

fen. Im Gazastreifen ist das UNRWA derzeit bemüht, mit dem Bau eines dringend benötigten Krankenhauses mit 232 Betten zu beginnen. Die Kosten von 35 Mill Dollar für Bau und Betrieb in den ersten drei Jahren sollen durch eigens dafür vorgesehene Spenden getragen werden.

Die Intifada, der Golfkrieg und die daran anschließende Nahostkonferenz haben das UNRWA auf einen zukunftsorientierten Kurs geführt. Während früher lediglich auf Ereignisse im Nahen Osten reagiert wurde, hat das Hilfswerk heute aktiv damit begonnen, für Künftiges zu planen und die Palästinaflüchtlinge auf das zu erhoffende neue Leben in Selbstbestimmung vorzubereiten. Da nicht zu erwarten ist, daß die Nahostkonferenz – wenn überhaupt – schon bald Erfolge zeitigen wird, wird die Schicksalsgemeinschaft, die das UNRWA und die Palästinenser miteinander verbindet, vorerst weiterbestehen müssen, wenn auch unter anderen Vorzeichen.

Generalbeauftragter Ilter Türkmen sagte vor dem Politischen Sonderausschuß der 46. UN-Generalversammlung am 15. November 1991:

»Mit der Palästinafrage steht heute auch das UNRWA an einem Wendepunkt. Herr Vorsitzender, es gibt keinen Zweifel über das längerfristige Schicksal des UNRWA. Das Hilfswerk wird sich auflösen und seine Einrichtungen, Strukturen und Dienste an die entstehenden palästinensischen Institutionen übergeben. Dieser Tag wird für das UNRWA kein Tag der Trauer, sondern ein Tag der Vollendung und des Erfolgs sein. Seit 1950 hat jeder UNRWA-Generalbeauftragte gehofft, der letzte zu sein. Ich bin der zehnte, und auch ich hege diese Hoffnung.«

- 1 United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). – Das UNRWA ist ein Spezialorgan der Generalversammlung, das dieser direkt berichtet. Siehe auch Ellinor von Puttkamer, Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die arabischen Flüchtlinge aus Palästina (UNRWA), VN 5/1962 S.149ff.; John F. DeFrates, Die Lage der arabischen Flüchtlinge nach dem Nahostkrieg, VN 5/1967 S.152ff.; Sir John S. Rennie, UNRWA-Hilfe für die Palästinaflüchtlinge, VN 5/1972 S.146ff.; und John F. DeFrates, 25 Jahre UNO-Hilfe für Palästina-Flüchtlinge, VN 5/1975 S.142ff.
- 2 Seither bekräftigt die UN-Generalversammlung alljährlich (wenn auch vergeblich) das Recht aller in diesem Konflikt »vertriebenen Einwohner auf Rückkehr an ihre Wohnstätten oder ihre früheren Wohnorte in den seit 1967 von Israel besetzten Gebieten«, so in Resolution 45/73 G v.11.12.1990 (Text: VN 2/1991 S.78f.).
- 3 UNRWA, 1950–1990. Serving Palestine Refugees, Wien 1990 (April), S.6.
- 4 Von Dezember 1987 bis Juni 1991 registrierte das UNRWA 988 Tote und mehr als 70 000 Verletzte; UN Doc. A/46/13 (Report of the Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. 1 July 1990 – 30 June 1991), S.2.
- 5 14 000 Personen wurden verhaftet, 9 000 davon in Militärlagern und 5 000 in Gefängnissen inhaftiert; A/46/13 (Anm.4).
- 6 Text: VN 1/1988 S.35f.
- 7 S/19443 v.21.1.1988, Ziff. 28 c, 38 und 39. Siehe auch Milton Viorst, UNRWA and Peace in the Middle East, Washington 1989, S.14f.
- 8 Extraordinary Measures in Lebanon and the Occupied Territory, A/46/13/Add.1 v.11.10.1991, S.2.
- 9 A/46/13 (Anm.4), S.26.
- 10 Die Tätigkeit der RAOs hat unter dem Titel »Pa Manens Obelysta Sida« (Die dunkle Seite des Mondes) bereits einen literarischen Niederschlag gefunden. Das im November 1991 in Schweden erschienene Buch der ehemaligen UNRWA-Bediensteten Agneta Bohman befaßt sich vornehmlich mit dem palästinensischen Alltag unter der Besatzung.
- 11 Viorst (Anm.7), S.10.
- 12 Briefwechsel zwischen Dr. Laurence Michelmore, dem UNRWA-Generalbeauftragten, und Michael Comay, dem politischen Berater des israelischen Außenministers, v.14.6.1967. Vgl. UNRWA (Anm.2), S.39f.
- 13 A/46/13 (Anm.4), S.7.
- 14 A/46/13 (Anm.4), S.26f.
- 15 A/46/13 (Anm.4), S.41.

