterrepräsentiert sind beziehungsweise die von ihnen entsandten Bediensteten der Personalrotation unterwerfen.

Schweden und Kenia sprachen sich dafür