

lierte Regelungen. Mitunter sind seine Bestimmungen jedoch auch unklar. Wenn er etwa davon spricht, daß die Kinder aller Wanderarbeiter das Recht auf eine Staatsangehörigkeit haben, fragt man sich, ob dieses Recht gegenüber dem Herkunfts- oder dem Beschäftigungsstaat bestehen soll. Und wenn er von den Vertragsstaaten Maßnahmen verlangt, um zu gewährleisten, daß die rechtswidrige Situation eines Wanderarbeiters ohne Aufenthalt- und Arbeitserlaubnis nicht andauert, ist unklar, ob er etwa dadurch den Beschäftigungsstaat zur Erteilung dieser Erlaubnis oder zur Vornahme der Abschiebung verpflichtet will.

Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Staatengemeinschaft der Konvention auf dem von ihr beschrittenen Weg des Ausbaus der Rechte der Wanderarbeiter zu folgen bereit ist. Die vielfach vorsichtigeren ILO-Abkommen haben nur begrenzte Resonanz gefunden. Das Übereinkommen Nr. 97 wurde von 38 Staaten ratifiziert, das Übereinkommen Nr. 143 nur von 15 Staaten.¹² In Anbetracht der von wichtigen Beschäftigungsländern wie den USA, Großbritannien, den Niederlanden und auch der Bundesrepublik Deutschland gegenüber dem Konventionsentwurf geäußerten Skepsis sind dessen Erfolgsaussichten eher zurückhaltend zu bewerten.

Eine vertane Chance zur Reform

Die zwölfte Überprüfung der UN-Besoldung

DIETER GÖTHEL

Am 21. Dezember 1987 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 42/221, in der die Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC)¹ – eines ihrer Nebenorgane – angewiesen wurde, eine Gesamtüberprüfung der Beschäftigungsbedingungen des höheren Dienstes² im UN-System durchzuführen. Ziel dieser Überprüfung sollte es sein, eine solide und dauerhafte Grundlage für die Besoldung zu finden. Die Regierungsvertreter im 5. Hauptausschuß der Generalversammlung waren es offenbar leid, sich Jahr für Jahr mit komplexen Besoldungsfragen beschäftigen zu müssen, die für viele zu technisch und oft unverständlich waren. Außerdem wollten sie keinen weiteren Teillösungen zustimmen, in denen sie oft kaschierte Besoldungserhöhungen vermuteten, bevor sie nicht alle Aspekte im Zusammenhang gesehen hatten. Der nachstehende Beitrag zu Durchführung und Ergebnis der Überprüfung knüpft an die beiden Aufsätze von Dieter Göthel und Jobst Holborn über UN-Gehälter und -Pensionen (Exzessiv oder angemessen? (I) und (II), VN 5/1986 S.160ff.) an. – Eine allgemeine Übersicht über das Berufsbild des internationalen Bediensteten und die deutsche personelle Beteiligung vermittelt ein früherer Artikel des Verfassers (Arbeitswelt Vereinte Nationen, VN 2/1987 S.55ff.).

Obwohl der Gesamtüberprüfung elf andere vorausgegangen waren, reflektierte das Besoldungssystem immer noch die Strukturen der vierziger Jahre, als die Mitgliedschaft in der Weltorganisation noch exklusiv war, wirtschaftliche Stabilität herrschte und kaum operative Aufgaben wahrgenommen werden mußten. Änderungen in der Vergangenheit waren meistens nichts weiter als partielle Lösungen, die neue Probleme schufen und das System zu einem Flickenteppich werden ließen. Die Erwartungen waren deshalb hoch, daß es dieses Mal gelingen werde, durch eine umfassende Reform ein System zu entwickeln, das – auf die Bedürfnisse der neunziger Jahre zugeschnitten – bis über die Jahrtausende hinaus Gültigkeit haben würde. Rückblickend gesehen waren diese Erwartungen zu hoch gesteckt, weil die Rahmenbedingungen solch einer Mammutaufgabe nicht dienlich waren.

So hatten die meisten Angehörigen des höheren Dienstes seit Jahren erhebliche Einkommenseinbußen zu verkraften, da ihre Gehälter seit 1975 real nicht angehoben worden waren; selbst Inflationsausgleiche hatte es nach 1984 nicht mehr gegeben. Dazu kam, daß das System nur unzureichend Schutz vor Wechselkursänderungen bot. Zwischen 1984 und 1988 war die Kauf-

kraft der Gehälter des höheren Dienstes weltweit im Durchschnitt um 11vH gesunken, wobei in einigen Dienstorten der Kaufkraftverlust bis zu 24vH betrug. Das Personal betrachtete deshalb jeden Dollar als unverzichtbaren Besitzstand und war nicht bereit, weitere Abstriche auch nur in Teilbereichen zu akzeptieren, auch wenn diese erforderlich gewesen wären, um allgemeine Verbesserungen einzuführen.

Zudem hatten die Dachverbände des Personals, FICSA und CCI-SUA,³ seit langem Unzufriedenheit über die ICSC geäußert. Sie warfen ihr vor, politische Rücksichten zu nehmen und gegen das Personal eingestellt zu sein. Als symptomatisch sahen sie die Tendenz in der ICSC an, immer mehr Sitzungen hinter verschlossenen Türen abzuhalten, wodurch die verbrieften Mitwirkungsrechte der Personalvertreter ausgehöhlt werden würden. Die Kontroverse gipfelte in einem Boykott der ICSC-Sitzungen durch die Dachverbände im Frühjahr 1988. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit war dadurch unmöglich geworden.

Der von der UN-Generalversammlung gesteckte Rahmen schließlich schränkte den Handlungsspielraum für eine umfassende Reform erheblich ein und ließ wenig Raum für neue Wege bei der UN-Besoldung.

Eingeengter Handlungsrahmen

Dabei sah die Zielvorgabe der UN-Generalversammlung für die Gesamtüberprüfung zunächst vielversprechend aus. Das neue Besoldungssystem sollte

- > die Einstellung von Personal mit der höchsten fachlichen und persönlichen Eignung auf ausgewogener geographischer Grundlage gewährleisten;
- > verständlicher und einfacher im Konzept und in der Anwendung sein;
- > ausreichend flexibel sein, um auf geänderte Umstände reagieren zu können;
- > ausgewogen sein im Verhältnis der Dienstorte zueinander, um die Versetzung von Personal zu erleichtern.