# Auf dem Weg zu einer Klimakonvention

## Zur Verteilung der Kohlendioxid-Reduzierungspflichten zwischen Nord und Süd

UDO ERNST SIMONIS

Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) im Juni 1992 in Brasilien – gelingt mit ihr der Durchbruch zu einer »globalen Umweltpolitik« oder gerät sie zum »Festival des Stillstands«? Viele Chancen zur ökologischen Neudefinition des Entwicklungskonzepts sind in der Vergangenheit bereits vertan worden – zu Lasten der Umwelt, der Zukunft und der Dritten Welt. So sehen denn viele ein weiteres Debakel voraus. Andere bauen vor mit dem Hinweis, die UNCED sei nicht der Endpunkt, sondern nur der Beginn eines Prozesses. Und so mag es auch sein: Ein Debakel kann eintreten, aber ein Prozeß kann beginnen. Denn anders als bei vielen anderen Konferenzen, die Interessengegensätze zum Gegenstand haben, stehen mit (beziehungsweise nach) der UNCED auch gemeinsame Interessen zur Debatte: die ökologische Zukunftsfähigkeit der Welt.

Artur Schopenhauer hat einst das »Gesetz der Zufriedenheit« definiert, als Differenz zwischen unseren Erwartungen und unseren Anstrengungen. Die Erwartungen an die UNCED sind hoch, wie aber steht es um unsere Anstrengungen? Bei dieser UN-Konferenz geht es um Besitzstände, unter anderem darum, wer die Erdatmosphäre mit wie viel Treibhausgasen verschmutzen darf. Es ist ausgeschlossen, daß die Konferenz erfolgreich verläuft, wenn die Industrieländer nicht einen Großteil ihrer historisch angeeigneten »Verschmutzungsrechte« an die Entwicklungsländer abtreten. Es geht aber nicht nur um Umverteilung zwischen Nord und Süd, es geht auch um ein ganz anderes – ein ökologisches – Entwicklungskonzept für Nord und Süd. Der Titel der Konferenz ist insofern schlicht konservativ. So, als ginge es noch um ein Entweder-Oder, um Entwicklung oder Umweltschutz – und nicht vielmehr um ein Sowohl-Als-auch, um eine »ökologische Entwicklung«, eine Entwicklung, die zur Entlastung der Umwelt führt.

In diesem Beitrag soll ein zentraler Konfliktpunkt der UNCED betrachtet werden, nämlich die Frage, wie man die Verteilung der Reduzierungspflichten in bezug auf eines der Treibhausgase, zugleich des wichtigsten, des Kohlendioxids (CO<sub>2</sub>), zwischen Industrie- und Entwicklungsländern regeln könnte.

### I. Die Treibhausgase

Für die Analyse des globalen Klimaproblems und eine entsprechende Politikformulierung (globale Klimakonvention; CO<sub>2</sub>-Protokoll) sind zwei Emissionskategorien von besonderer Bedeutung: die absoluten Emissionen und die Emissionen pro Kopf der Bevölkerung.

Tabelle 1 zeigt einen erstmals ermittelten Treibhausgas-Index für 30 Länder, in Form eines Komponenten-Index auf Basis der nationalen Emissionsmengen an Kohlendioxid, Methan und Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) (absolute Emissionen). Tabelle 2 zeigt den entsprechenden Treibhausgas-Index auf Basis der nationalen Emissionen pro Kopf der Bevölkerung (Pro-Kopf-Emissionen).

Diese grundlegenden statistischen Daten machen bereits deutlich, welche gewaltigen Aufgaben die Reduzierung des Treibhauseffekts beziehungsweise die Anpassung an den Treibhauseffekt für die Welt im allgemeinen, für die Industrie- und die Entwicklungsländer respektive das Nord-Süd-Verhältnis im besonderen stellen. Die Verhandlungen über diese Aufgaben sind in Gang gekommen, konkrete Ergebnisse aber stehen aus. Sie betreffen ein Verteilungsproblem, für dessen Lösung zwar Anhaltspunkte gegeben, aber bisher keine Endpunkte in Sicht sind.

Im Grundsatz müßten alle Treibhausgase von einer internationalen Reduzierungsvereinbarung erfaßt werden. Das aber ist

Tabelle 1:

**Der Treibhausgas-Index:  
die 30 Länder mit den höchsten Netto-Emissionen, 1987**

(Kohlendioxid-Heizäquivalent, in 1 000 Tonnen Kohlenstoff)

Land	Rang	Kohlendioxid	Treibhausgase		insgesamt	vH
			Methan	FCKW		
Vereinigte Staaten	1	540 000	130 000	350 000	1 000 000	17,6
Sowjetunion	2	450 000	60 000	180 000	690 000	12,0
Brasilien	3	560 000	28 000	16 000	610 000	10,5
China	4	260 000	90 000	32 000	380 000	6,6
Indien	5	130 000	98 000	700	230 000	3,9
Japan	6	110 000	12 000	100 000	220 000	3,9
Deutschland, Bundesrepublik	7	79 000	8 000	75 000	160 000	2,8
Großbritannien	8	69 000	14 000	71 000	150 000	2,7
Indonesien	9	110 000	19 000	9 500	140 000	2,4
Frankreich	10	41 000	13 000	69 000	120 000	2,1
Italien	11	45 000	5 800	71 000	120 000	2,1
Kanada	12	48 000	33 000	36 000	120 000	2,0
Mexiko	13	49 000	20 000	9 100	78 000	1,4
Myanmar	14	68 000	9 000	0	77 000	1,3
Polen	15	56 000	7 400	13 000	76 000	1,3
Spanien	16	21 000	4 200	48 000	73 000	1,3
Kolumbien	17	60 000	4 100	5 200	69 000	1,2
Thailand	18	48 000	16 000	3 500	67 000	1,2
Australien	19	28 000	14 000	21 000	63 000	1,1
Deutsche Demokratische Republik	20	39 000	2 100	20 000	62 000	1,1
Nigeria	21	32 000	3 100	18 000	53 000	0,9
Südafrika	22	34 000	7 800	5 800	47 000	0,8
Côte d'Ivoire	23	44 000	550	2 000	47 000	0,8
Niederlande	24	16 000	8 800	18 000	43 000	0,7
Saudi-Arabien	25	20 000	15 000	6 600	42 000	0,7
Philippinen	26	34 000	6 700	0	40 000	0,7
Laos	27	37 000	1 000	0	38 000	0,7
Vietnam	28	28 000	10 000	0	38 000	0,7
Tschechoslowakei	29	29 000	2 200	2 700	33 000	0,6
Iran	30	17 000	6 400	9 000	33 000	0,6

Quelle: World Resources 1990-91, S.15 (zur Methodik siehe ebenda, S.16)

Tabelle 2:

**Der Treibhausgas-Index pro Kopf der Bevölkerung:  
die 30 Länder mit den höchsten Pro-Kopf-Emissionen, 1987**

Land	Rang	Tonnen pro Kopf
Laos	1	10,0
Katar	2	8,8
Vereinigte Arabische Emirate	3	5,8
Bahrain	4	4,9
Kanada	5	4,5
Brasilien	6	4,3
Luxemburg	7	4,3
Vereinigte Staaten	8	4,2
Côte d'Ivoire	9	4,2
Kuwait	10	4,1
Australien	11	3,9
Deutsche Demokratische Republik	12	3,7
Oman	13	3,5
Saudi-Arabien	14	3,3
Neuseeland	15	3,2
Niederlande	16	2,9
Dänemark	17	2,8
Costa Rica	18	2,8
Deutschland, Bundesrepublik	19	2,7
Großbritannien	20	2,7
Singapur	21	2,7
Finnland	22	2,6
Sowjetunion	23	2,5
Irland	24	2,5
Belgien	25	2,5
Schweiz	26	2,4
Nicaragua	27	2,4
Kolumbien	28	2,3
Trinidad und Tobago	29	2,3
Frankreich	30	2,2

Quelle: World Resources 1990-91, S.17

eher unwahrscheinlich. Zu unterschiedlich sind die technischen, ökonomischen, sozialen und politischen Aspekte der Emissionsreduzierung bei den einzelnen Gasen. Während beim Kohlendioxid die Industrieländer mit etwa 80 vH Hauptverursacher sind (vor allem die USA mit ihrem höchst ineffizienten Energiesystem), sind es beim Methan die Entwicklungsländer (Reisfelder, Rinderherden). Während bei einigen Gasen die Emission gut kontrolliert werden kann, gelingt das bei anderen nur durch Umstellung der Produktion und der Produktionsverfahren. Während bei einigen ein schneller und kompletter Ausstieg (FCKW) notwendig und möglich erscheint, ist bei anderen (Methan) nur eine langsame und stufenweise Reduzierung denkbar.

Entsprechend wird derzeit eine Rahmenkonvention zum Treibhauseffekt (Klimakonvention) vorbereitet, mit der die Probleme beschrieben, die Handlungsnotwendigkeiten im Prinzip anerkannt und die erforderlichen Forschungs- sowie Überwachungsprogramme auf den Weg gebracht werden sollen. Eine solche Konvention muß aber durch mehrere Protokolle aufgefüllt respektive umgesetzt werden, die konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen zur Emissionsreduzierung bei Kohlendioxid, Methan und Stickstoff (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O) beziehungsweise zum Schutz der Tropenwälder, zur Aufforstung, zur Einführung regenerativer Energien und so fort enthalten. Dann also beginnt die diplomatische Feinarbeit, das Ringen um die Verteilung der Kosten und Nutzen, den Finanz- und Technologietransfer und den Einsatz geeigneter ökonomischer und regulativer Instrumente.

Worauf kann der Diskurs um die Vereinbarung einer globalen Klimakonvention und entsprechender Protokolle aufbauen, und wie sind die Erfahrungen mit Umweltschutzabkommen unter Beteiligung von Industrie- und Entwicklungsländern?