Die Generalversammlung machte jedoch deutlich, daß sie nicht gewillt war, der ICSC völlig freie Hand zu lassen. Sie verlangte einen Zwischenbericht für die nächste Sitzungsperiode im Herbst 1988, der eine Problemanalyse und einen Überblick über mögliche Alternativlösungen enthalten sollte. Der von der ICSC daraufhin vorgelegte Zwischenbericht⁴ führte im Dezember des gleichen Jahres zur Annahme der Resolution 43/226, in der der Rahmen für die Gesamtüberprüfung weitgehend eingeschränkt wurde.

An erster Stelle standen Kostenüberlegungen. In den Beratun-

gen im 5. Hauptausschuß vertraten viele Regierungsvertreter die Auffassung, daß das neue Besoldungssystem nicht mehr als das alte kosten dürfe. Sollten Erhöhungen in einem Teilbereich erforderlich sein, müßten diese durch Einsparungen in anderen Bereichen finanziert werden. Andere hielten dagegen, daß eine sinnvolle Reform ohne zusätzliche Mittel nicht möglich sei. Die in die Resolution aufgenommene Kompromißformel verlangte, die Gesamtkosten soweit wie möglich im Rahmen der Kosten des bestehenden Systems zu halten.

Eine weitere Einengung brachte die Fortschreibung der traditionellen Interpretation des Noblemaire-Prinzips,⁵ das als Bezugsgröße für die UN-Besoldung den bestbezahlten nationalen öffentlichen Dienst heranzieht. Seit Gründung der Weltorganisation war dies immer der öffentliche Dienst der USA gewesen. Nach den Anweisungen der Generalversammlung mußte die Wettbewerbsfähigkeit der UN-Besoldung innerhalb dieses Rahmens gewährleistet sein. Damit wurde ignoriert, daß die UN – besonders bei ihren operativen Aufgaben – immer mehr mit der Industrie um hochqualifiziertes technisches Personal konkurrieren. Die Möglichkeit, den privaten Sektor oder andere internationale Organisationen als neue Bezugsgröße heranzuziehen, wurde somit ausdrücklich ausgeschlossen.

Die UN-Generalversammlung bekräftigte außerdem ihr Festhalten an einem einheitlichen Besoldungssystem. Die Dollarbindung des Besoldungssystems war letztlich eine wesentliche Ursache für viele der bestehenden Probleme besonders in den europäischen Dienstorten. Die Loslösung vom Dollar, die von verschiedenen Organisationen bereits für große Teile ihrer ordentlichen Haushalte praktiziert worden war, schied damit als mögliche Lösung aus.

Vergeudete Zeit

Zu Beginn der Gesamtüberprüfung konnte man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die ICSC dieser Aufgabe keinen besonderen Stellenwert einräumte. Auf der Tagung im März 1988 entschied sie, in der herkömmlichen Weise vorzugehen. Das ICSC-Sekretariat sollte für die Sommertagung ein Arbeitspapier vorbereiten mit Informationen über die Entwicklung des Besoldungssystems, über seine Stärken und Schwächen und die zu untersuchenden Probleme.

Die Behördenvertreter machten es jedoch klar, daß sie ihren unabhängigen Beitrag zu leisten gedachten. Die Personaldirektoren, die ihre Organisationen vor der ICSC vertreten und die den Beratenden Ausschuß für Verwaltungsfragen (CCAQ)⁶ bilden, standen unter der klaren Weisung ihrer Generalsekretäre beziehungsweise Generaldirektoren, die ständig über die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit und deren Auswirkung auf die Personalbeschaffung klagten. Der CCAQ versicherte sich dazu der Dienste einer amerikanischen Beraterfirma, die unbelastet vom derzeitigen System neue Wege suchen sollte.

Die Personalvertreter wiederum machten ihre Teilnahme an der Gesamtüberprüfung davon abhängig, daß sie von der ICSC als gleichberechtigte Partner akzeptiert werden würden. Andernfalls drohten sie, ebenfalls ihre eigenen Vorschläge zu erarbeiten. Obwohl im Sommer 1988 bereits zu erkennen war, daß ohne eine Änderung der Vorgehensweise die Gesamtüberprüfung nicht zu bewältigen sei, blieb die ICSC auf ihrem einmal eingeschlagenen Weg.

Ihr Jahresbericht an die Generalversammlung für 1988⁷ enthielt nur einige Gemeinplätze über die Wichtigkeit der Teilnahme der Personalvertreter, nicht aber konkrete Vorschläge, wie die Dachverbände an den Verhandlungstisch zurückgebracht werden könnten. Auch in bezug auf die Gesamtüberprüfung brachte der Zwischenbericht wenig mehr als eine Aufzählung verschiedener Fragen und Alternativen – ohne die von der Generalversammlung geforderte Problemanalyse. Die innovativen Vorschläge der CCAQ-Berater wurden ohne große Begeisterung auf die nächste Phase der Gesamtüberprüfung verwiesen.

Doch damit gab sich der 5. Hauptausschuß nicht zufrieden. In

unverhüllter Weise wurde die ICSC kritisiert, daß ihr Zwischenbericht nicht die verlangte Analyse enthalte und daß der Gesamtüberprüfung höchste Priorität eingeräumt werden müsse. Gleichzeitig wurde die ICSC aufgefordert, für die Mitwirkung der Behörden- und Personalvertreter in allen Teilen und Stadien der Gesamtüberprüfung Sorge zu tragen.

Nachdem die Hälfte der verfügbaren Zeit vergangen war, berief die ICSC für Januar 1989 eine Sondertagung ein, auf der sie eine vorbereitende Arbeitsgruppe aus Behörden- und Personalvertretern sowie Angehörigen ihres Sekretariats etablierte, die bis zur Frühjahrstagung im März eine umfassende Dokumentation erstellen sollte. Anschließend daran sollte eine dreiseitige Arbeitsgruppe – bestehend aus 5 Mitgliedern der ICSC, 5 Behördenvertretern und je 3 Vertretern von FICSA und CCISUA – ihre Arbeit aufnehmen, um bis zur Sommertagung konkrete Vorschläge zu erarbeiten. Besonders die Personalvertreter bestanden darauf, daß in der Arbeitsgruppe nicht nur Angehörige des ICSC-Sekretariats, sondern auch Kommissionsmitglieder vertreten waren.

Die Herausforderung wird nicht angenommen

Die Zusammenkünfte der Arbeitsgruppe fanden in den Monaten März bis Juni 1989 statt. Ihr Bericht umfaßte 200 Seiten und enthielt 70 Empfehlungen, die in folgende Themenkreise unterteilt waren:

- Wettbewerbsfähigkeit;
- Probleme des Vergleichs mit dem bestbezahlten nationalen öffentlichen Dienst;
- Besoldungsstrukturen und Pensionsbemessungsgrundlage;
- Kaufkraftausgleiche;
- Versetzungsanreize und Erschwerniszulagen;
- Leistungsanreize und Arbeitsproduktivität;
- sonstige Zulagen.

In mancher Hinsicht ähnelten die Empfehlungen einem Gemischwarenladen. Weniger wäre vermutlich auch hier mehr gewesen, aber die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte in Resolution 43/226 ausdrücklich verlangt, alle Besoldungsbestandteile einzubeziehen. Die Arbeitsgruppe ging noch darüber hinaus und legte Empfehlungen vor, die mit der eigentlichen Besoldung nichts zu tun hatten (wie zum Beispiel hinsichtlich Fortbildung, Kindertagesstätten, Räume für Ruhepausen mit Duschen, angenehme Betriebskantinen und anderes mehr).

Tiefgreifende Reformen wurden von der Arbeitsgruppe nicht gewagt. Viele Empfehlungen stellten einen Kompromiß dar, dem sich jeweils nur einige oder mehrere Mitglieder verpflichtet fühlten. Das zeigte sich insbesondere bei der Frage einer allgemeinen Besoldungserhöhung. Die Kompromißformel mit der breitesten Unterstützung empfahl der ICSC, eine fünfprozentige Erhöhung »in Erwägung zu ziehen«. Einige Mitglieder wollten eine nachdrücklichere Empfehlung, in der Größenordnung von 10 bis 20vH, um die Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen.

Innovativ war allein der Vorschlag, die Wohnungskosten vom Kaufkraftausgleich abzukoppeln und dafür einen eigenen Besoldungsbestandteil zu schaffen. Diese Idee stammte von den CCAQ-Beratern, und sie war von der Generalversammlung in Resolution 43/226 aufgegriffen worden. Die Begründung dafür war der angespannte Wohnungsmarkt in den Hauptdienstorten und die Unfähigkeit des Systems, die steigenden Mietkosten durch die Kaufkraftausgleiche aufzufangen. Eine separate Wohnungszulage würde sich an den örtlichen Gegebenheiten orientieren und schneller auf Mietkostenerhöhungen reagieren. Außerdem würden die komplizierten Wohnkostenvergleiche zwischen den Dienstorten entfallen. Zumindest hinter vorgehaltener Hand wurde auch spekuliert, daß damit ein wesentlicher Besoldungsbestandteil der Kontrolle der UN-Generalversammlung entzogen würde. Trotz dieser Vorteile machten die Personalvertreter schwerwiegende Einwände geltend, da sie insbesondere negative Auswirkungen auf die Pensionsbemessungsgrundlage befürchteten.

Der Schwerpunkt der Vorschläge der Arbeitsgruppe war aber eindeutig auf Verbesserungen in 'field duty stations' (so die unübersetzbare Bezeichnung für Außenstellen hauptsächlich in Ländern der Dritten Welt) gerichtet. So sollten die Kaufkraftabzüge in Dienstorten mit niedrigen Lebenshaltungskosten abgeschafft und ein Mindestgehalt eingeführt werden. Der Vorschlag wurde damit begründet, daß der als Bezugsgröße dienende amerikanische öffentliche Dienst solche Abschlüsse nicht kenne und daß das niedrige Gehaltsniveau in solchen Dienstorten die Versetzungsbereitschaft des Personals beeinträchtige. Die Versetzungsbereitschaft sollte außerdem durch Versetzungsanreize und Erschwerniszulagen für Dienstorte mit schwierigen Lebensbedingungen gefördert werden. Besonders das UNDP, aber auch andere in der humanitären und technischen Hilfe tätige Organisationen hatten ständig darüber geklagt, daß sie kaum Personal für unattraktive Dienstorte fänden.

Versuche, die komprimierte Besoldungsgruppenstruktur zu ändern, wurden gar nicht erst unternommen, da Auswirkungen auf das Arbeitsplatzbewertungssystem, das vor Jahren mit erheblichem Aufwand eingeführt worden war, befürchtet wurden. Das wäre jedoch ein besonders dringliches Anliegen gewesen, um im 'Mittelbau', wo sich die Mehrzahl des Personals auf die Besoldungsgruppen P-3, P-4 und P-5 konzentriert, die Aufstiegschancen zu verbessern. Die Vorschläge für strukturelle Änderungen beschränkten sich auf zusätzliche Dienstaltersstufen in den einzelnen Besoldungsgruppen und auf neue Relationen zwischen den Besoldungsgruppen.

Die Gesamtkosten der Empfehlungen der Arbeitsgruppe beliefen sich auf 75 Mill Dollar pro Jahr, wozu im Falle einer allgemeinen Besoldungserhöhung noch einmal 60 Mill (bei einer fünfprozentigen Erhöhung) oder 120 bis 240 Mill Dollar (bei 10 bis 20vH Zuwachs) kommen sollten.

Vorrang der Besoldungserhöhung

Als die Generalsekretäre und -direktoren Anfang Juli 1989 zu einer Sondertagung des Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC)⁸ zusammentrafen, wurde es deutlich, daß die Empfehlungen der Arbeitsgruppe nicht ihren Erwartungen entsprachen. Den Entwurf einer gemeinsamen Erklärung, der vom CCAQ verfaßt worden war und den diplomatische Zurückhaltung prägte, schrieben sie kurzerhand um und erklärten an die Adresse der ICSC, daß ein neues Besoldungssystem beträchtliche Besoldungserhöhungen für alle Dienstorte vorsehen müsse. Mit einer Besoldungserhöhung von 5vH beginnend, sei die Wettbewerbsfähigkeit durch weitere jährliche Erhöhungen wiederherzustellen. Sie gaben der ICSC den Rat, sich keine zu engen Beschränkungen durch Kostenüberlegungen aufzuerlegen, da der Nutzen für die Organisationen langfristig die Kosten überschreiten werde. Als die ICSC auf ihrer Sommertagung im Juli 1989 die Beratung über den Bericht der Arbeitsgruppe aufnahm, gab der UN-Generalsekretär selbst eine Erklärung ab. Namens seiner Kollegen im ACC hob er hervor, daß ein dringender Bedarf an fühlbaren Verbesserungen in den Bezügen des Personals bestehe.