## II. Globale Umweltpolitik und die Entwicklungsländer: bisherige Erfahrungen

Die Zahl der wirksamen internationalen Umweltschutzabkommen, die über eine begrenzte Region, wie beispielsweise Flußeinzugsgebiete, oder über einzelne Projekte, wie die Abgeltung von Schulden durch Naturschutzmaßnahmen (Debt-for-Nature-Swaps) oder den Tropenwald-Aktionsplan, hinausgehen und an denen Industrieländer wie Entwicklungsländer beteiligt waren, die also von ihrer Struktur her für die zu vereinbarenden Klimakonvention relevant sind, ist eher begrenzt. Volkmar Hartje, der diese Frage überprüft hat, nennt nur deren vier (Hartje, 1989): das Londoner Dumping-Abkommen (1972), die Internationalen Übereinkommen zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe (MARPOL 1973 und 1978), die UN-Seerechtskonvention (1982), die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht (1985) und das daraus folgende Montrealer Protokoll (1987). Diese Abkommen beinhalten innovative Vorkehrungen und Instrumente, und zwar sowohl technischer als auch preislicher und mengenmäßiger Art. Das Montrealer Protokoll (mit den nachfolgenden Revisionen) wird von vielen gar als Modellfall eines internationalen Umweltregimes angesehen (Gehring, 1990), als Beispiel intelligenter globaler Umweltdiplomatie.

Die bisherigen internationalen Umweltschutzabkommen hatten insofern aber nur relativ geringe Bedeutung für die Entwicklungsländer, als sie kaum Pflichten zur Reduzierung von Emissionen übernehmen mußten. Das Montrealer Protokoll macht hier einen Anfang – allerdings mit aufschiebender Wirkung und abgedeckt durch Informations- und Technologietransfers. Mit einer globalen Klimakonvention kommen dagegen nicht nur auf die Industrieländer, sondern auch auf die Entwicklungsländer erhebliche ökonomische Anpassungen zu – und zwar sowohl bei den Produkten als auch in der Technologie.

Theoretisch beschen steht eine relative und/oder absolute Reduzierung aller Treibhausgase an. Hierbei wären grundsätzlich

alle denkbaren Mechanismen und Instrumente einsetzbar – wie Negativlisten (Londoner Dumping-Abkommen), technische Vorschriften (MARPOL-Abkommen), Nutzungsrechte (Seerechtskonvention), Reduzierungsraten beziehungsweise Produktionsstopp (Wiener Konvention, Montrealer Protokoll). Angesichts weiterhin hohen Bevölkerungswachstums und der für das nächste Jahrhundert prognostizierten Verdreifachung der Bevölkerung in den Entwicklungsländern einerseits und des ökonomischen Nachholbedarfs (des erforderlichen Einkommenszuwachses) andererseits haben relative Begrenzungen (bezogen auf Einwohnerzahl oder Wirtschaftsleistung) oder absolute Begrenzungen von Treibhausgasen höchst unterschiedliche Konsequenzen für die Entwicklungsländer – und damit für deren Kooperations- oder Konfliktbereitschaft im Prozeß der Vereinbarung von Klimakonvention und Umsetzungsprotokollen. Beschränkt man die Betrachtung auf die anteilmäßig wichtigsten Treibhausgase, so geht es vor allem um:

- relative oder absolute Begrenzung der Kohlendioxid-Emissionen (CO<sub>2</sub>) aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe;
- Stopp beziehungsweise Trendumkehr bei Kohlendioxid-Emissionen aus biotischen Quellen (Reduzierung der Waldvernichtungsrate beziehungsweise Wiederaufforstung);
- Ausstieg aus dem Verbrauch beziehungsweise Nichtaufnahme der Produktion von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW);
- relative oder absolute Begrenzung der Methan-Emissionen (CH<sub>4</sub>);
- relative oder absolute Begrenzung des Einsatzes von Stickstoffdüngemitteln (N<sub>2</sub>O).

Unterstellt man die FCKW-Regulierung als Aufgabe der Politikformulierung (nicht der -implementierung) als gelöst, so geht es bei der weiteren Ausgestaltung einer globalen Klimakonvention also vor allem um ein CO<sub>2</sub>-, ein CH<sub>4</sub>- und ein N<sub>2</sub>O-Protokoll beziehungsweise eine Kombination davon. Das einzige dieser Treibhausgase, über das bisher ein internationaler Diskurs in Gang gekommen ist (abstrahiert sei jetzt von vielen individuellen Detailvorschlägen zu den anderen Verursachungsfaktoren) und dessen strategische Regulierung noch in diesem Jahrzehnt realisierbar erscheint, ist das Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>). Hierauf soll im folgenden näher eingegangen werden.