Die Frage nach einer allgemeinen Besoldungserhöhung überschattete dann auch die Diskussionen in der ICSC, wobei die nachlassende Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit der UN-Organisationen eine zentrale Rolle spielte. Der Administrator des UNDP legte umfangreiche Erhebungen vor, aus denen hervorging, daß in den Jahren 1987 und 1988 mehr als 350 Bedienstete aus ihren Positionen frühzeitig ausgeschieden waren und daß über 300 Bewerber Anstellungsofferten abgelehnt hatten. Mehr als 900 Stellen blieben dadurch unbesetzt. Andere Organisationen berichteten von ähnlichen Schwierigkeiten. Trotzdem stellten Mitglieder der ICSC die behaupteten Rekrutierungsschwierigkeiten in Frage oder sahen sie als ein auf 'field duty stations' beschränktes Problem an.

Weitere Fragen bezogen sich auf den amerikanischen öffentli-

chen Dienst, der nach dem Noblemaire-Prinzip als Bezugsgröße für die UN-Besoldung dient. Berechnungen hatten ergeben, daß die Bezahlung der amerikanischen Beamten einen Rückstand von 28,6vH gegenüber der durch Bundesgesetz festgelegten Vergleichsbasis aufweist.⁹ Der Vorsitzende des Ausschusses für den öffentlichen Dienst der USA, Volcker, hatte seine Regierung darauf aufmerksam gemacht, daß der öffentliche Dienst nicht mehr in der Lage sei, das erforderliche Personal zu gewinnen und zu halten. Über 40vH der Spitzenbeamten, die 1985 den öffentlichen Dienst verlassen hatten, führten die schlechte Bezahlung als einen wesentlichen Gesichtspunkt für ihre Entscheidung an. Die Behördenvertreter wiesen darauf hin, daß in dem Maße, in dem der öffentliche Dienst der USA nicht mehr wettbewerbsfähig sei, die UN-Organisationen automatisch ihre Wettbewerbsfähigkeit verloren hätten. Gleiches gelte für die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen internationalen Organisationen. So betrage der Rückstand gegenüber der Weltbank 30vH, gegenüber der EG 22vH und gegenüber der OECD 20vH. Die ICSC war in dieser Frage ebenso gespalten wie die Arbeitsgruppe. Bei der Mehrheit setzte sich jedoch die Meinung durch, daß etwas getan werden müsse. Ausschlaggebend war dabei auch, daß die Kaufkraftverluste durch den Dollarverfall die Hauptdienstorte in Europa am stärksten getroffen hatten und daß die meisten Verbesserungsvorschläge den 'field duty stations' zugute kommen würden. Ohne Konzessionen an die Hauptdienstorte wären schwerwiegende Probleme dort zu erwarten. Durch Mehrheitsentscheid wurde schließlich eine fünfprozentige Besoldungserhöhung für 1989 empfohlen.

Gleichzeitig akzeptierte die ICSC die Empfehlung der Arbeitsgruppe, die Kaufkraftabzüge für Dienstorte mit niedrigen Lebenshaltungskosten abzuschaffen und ein Mindestgehalt einzuführen, das sich an der Besoldung des amerikanischen öffentlichen Dienstes in Washington orientieren sollte. Für den in der UN-Besoldungsdiskussion immer wieder herangezogenen 'typischen' Bediensteten (P-4, 6. Dienstaltersstufe) solle das Mindestgehalt 42 180 Dollar pro Jahr betragen.

Vom selben etwas mehr

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe, eine eigene Wohnungszulage einzuführen, wurde auf nächstes Jahr vertagt, weil zu viele Fragen offen geblieben waren. Die ICSC erklärte zwar ihr prinzipielles Einverständnis, beschloß aber, zuvor die Auswirkungen auf die verschiedenen Dienstorte zu prüfen. Die übrigen wichtigen Vorschläge, die die ICSC in ihrem Jahresbericht für 1989¹⁰ der UN-Generalversammlung unterbreitete, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die ICSC empfahl, die bestehende Bandbreite von 110 bis 120, innerhalb derer sich die UN-Besoldung in ihrem Verhältnis zur US-Besoldung bewegen soll, unverändert zu lassen, dabei aber auf einen Mittelwert von 115 zu verzichten. Die Besoldungsvergleiche sollen durch Änderungen der Berechnungsmethode genauer werden, und alle fünf Jahre sollen weltweite Untersuchungen den bestbezahlten öffentlichen Dienst identifizieren.
- Änderungen wurden auch in der Berechnungsmethode für die Kaufkraftausgleiche vorgeschlagen, um die zwei Haupteinwände zum Schweigen zu bringen, daß das System zu kompliziert sei und daß es Einkommensverluste bei Wechselkursänderungen nicht verhindere. In Zukunft sollen Wechselkursänderungen voll ausgeglichen werden; Gehaltsfluktuationen dürfen plus/minus 0,5vH nicht überschreiten. Auch soll die Methode für Lebenshaltungskostenvergleiche zwischen den Dienstorten vereinfacht werden.
- Zusätzliche Dienstaltersstufen sollen einen Leistungsanreiz für die Bediensteten schaffen, die seit Jahren in der letzten Dienstaltersstufe ihrer Besoldungsgruppe ohne Aussicht auf Beförderung festsitzen. Der Geldwert einer Dienstaltersstufe wurde allerdings verringert. Die Relationen zwischen den Besoldungsgruppen wurden neu bestimmt, um Überschneidungen zu reduzieren. Schließlich sollen die Anfangsgehälter der unteren Besoldungsgruppen P-1 bis P-3 stärker angehoben werden, um sie zu attraktiveren Eingangsstufen zu machen.
- Ein auf 'field duty stations' zugeschnittenes System von Erschwerniszulagen und Versetzungsanreizen wurde vorgeschlagen. Eine komplizierte Matrix sah dafür Beträge von 1 100 bis 21 925 Dollar pro Jahr vor (je nach Besoldungsgruppe, Dienstaltersstufe und Versetzungshäufigkeit).
- Bei den sonstigen Zulagen schlug die ICSC Erhöhungen der Kinder-

Besoldung des höheren Dienstes der Vereinten Nationen
(Jahresgehälter, Dienstort New York, gültig ab 1. Juli 1990)

Besoldungsgruppe	Besoldungsart	Dienstaltersstufe														
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	XV
D - 2	Grundgehalt (Verheiratete)	56 070	57 163	58 256	59 349	60 442	61 535									
	Kaufkraftausgleich	26 577	27 095	27 613	28 131	28 650	29 168									
	Gesamtbetrag	82 647	84 258	85 869	87 480	89 092	90 703									
	Erhöhung in Dollar	4 357	4 302	4 241	4 162											
	Erhöhung in Prozent	5,57	5,38	5,20	5,00											
D - 1	Grundgehalt (Verheiratete)	50 300	51 236	52 172	53 108	54 044	54 980	55 916	56 852	57 788						
	Kaufkraftausgleich	23 842	24 286	24 730	25 173	25 617	26 061	26 504	26 948	27 392						
	Gesamtbetrag	74 142	75 522	76 902	78 281	79 661	81 041	82 420	83 800	85 180						
	Erhöhung in Dollar	4 341	4 290	4 282	4 239	4 230	4 201	4 223								
	Erhöhung in Prozent	6,22	6,02	5,90	5,73	5,61	5,47	5,40								
P - 5	Grundgehalt (Verheiratete)	45 050	45 897	46 744	47 591	48 438	49 285	50 132	50 979	51 826	52 673	53 520	54 367	55 214		
	Kaufkraftausgleich	21 354	21 755	22 157	22 558	22 960	23 361	23 763	24 164	24 566	24 967	25 368	25 770	26 171		
	Gesamtbetrag	66 404	67 652	68 901	70 149	71 398	72 646	73 895	75 143	76 392	77 640	78 888	80 137	81 385		
	Erhöhung in Dollar	2 851	2 922	3 035	3 165	3 233	3 393	3 463	3 565	3 666	3 801					
	Erhöhung in Prozent	4,49	4,51	4,61	4,73	4,74	4,90	4,92	4,98	5,04	5,15					
P - 4	Grundgehalt (Verheiratete)	38 050	38 876	39 702	40 528	41 354	42 180	43 006	43 832	44 658	45 484	46 310	47 136	47 962	48 788	49 614
	Kaufkraftausgleich	18 036	18 427	18 819	19 210	19 602	19 993	20 385	20 776	21 168	21 559	21 951	22 342	22 734	23 126	23 517
	Gesamtbetrag	56 086	57 303	58 521	59 738	60 956	62 173	63 391	64 608	65 826	67 043	68 261	69 478	70 696	71 914	73 131
	Erhöhung in Dollar	3 117	3 078	3 034	3 029	2 920	2 992	3 068	3 141	3 159	3 046	2 993	2 986			
	Erhöhung in Prozent	5,88	5,68	5,47	5,34	5,03	5,06	5,09	5,11	5,04	4,76	4,59	4,49			
P - 3	Grundgehalt (Verheiratete)	31 950	32 726	33 502	34 278	35 054	35 830	36 606	37 382	38 158	38 934	39 710	40 486	41 262	42 038	42 814
	Kaufkraftausgleich	15 144	15 512	15 880	16 248	16 616	16 983	17 351	17 719	18 087	18 455	18 823	19 190	19 558	19 926	20 294
	Gesamtbetrag	47 094	48 238	49 382	50 526	51 670	52 813	53 957	55 101	56 245	57 389	58 533	59 676	60 820	61 964	63 108
	Erhöhung in Dollar	2 695	2 574	2 528	2 526	2 451	2 359	2 246	2 170	2 235	2 338	2 406	2 508	2 540		
	Erhöhung in Prozent	6,07	5,64	5,40	5,26	4,98	4,68	4,34	4,10	4,14	4,25	4,29	4,39	4,36		
P - 2	Grundgehalt (Verheiratete)	26 490	27 184	27 878	28 572	29 266	29 960	30 654	31 348	32 042	32 736	33 430	34 124			
	Kaufkraftausgleich	12 556	12 885	13 214	13 543	13 872	14 201	14 530	14 859	15 188	15 517	15 846	16 175			
	Gesamtbetrag	39 046	40 069	41 092	42 115	43 138	44 161	45 184	46 207	47 230	48 253	49 276	50 299			
	Erhöhung in Dollar	2 161	2 104	2 111	2 082	2 055	2 029	1 998	2 005	1 977	1 948	1 958				
	Erhöhung in Prozent	5,86	5,54	5,42	5,20	5,00	4,82	4,63	4,54	4,37	4,21	4,14				
P - 1	Grundgehalt (Verheiratete)	20 970	21 637	22 304	22 971	23 638	24 305	24 972	25 639	26 306	26 973					
	Kaufkraftausgleich	9 940	10 256	10 572	10 888	11 204	11 521	11 837	12 153	12 469	12 785					
	Gesamtbetrag	30 910	31 893	32 876	33 859	34 842	35 826	36 809	37 792	38 775	39 758					
	Erhöhung in Dollar	1 632	1 611	1 586	1 574	1 552	1 533	1 472	1 523	1 555	1 604					
	Erhöhung in Prozent	5,57	5,32	5,07	4,88	4,66	4,47	4,17	4,20	4,18	4,20					

beihilfen sowie in der finanziellen Abgeltung des Urlaubsanspruches bei Ausscheiden aus dem Dienst vor.

Die Gesamtkosten dieser Vorschläge wurden von der ICSC auf ungefähr 90 Mill Dollar beziffert. Sie lagen damit unter den Empfehlungen der Arbeitsgruppe, da die ICSC-Vorschläge bereits die fünfprozentige Gehaltserhöhung einschlossen. Rund 40 Mill Dollar würden auf die Hauptdienstorte und 50 Mill Dollar auf 'field duty stations' entfallen.

Konkurrierende Pensionsfragen

Mit dem Jahresbericht der ICSC erreichte die Generalversammlung im Herbst 1989 ein Bericht des Gemeinsamen Rates für das Pensionswesen der Vereinten Nationen (UNJSPB).¹¹ Der Pensionsrat war 1987 durch Resolution 42/222 aufgefordert worden, Vorschläge für die Verringerung des versicherungsmathematischen Defizits ohne Beitragserhöhungen zu erarbeiten. Der Pensionsfonds war aus dem Gleichgewicht geraten, weil – bedingt durch den Verfall des Dollars – erhebliche Mehrausgaben zum Stützen der in anderen Währungen gezahlten Pensionen aufgewendet werden mußten. Außerdem war die Lebenserwartung der UN-Pensionäre allgemein gestiegen. Auf Drängen der Generalversammlung waren Leistungen gekürzt und andere Maßnahmen ergriffen worden, die das Defizit von 8,4vH am 31. Dezember 1982 auf 3,7vH am 31. Dezember 1988 reduziert hatten. Im Rahmen dieser Maßnahmen waren auch die Beiträge von 21vH auf 22,5vH angehoben worden. Die ursprünglichen Vorschläge des Pensionsrats sahen eine weitere Beitragserhöhung auf 24vH vor, die aber wenig Unterstützung in der Generalversammlung fand, wie Resolution 42/222 deutlich machte. Auf der Sommertagung des Pensionsrats im Juli 1989 zeigte sich, daß die Möglichkeiten für weitere Leistungskürzungen nahezu erschöpft waren. Die Vorschläge, die nach langen Verhandlungen zustande kamen, sahen Kürzungen bei Frühpensionierung und eine Anhebung des Bezugsalters für eine Alterspen-

sion von 60 auf 62 Jahre vor. Das höhere Bezugsalter sollte jedoch nur für die nach dem 1. Januar 1990 Eingestellten gelten, um die notwendige Verjüngung des Personals und die Schaffung einer ausgewogenen geographischen Verteilung nicht zu gefährden.