### III. Reduzierungs- und Umverteilungsprozesse: theoretische Eingrenzung

Im Rahmen der FCKW-Regulierung hatte sich eine dreistufige Entwicklung der Forderungen (des Ziels) ergeben: Einfrieren der Produktion (freeze), Reduzierung (reduction), Ausstieg (phasing out). Die ordnungsrechtliche Mengenlösung stand im Mittelpunkt, eine Preislösung (FCKW-Steuer) wurde nicht gesucht; der eingerichtete Fonds ist volumenmäßig eher bescheiden und reicht im wesentlichen nur für den Informationstransfer. In bezug auf die anderen Treibhausgase, insbesondere CO<sub>2</sub>, muß dagegen zunächst noch mit dem weiteren Anstieg der Emissionen (growth) gerechnet werden; Einfrieren und Reduzierung sind möglich, Ausstieg ist ausgeschlossen.

Auch für die globale Umweltpolitik sind, was die Anreiz- beziehungsweise Sanktionsmechanismen angeht, grundsätzlich Preis- oder Mengenlösungen die beiden »idealen« Ausprägungen (Bonus, 1991). Am Anfang jeder Umweltpolitik steht ein Markteingriff: Entweder werden Preise von Umweltnutzungen fixiert, und es wird dem Markt überlassen, wieviele Emissionen sich bei solchen Festpreisen noch rechnen (Preislösung). Oder es werden die insgesamt zulässigen Emissionsmengen kontingentiert, und es wird dem Markt überlassen, welche Preise von Umweltnutzungen sich unter diesen Umständen herausbilden (Mengenlösung). Beide Lösungen sind symmetrisch zueinander, jedoch nicht äquivalent. Ein Parameter, Preis oder Menge, wird jeweils fixiert, der andere dem Markt überlassen. Die Frage ist, welcher dieser Parameter bei welchem Umweltproblem zweckmäßigerweise zu fixieren ist.

Die Kernfrage bei der Preislösung (Umweltabgaben) ist die richtige Höhe des zu fixierenden Preises (Schattenpreis). Die Kernfrage bei der Mengenlösung ist, daß mit der Festlegung

von Höchstmengen (Kontingentierung) konzediert wird, daß Emissionen in bestimmter Höhe erlaubt sind; diese können aber höher liegen als die Absorptionskapazität des ökologischen Systems (in unserem Falle: des Klimasystems). Sowohl Preis- als auch Mengenlösungen können also ihr eigentliches Ziel (Erhalt, Stabilisierung oder Wiederherstellung der Funktionsweise des ökologischen Systems) verfehlen.

In bezug auf ein CO<sub>2</sub>-Protokoll dürften im Laufe der anstehenden (langjährigen) Verhandlungen sowohl Mengen- als auch Preislösungen eingebracht werden. Bisher stehen Mengenlösungen eindeutig im Vordergrund, während konkrete Preislösungen (Globale Ressourcensteuer, nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe und so weiter) höchst strittig sind.

Zudem gilt es anzumerken, daß bei den Mengenlösungen ordnungspolitische Vorstellungen (Reduzierungspflichten) überwiegen. Marktwirtschaftliche Vorstellungen (Zertifikate) sind aber angedacht, wonach ökologische Rahmenwerte (zum Beispiel: bestimmter Temperaturanstieg) in regional oder national differenzierte Emissionskontingente umgesetzt würden (vgl. Tietenberg, 1985). Diese Kontingente würden sodann in Zertifikate gestückelt, die den Inhaber (Land, Ländergruppe) jeweils zur (jährlichen) Emission einer bestimmten Menge eines bestimmten Schadstoffes (hier: CO<sub>2</sub>) berechtigten. Die Zertifikate könnten regional oder global übertragbar sein (Börse); sie würden ausgetauscht und erreichten am Markt entsprechende Knappheitspreise (Einnahmen, die für die Substitution von emissionsreichen gegen emissionsarme Produkte und Techniken verwendet werden könnten). Die zertifizierten Mengen addierten sich gerade zu den ökologischen Rahmenwerten (globales Emissions-Limit), so daß diese eingehalten würden. Gehandelte Zertifikate entsprächen im konkreten Falle einer Kompensation für partiellen Produktions- beziehungsweise Nutzungsverzicht.

Hier gilt es darauf hinzuweisen, daß das Kohlendioxid für eine Mengenlösung im Sinne von national, regional oder international handelbaren Zertifikaten sehr wohl in Frage kommt. Auf deren spezifische Rahmenbedingungen und auf die alternativen Instrumente einer globalen Klimapolitik kann an dieser Stelle allerdings nicht näher eingegangen werden.

### IV. Globale CO<sub>2</sub>-Reduzierung: drei ausgewählte Szenarien

Im folgenden sollen zunächst drei globale Reduzierungsstudien vorgestellt werden (Bach; EPA; Mintzer), die alle wichtigen Treibhausgase umfassen, wobei hier, der Übersichtlichkeit halber, aber nur die CO<sub>2</sub>-Daten betrachtet werden sollen. Bach leitet eine strenge Reduzierungspflicht aus den (katastrophalen) Prognosen der Klimamodelle ab, während Mintzer und die US-amerikanische Umweltschutzagentur (EPA) die Reduzierungen aus möglichen beziehungsweise wahrscheinlichen Veränderungen der Parameter (vor allem Energieintensität, spezifische Emissionen, Kilometereffizienz der Kraftfahrzeuge, Energiesteuer) ableiten. Die drei Szenarien unterscheiden sich dementsprechend erheblich (Tabelle 3).