Die Beiträge sollen von 22,5 auf 23,7vH angehoben werden. Nach dem Verteilerschlüssel zahlen die Organisationen zwei Drittel und die Mitarbeiter ein Drittel der Beiträge. Mehrkosten von 17,2 Mill Dollar würden den Mitgliedsländern und von 8,6 Mill den Beitragszahlern erwachsen. Das versicherungsmathematische Defizit würde durch diese Maßnahmen von 3,7 auf 0,2vH schrumpfen.

Mit den Jahresberichten der ICSC und des Pensionsrats lagen der Generalversammlung damit Vorschläge vor, deren Umsetzung insgesamt 107 Mill Dollar kosten würde.

Skepsis im 5. Hauptausschuß – trotzdem Ja zur Besoldungserhöhung

Im für Fragen von Verwaltung und Haushalt zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung laufen die Beratungen in zwei Phasen ab. Nach der Einführung der Berichte der ICSC und des Pensionsrats durch deren Vorsitzende werden über einen längeren Zeitraum formelle Erklärungen der einzelnen Regierungsvertreter abgegeben. Danach findet eine Runde von informellen Konsultationen statt, in denen die interessierten Regierungsvertreter versuchen, einen für alle Parteien akzeptablen Resolutionsentwurf zu erarbeiten. Die erste Phase war am 17. November 1989 beendet, die zweite begann am 21. November 1989.

Während der ersten Phase haben auch der UN-Generalsekretär und andere leitende Bedienstete der Vereinten Nationen Gelegenheit, Erklärungen abzugeben. Der Generalsekretär verwies auf die wiederholten Vorhaltungen des ACC, daß die fortschreitende Verschlechterung der Beschäftigungsbedingungen den

humanitären und den Entwicklungshilfe-Programmen bereits erheblichen Schaden zugefügt habe. Er malte die Gefahr an die Wand, daß Untätigkeit seitens der Generalversammlung zum Zusammenbruch des gemeinsamen Besoldungssystems und zum Alleingang der einzelnen Organisationen des UN-Systems führen würde. Der Beigeordnete Generalsekretär für Personal erklärte, daß die Weltorganisation I2vH ihrer Personalstellen abgebaut habe und daß eine Stabilisierung dringend erforderlich sei. In der Vergangenheit seien Personal- und Haushaltsvermehrungen oft mit Wachstum und Fortschritt verwechselt worden. Heute werde der umgekehrte Fehler gemacht, Personal- und Kostenbeschränkungen würden mit Effizienz verwechselt. In der ersten Beratungsphase fanden die vorgeschlagenen Änderungen in den Kaufkraftausgleichen und den Pensionen sowie die Verbesserungen für 'field duty stations' breite Unterstützung. Wie nicht anders zu erwarten, richteten sich die Einwände vieler Regierungsvertreter gegen die allgemeine Besoldungserhöhung. Die Einwände wurden hauptsächlich damit begründet, daß es den Organisationen nicht gelungen sei, echte Rekrutierungsprobleme nachzuweisen. Dazu sagte der Vorsitzende der ICSC, daß es unmöglich sei, Beweise dafür zu liefern, wie viele potentielle Bewerber sich nicht beworben haben, weil sie die Beschäftigungsbedingungen unattraktiv fanden. Man müsse deshalb dem Urteil der Generalsekretäre und -direktoren der Einrichtungen des Verbandes der Vereinten Nationen vertrauen. Auch fehle es nicht an Indizien für die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit. Es würden beispielsweise

- die Besoldungsgruppen P-1 und P-2 kaum mehr als Eingangsstufen verwendet,
- Bewerbern zusätzliche Dienstaltersstufen zugesagt, um Einkommensnachteile auszugleichen,
- die Beschäftigungsbedingungen mit Sonderverträgen (special service agreements) unterlaufen,
- viele Stellen über lange Zeiträume unbesetzt bleiben,
- Zusatzzahlungen von Staaten an ihre bei den Vereinten Nationen beschäftigten Staatsangehörigen geleistet,
- Bedienstete vermehrt die UN verlassen, um in anderen internationalen Organisationen zu arbeiten.

Kostenüberlegungen spielten in den Beratungen des 5. Hauptausschusses natürlich eine wesentliche Rolle, da die Regierungsvertreter Auswirkungen auf die Haushalte und eine Verteuerung der Programmkosten befürchteten. Das würde insbesondere jene Organisationen treffen, die ihre Programme überwiegend durch freiwillige Beiträge finanzieren.

In den informellen Konsultationen der zweiten Phase zeichnete sich langsam ein Konsens für die fünfprozentige Besoldungserhöhung ab – jedoch nicht zum 1. Januar 1990, sondern erst zum 1. Juli 1990. Weitere Einsparungen wurden dadurch erzielt, daß die Erhöhungen in den verschiedenen Dienstorten nicht über dem *Dollarbetrag* liegen dürfen, der sich für New York ergibt. Die Erhöhung in Dollar ist damit für alle Dienstorte konstant, nicht aber der Prozentsatz. Für Dienstorte mit einem Kaufkraftausgleich, der niedriger ist als der für New York, liegt der Prozentsatz über 5vH (und für Dienstorte mit einem höheren Kaufkraftausgleich darunter). Dies sind die ungefähren Durchschnittsprozentsätze für die sechs Hauptdienstorte außerhalb der USA:

Genf	Paris	London	Rom	Montreal	Wien
4,26 vH	5,17 vH	5,43 vH	5,26 vH	5,88 vH	4,75 vH

Eine Vorstellung von der realen Erhöhung in New York vermittelt die Tabelle auf Seite 54.

Nach der Annahme des Resolutionsentwurfs im 5. Hauptausschuß gaben einige Regierungsvertreter ihre Einwände zu Protokoll. Der Vertreter eines westlichen Landes drückte die Stimmung vieler aus, als er erklärte, daß er von der Notwendigkeit einer Besoldungserhöhung nach wie vor nicht überzeugt sei, daß er aber letztlich dem Konsens zugestimmt habe aus Respekt vor dem UN-Generalsekretär und wegen der möglichen Auswirkungen auf die Arbeitsmoral des Personals.

Weitere Entscheidungen der Generalversammlung

Am 21. Dezember 1989 nahm die Generalversammlung die vom 5. Hauptausschuß erarbeitete Resolution 44/198 an, in der sie sich die Vorschläge der ICSC mit einigen Ausnahmen zu eigen machte. In bezug auf die Relation der UN- zur US-Besoldung entschied die Generalversammlung gegen den ICSC-Vorschlag, den Mittelwert der Bandbreite künftig außer acht zu lassen. Die ICSC wurde vielmehr aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, daß sich für die UN-Besoldung ein Mittelwert von 115 für den Fünfjahreszeitraum von 1990 bis 1995 ergibt.

Die fünfprozentige Besoldungserhöhung wurde – wie die anderen Änderungen – mit Wirkung vom 1. Juli 1990 genehmigt. Die Hauptorganisation und die anderen Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen sollen alle Anstrengungen unternehmen, um einen beträchtlichen Teil der Zusatzkosten im Rahmen der ordentlichen Haushalte zu absorbieren.

Die ICSC wurde angewiesen, die noch offenstehenden Punkte, insbesondere die Frage einer separaten Wohnungskostenzulage, bis zur Tagung im nächsten Jahr abschließend zu behandeln. Die ICSC muß außerdem bis Ende 1991 eine neue Runde von Lebenshaltungskostenvergleichen in allen Dienstorten nach der geänderten Methode durchführen. In den Hauptdienstorten und in Dienstorten mit mehr als 150 Mitarbeitern des höheren Dienstes sollen die Vergleiche Ende 1990 abgeschlossen sein.

In bezug auf den nach wie vor schwelenden Konflikt zwischen der ICSC und den Personalvertretern forderte die Generalversammlung den UN-Generalsekretär und seine Kollegen im ACC auf, in Zusammenarbeit mit den Personalvertretern die Funktionsweise der ICSC zu überprüfen und bis 1991 einen Bericht vorzulegen. Die Generalversammlung stellte fest, daß die ICSC dazu bisher lediglich Vorschläge über den Aufbau ihrer Jahresberichte und über ihre Tagungsarrangements gemacht habe.

Die Generalversammlung verwies die Frage der Zusatzzahlungen von Mitgliedstaaten an Angehörige des UN-Personals an den UN-Generalsekretär und forderte ihn auf, die Länder zu kontaktieren, die der ICSC bisher keine Angabe über ihre diesbezüglichen Praktiken gemacht haben. Lapidar wurden die Generalsekretäre und -direktoren aufgefordert, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um den Zusatzzahlungen ein Ende zu bereiten. Das kann eigentlich nur heißen, daß sie intern die Bestimmungen der Dienstordnungen, die die Annahme solcher Zuwendungen verbieten, gegenüber dem Personal durchsetzen sollen.

Die Empfehlungen des Pensionsrats wurden durch Resolution 44/199 vollständig mit Wirkung vom 1. Januar 1990 angenommen.

Die gescheiterte Reform

Damit war eine Arbeit zu Ende gegangen, die für zwei Jahre die Aufmerksamkeit im UN-System auf sich gezogen hatte und an die große Erwartungen geknüpft worden waren. Diese Erwartungen konnten nicht erfüllt werden, weil sie zu hoch gesteckt waren – sowohl im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Zeit als auch hinsichtlich der zu erwartenden Kosten. Eine umfassende Neugestaltung des reformbedürftigen Besoldungssystems hat die Gesamtüberprüfung nicht gebracht. Alle Änderungen sind wiederum nur Teillösungen, die – obwohl notwendig – das System sicher nicht von den Vierzigern in die Neunziger Jahre transponieren. Von mehr Transparenz und Vereinfachung kann auch nicht gesprochen werden. Im Gegenteil machen einige der Neuerungen, so die Versetzungsanreize und die Erschwerniszulagen, das System noch komplizierter.

Es bestätigte sich, daß weitgehende Reformen unmöglich sind, wenn ein Nachholbedarf an Besoldungserhöhungen besteht. Reformen lassen sich dann am besten durchsetzen, wenn Besitzstandswahrung und finanzieller Gewinn nicht im Vordergrund des Interesses stehen. Im Verlaufe der Gesamtüberprüfung ver-

lagerte sich der Schwerpunkt immer mehr auf die Frage einer allgemeinen Besoldungserhöhung, und zwar sowohl bei den Personal- und Behördenvertretern, die die Erhöhung forderten, als auch bei der ICSC und dem 5. Hauptausschuß, die der Erhöhung weitgehend negativ gegenüberstanden. Die Reformbereitschaft ließ proportional dazu nach, und andere notwendige Reformen wurden auf den zweiten Platz verwiesen.

Für viele ist das wichtigste Ergebnis der Gesamtüberprüfung, daß die fünfzehnjährige Stagnation in den UN-Gehältern durchbrochen werden konnte. Es ist aber kaum damit zu rechnen, daß das nur ein Anfangsschritt war, um – wie von den Generalsekretären und -direktoren gefordert – die Besoldung wieder wettbewerbsfähig zu machen. In diesem Jahr werden die ICSC und der Pensionsrat die restlichen Fragen behandeln, ohne daß dabei weitere Verbesserungen zu erwarten sind. Die Fragen nach der Abkoppelung der Wohnungskosten und der Pensionsbemessungsgrundlage werden wieder Kontroversen hervorrufen. Die Besoldung des höheren Dienstes der Weltorganisation wird deshalb auch künftig auf der Tagesordnung der UN-Generalversammlung stehen. Ob den Staaten – ob aus Ost oder West, aus Nord oder Süd – tatsächlich an einem von ihrem unmittelbaren Einfluß freien, unabhängigen internationalen öffentlichen Dienst gelegen ist, muß auch auf Grund der skizzierten Entwicklung bezweifelt werden.