- > Szenario A läßt sich als resolute »Präventionsstrategie« bezeichnen, als radikale Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe und aus biotischen Quellen (Rodung, Brände, Vegetationsverluste).
- > Szenario B nimmt eine »mittlere Position« ein. Es wird mit einer Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Brennstoffen von weniger als 40 vH gerechnet, aber mit einer aktiven Aufforstungspolitik, die zu negativen Netto-Emissionen (Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Speicher) führt.
- > Szenario C kann als »bescheidene Politik« verstanden werden. Die Prävention mißlingt, die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe verdoppeln sich, die Änderung der Bodennutzung hat nur geringe Entlastungseffekte; aus dem sich ergebenden Temperaturanstieg (2075/1860 = 2,3° bis 7° Celsius) werden weitreichende Anpassungsmaßnahmen erforderlich.

Tabelle 3:

Szenarien zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung, 1975–2100

Szenario A: 'Präventionsstrategie' (Bach, 1988)

	Emissionen	
	1980	2100
CO <sub>2</sub> (Mill Tonnen)		
– Fossile Brennstoffe	18 000	6–9
– Änderung der Bodennutzung	4 000	0–4
Summe	22 000	6–13

Δ T 2100/1860 = 1,5° bis 4,5° Celsius

Szenario B: 'Mittlere Position' (EPA, 1989)

	1985	Emissionen			2100
		2025	2050	2075	
CO <sub>2</sub> (Mrd Tonnen)					
– Fossile Brennstoffe	19,4	20,5	k.A.	k.A.	12,2
– Änderung der Bodennutzung	3,0	–1,1	k.A.	k.A.	–0,4
Summe	22,4	19,4	16,0	14,1	11,8

Δ T 2100/1860 = 1,4° bis 2,8° Celsius

Szenario C: 'Bescheidene Politik' (Mintzer, 1987)

	1975	Emissionen		
		2025	2050	2075
CO <sub>2</sub> (Mrd Tonnen)				
– Fossile Brennstoffe	17,1	21,3	28,3	34,6
– Änderung der Bodennutzung	3,8	3,0	2,7	2,5
Summe	20,9	24,3	31,0	37,1

Δ T 2075/1860 = 2,3° bis 7° Celsius

Quelle: Zusammengestellt nach Hartje

Es ist natürlich schwer vorherzusagen, welches dieser Szenarien zur Grundlage einer globalen Klimakonvention beziehungsweise der begleitenden Protokolle gemacht wird oder dem am nächsten kommt. Nimmt man die Klimakonferenzen (von Wissenschaftlern und Politikern) in jüngster Zeit als Bezugspunkt, so wird es bestenfalls zu einer 'gemischten Strategie' von Vorsorge und Anpassung kommen, deren Konkretisierung von drei Faktoren bestimmt sein dürfte: den tatsächlichen oder vermeintlichen Kosten und Nutzen, die mit den entsprechenden Maßnahmen entstehen, der Wahrnehmung der Irreversibilitäten, die mit der Klimaveränderung verbunden sind, und den institutionellen und instrumentellen Vorkehrungen, die zwischen Nord und Süd vereinbart werden können. Der entstandene Diskurs über die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen mag als Indiz eines bereits vorhandenen kollektiven Willens zur ökologischen Zukunftsfähigkeit der Industriegesellschaft bei gleichzeitiger Beachtung der weiteren Wachstumserfordernisse der Entwicklungsländer gedeutet werden. Und hierzu gibt es interessante – und bezüglich der Entwicklungsländer erstaunlich übereinstimmende – Pläne, die im folgenden kurz referiert werden sollen.

### V. CO<sub>2</sub>-Reduzierungspläne im Nord-Süd-Kontext: drei Beispiele

Der unter Federführung der WMO veranstalteten Zweiten Weltklima-Konferenz, die Ende 1990 in Genf stattfand, haben zwei Pläne zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung für die Zeit bis zum Jahr 2050 vorgelegen: der Vorschlag der Internationalen Expertenrunde zur Klimaveränderung (IPCC) und ein Minister-

Vorschlag. Der IPCC-Vorschlag sieht drastische und relativ rasch einsetzende Emissionsminderungen für die OECD-Länder vor, während die globalen Emissionen erst ab dem Jahr 2005 zurückgehen und bis zum Jahr 2050 um 46 vH unter das Niveau von 1987 sinken sollen. Der Minister-Vorschlag ist weniger drastisch und zeitlich stark verzögert; die Minister übernehmen jedoch die Vorstellung der Wissenschaftler, wonach den Entwicklungsländern insgesamt eine gewisse Zunahme an CO<sub>2</sub>-Emissionen eingeräumt werden muß.

Tabelle 4:

CO<sub>2</sub>-Emissions-Plan der Enquête-Kommission (Bezug 1987, in Prozent)

Jahr	wirtschaftlich stark	Industrieländer		gesamt	Entwicklungsländer	Welt insgesamt
		wirtschaftlich weniger stark	wirtschaftlich schwach			
1990	+5	+5	+5	+5	+11	+6
1995	+5	+7	+8	+6	+24	+10
2000	-10	-4	+5	-4	+37	+4
2005	-30	-15	-5	-20	+50	-5
2020	-50	-35	-25	-40	+60	-20
2050	-80	-80	-80	-80	+70	-50

Quelle: Enquête-Kommission, 1990

Als Referenz-Vorschlag mag der Plan der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages dienen (Tabelle 4), der die Industrieländer nach ihrer jeweiligen Wirtschaftsleistung differenziert sowie rascher einsetzende und weiterreichende CO<sub>2</sub>-Reduzierungen vorsieht. Auffallend ist auch hier die Präferenz, die den Entwicklungsländern eingeräumt wird und die identisch ist mit den Vorschlägen zur Zweiten Weltklima-Konferenz beziehungsweise auf diese eingewirkt hat.

Damit sind implizit bereits Kriterien der Allokation von Reduzierungspflichten und damit verbundene Umverteilungsziele zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, Nord und Süd, angesprochen. Auf diesen vermutlich sensiblen Fragenkomplex eines globalen CO<sub>2</sub>-Protokolls ist nun explizit einzugehen.

### VI. Mögliche Verteilungskriterien für die CO<sub>2</sub>-Reduzierung zwischen Nord und Süd

Bei der Festlegung von Kriterien für die Reduzierung der globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen dürften zwei internationale Abkommen wichtige Bezugspunkte abgeben: die ECE-Konvention über grenzüberschreitende weiträumige Luftverschmutzung (1979) und das Montrealer Protokoll (1987). Bei der ECE-Konvention hatte sich zunächst eine kleine Zahl der ECE-Länder zu einem '30-Prozent-Club' der Schwefeldioxid-Reduzierung (SO<sub>2</sub>) zusammengefunden, dem nach und nach die anderen Länder beitraten. Entscheidend für diesen umweltpolitischen Erfolg war neben dem lokalen und regionalen Problemdruck ('Waldsterben'), der Unterstützung durch die Wählerschaft, dem Entstehen technischer Lösungen (Entschwefelungsanlagen) und der Finanzierungsmöglichkeit auch der erreichte Gruppenkonsens über das Verteilungskriterium: Jedes Land sollte die SO<sub>2</sub>-Emissionen um den gleichen Prozentsatz von 30 vH verringern (natürlich nach heftiger Diskussion der Fragen, ob auch die akkumulierten Emissionen, die Export/Import-Situation eines Landes und dergleichen mitberücksichtigt werden sollten). Damit war die Ausgangslage legitimiert, Vorleistungen oder geographische Besonderheiten wurden nicht berücksichtigt. Dies ist das

#### Verteilungskriterium I:

Proportional gleiche Reduzierungsrate für alle Länder bezogen auf die Ausgangslage (und ein Bezugsjahr)

Auch das Montrealer Protokoll sieht eine proportional gleiche Reduzierungsrate vor (zunächst 50 vH, später 100 vH), läßt jedoch eine Ausnahme (zeitlich befristet) für die Entwicklungsländer zu. Die Entwicklungsländer wurden von der unmittelbaren Reduzierungspflicht ausgenommen, weil sie sie als unfair einschätzten – die Industrieländer hätten durch die FCKW-Emissionen der Vergangenheit die Ozonschicht geschädigt, so daß den Entwicklungsländern Proportionalität in der Pflichtenübernahme nicht zuzumuten sei, und sie hätten sogar ein Emissionsrecht für die Zukunft. Eine solche Argumentationsweise begründet das

*Verteilungskriterium II:*

*Proportional gleiche Reduzierungsrate für eine Gruppe von Ländern (Industrieländer) bei Festlegung einer Grenze beziehungsweise Rate der noch zulässigen Emissionszunahme für die andere Gruppe (Entwicklungsländer)*

Das Montrealer Protokoll gesteht den Entwicklungsländern einen Anstieg der FCKW-Produktion bis auf 0,3 Kilogramm pro Kopf für zehn Jahre zu und sieht dann eine Reduzierung auf 50 vH vor. Die Reduzierung von FCKW erfordert im Vergleich zu einer Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen eher geringfügige Anpassungen (monopolartige Produktionsverhältnisse, Substituierbarkeit von Stoffen, niedriges Ausgangsniveau). Bei einem CO<sub>2</sub>-Protokoll werden die notwendigen Anpassungen erheblich umfassender und weitreichender sein; zahlreiche Techniken, Produkte und Wirtschaftszweige sind betroffen. Die Industrieländer werden ihre eigenen absoluten Reduzierungspflichten gegen die relativen Reduzierungspflichten (Zuwachsrate der CO<sub>2</sub>-Emissionen) der Entwicklungsländer verhandeln. Neben den laufenden Emissionen wird es den Entwicklungsländern auch (und besonders?) um die historischen, in der Erdatmosphäre akkumulierten Emissionen gehen. Je stärker solche (und weitere?) Verteilungsargumente in den Vordergrund der Verhandlungen rücken, um so höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß eine gemeinsame (beidseitige) Reduzierung nicht vereinbart wird. Dies macht ein Kriterium der Gleichbehandlung attraktiv, das auch von Entwicklungsländern als fair akzeptiert werden könnte, nämlich gleiche CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Kopf der Bevölkerung. So lautet