- 1 Die ICSC (International Civil Service Commission) ist ein fünfzehnköpfiges Sachverständigenremium, dessen Mitglieder von der Generalversammlung bestellt werden.
- 2 Als höherer Dienst werden in dieser Abhandlung die Professional and higher categories (Ränge: P-1 bis P-5, D-1 und D-2, Beigeordneter Generalsekretär (ASG) und Untergeneralsekretär (USG)) bezeichnet, denen derzeit im gesamten UN-System (mit Ausnahme des IMF und der Weltbankgruppe) 18 440 Bedienstete angehören. Die 32 196 Angehörigen des allgemeinen Dienstes (General Service category) werden als Ortskräfte nach den örtlich besten Bedingungen bezahlt.
- 3 Die FICSA (Federation of International Civil Servants' Associations) vertritt zirka 30 000 Bedienstete hauptsächlich in den Sonderorganisationen. Vor Jahren hat sich der CCISUA (Co-ordinating Committee for Independent Staff Unions and Associations) abgespalten. Dieser Dachverband vertritt rund 20 000 Bedienstete einschließlich des Personals der eigentlichen UN, also der Hauptorganisation.
- 4 In ihrem 14. Jahresbericht, UN-Dokument A/43/30.
- 5 Benannt nach dem Vorsitzenden einer Studienkommission, Georges Noblemaire, die 1920/21 die Grundsätze der Besoldungspolitik des Völkerbundes erarbeitete.
- 6 Consultative Committee on Administrative Questions.
- 7 A/43/30.
- 8 Administrative Committee on Co-ordination. Der ACC umspannt das UN-System und tagt unter Vorsitz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen.
- 9 Das US-Amt für Arbeitsstatistik führt jährlich in den USA landesweite Gehaltsvergleiche durch, die unabhängigen Gutachtern als Grundlage für eine Empfehlung an den Präsidenten über die notwendige Besoldungserhöhung dienen. Seit 1978 liegen die Besoldungserhöhungen deutlich unter den Empfehlungen der Gutachter, wodurch sich ein erheblicher Rückstand aufgebaut hat.
- 10 A/44/30.
- 11 A/44/9. Der UNJSPB (United Nations Joint Staff Pension Board) besteht aus 33 Mitgliedern, von denen jeweils 11 die Mitgliedstaaten, die Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen und die Beitragszahler vertreten.

Drogenbekämpfung internationale Gemeinschaftsaufgabe

Rede des Bundesinnenministers vor der 17. UN-Sondergeneralversammlung
(20. Februar 1990)

WOLFGANG SCHÄUBLE

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Der Justizminister von Irland hat bereits die gemeinsame Position der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vorgetragen. Ich möchte seine Ausführungen in einigen Punkten aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland ergänzen. Dabei erfüllt es uns, Herr Präsident, mit Befriedigung, daß in ihrer Person ein hervorragender Vertreter Afrikas die Geschäfte dieser Sondergeneralversammlung leitet. Ich bin zuversichtlich, daß diese Tagung, die einem der dringlichsten Probleme unserer Zeit gewidmet ist, unter ihrem bewährten Vorsitz zu einem guten Ergebnis führen wird.

Die Bundesrepublik Deutschland begrüßt es, daß die Vereinten Nationen mit dieser Sondergeneralversammlung vor der Weltöffentlichkeit erneut ihre Entschlossenheit zur Ächtung des Drogenmißbrauchs bekunden. Darum nämlich muß es uns allen gehen. Drogen zu ächten, wie wir zuvor Folter und Sklaverei geächtet haben.

Während der vergangenen Jahre wurden auf nationaler wie auf internationaler Ebene vielfältige Maßnahmen zur Bekämpfung des ständig wachsenden Drogenproblems ergriffen. Aber diese Maßnahmen haben niemals den Charakter einer koordinierten weltweiten Bekämpfungsstrategie erreicht. Jetzt gibt es erstmals Anzeichen dafür, daß die ernsthafte Bereitschaft besteht, diesen Schritt zu tun. Er ist auch zwingend notwendig. Wir müssen die Menschheit vor der Selbstzerstörung durch das Rauschgift bewahren.

Der Gesamtumsatz des illegalen Drogenhandels wird inzwischen auf viele hundert Milliarden Dollar geschätzt. Einer solchen Konzentration krimineller Macht kann wirksam nur in enger internationaler Abstimmung und Kooperation begegnet werden. Wir haben keine Zeit zu verlieren. Wir müssen diese Sondergeneralversammlung dazu nutzen, um auf diesem Weg ein gutes Stück voranzukommen.

Voraussetzung ist, daß wir nicht erneut die fruchtlose Diskussion über die Frage führen, ob die Nachfrage oder das Angebot die entscheidende Ursache des Rauschgiftproblems ist. Beide Ursachen sind in ihrer Interdependenz untrennbar miteinander verbunden. Es kommt vielmehr darauf an, daß wir uns jetzt auf der Grundlage des Grundkonsenses, den wir auf den internationalen Drogenkonferenzen 1987 und 1988 erreicht

haben, auf konkrete Maßnahmen verständigen, die kurzfristig in Angriff genommen werden können.

Dabei muß eines völlig klar sein: Der Kampf gegen den Mißbrauch von Drogen ist eine internationale Gemeinschaftsaufgabe, die nur in gemeinsamer Verantwortung aller Staaten bewältigt werden kann. Nicht gegen, sondern nur mit den Anbauländern können die Konsumentenländer der Rauschgiftlage Herr werden. Es geht sowohl um die Verringerung der Rauschgiftnachfrage durch wirkungsvolle Prävention und verbesserte Rehabilitation als auch um die Verringerung des Drogenangebotes durch Beseitigung der wirtschaftlichen und sozialen Ursachen des Drogenanbaus in den Erzeugerländern, durch wirksame Chemikalienkontrolle und durch verstärkte Bekämpfung der Drogenkriminalität, insbesondere des Drogenhandels.

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist bereit, in allen diesen Bereichen gleichzeitig anzusetzen. Bundeskanzler Dr. Kohl hat den Auftrag zur Ausarbeitung eines Nationalen Rauschgiftbekämpfungsplanes erteilt. Der Plan soll im Juni dieses Jahres in einer Nationalen Drogenkonferenz verabschiedet werden. Er hat das Ziel, alle in der Drogenarbeit engagierten staatlichen und nichtstaatlichen Kräfte zusammenzufassen, auf gemeinsam festgelegte Ziele auszurichten und neue finanzielle, technische und geistige Ressourcen für die Drogenbekämpfung zu erschließen.

Wir sehen es als die wesentlichste Aufgabe unserer nationalen Drogenpolitik an, die Menschen, insbesondere die Jugend, für ein Leben ohne Suchtstoffe und Suchtabhängigkeit in freier Selbstbestimmung zu gewinnen. Wir werden unsere nationalen Maßnahmen auf diesem Sektor deutlich verstärken. Zum Auftakt einer breit angelegten Aufklärungskampagne hat sich erst jüngst das Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland, Bundespräsident von Weizsäcker, mit der Forderung, den Drogenkonsum in allen seinen Formen zu ächten, an alle Bürger unseres Landes gewandt.

Ein anderes wichtiges Anliegen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland ist es zu verhindern, daß Chemikalien zur illegalen Drogenherstellung abgezweigt werden. Zu diesem Zweck sind in unserem