*Verteilungskriterium III:*

*Jedes Land hat ein Emissionsrecht, das sich aus der angestrebten (reduzierten) globalen Emissionsmenge pro Kopf der Weltbevölkerung, multipliziert mit der eigenen Bevölkerungszahl, ergibt*

Nach diesem Kriterium würden die Länder, die die angestrebte CO<sub>2</sub>-Emissionsmenge überschreiten (Industrieländer), entsprechende Reduzierungspflichten haben; die Länder, die diese Mengen unterschreiten (Entwicklungsländer), könnten zunächst noch zusätzlich emittieren. Dieses Kriterium stellt somit auf Fairneß ab, legitimiert also nicht die gegenwärtige Belastungssituation, sondern bewirkt erhebliche Umverteilung im Nord-Süd-Kontext.

Bei Anwendung der Verteilungskriterien I bis III auf die in Tabelle 3 vorgestellten unterschiedlichen Szenarien ergeben sich Größenordnungen der Reduzierung beziehungsweise Umverteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, wie sie in Tabelle 5 zusammengefaßt sind. Die Konsequenzen der zugelegten Verteilungskriterien divergieren also erheblich. Dementsprechend dürfte sich bei der Vereinbarung und Konkretisierung der globalen Klimakonvention eine alte Weisheit bestätigen: Verteilungsfragen sind Machtfragen.

Technisch und ökonomisch ist die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch eine Fülle von Maßnahmen und Vorkehrungen möglich (vgl. Goldemberg et al., 1987; Kats, 1989; Enquête-Kommission, 1991), die in unterschiedlichem Maße in diese Szenarien eingeflossen sind, wie vor allem:

Tabelle 5:

**Verteilung der zulässigen Emissionen von CO<sub>2</sub> aus fossilen Brennstoffen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern: drei Szenarien, drei Verteilungskriterien**

	Globale Emissionen in Mrd t	Zulässige Emissionen der			
		Industrieländer in Mrd t	in vH	Entwicklungsländer in Mrd t	in vH
<i>Szenario A (Bach, 1988)</i>					
Ausgangslage 1982:	17,4	12,6	72,4	4,8	27,6
Ziel im Jahre 2100:	0,008				
Verteilung nach					
Kriterium I		0,0054	72,4	0,0021	27,6
Kriterium II		0,0022	5,3 <sup>a</sup>		
Kriterium III <sup>b</sup>		0,0019	25,3	0,0056	74,7
<i>Szenario B (EPA, 1989)</i>					
Ausgangslage 1982:	17,4	12,6	72,4	4,8	27,6
Ziel im Jahre 2100:	12,2				
Verteilung nach					
Kriterium I		8,8	72,4	3,4	27,6
Kriterium II		6,9	56,5	5,3 <sup>a</sup>	43,5
Kriterium III <sup>c</sup>		3,1	25,3	9,1	74,7
<i>Szenario C (Mintzer, 1987)</i>					
Ausgangslage 1982:	17,4	12,6	72,4	4,8	27,6
Ziel im Jahre 2075:	34,6				
Verteilung nach					
Kriterium I		25,1	72,4	9,5	27,6
Kriterium II		19,0	54,9	15,6	45,1 <sup>e</sup>
Kriterium III <sup>d</sup>		8,7	25,3	25,9	74,7

a = absoluter Anstieg um 10 vH; b = pro Kopf 1,6 kg CO<sub>2</sub>; c = pro Kopf 2,5 t CO<sub>2</sub>; d = pro Kopf 7,2 t CO<sub>2</sub>; e = Anstieg des Anteils um 100 vH

Quelle: Zusammengestellt nach Hartje

- Reduzierung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe durch Energiesparen beziehungsweise Erhöhung der Effizienz der Energienutzung, insbesondere bei Transportenergie, Elektrizität, Heizenergie;
- Substitution der emissionsreichen durch emissionsarme Brennstoffe;
- Installation neuer Energiegewinnungstechniken, wie Blockheizkraftwerke, Fernwärme, Fernkühlung, Gasturbinen;
- Substitution fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien, wie insbesondere Biomasse, Windenergie, Photovoltaik, Wasserstoff.

Es ist also mehr erforderlich als nur eine relative Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch. Mittel- und langfristig ist für die Welt als Ganzes aus ökologischen Gründen nur noch ein Wirtschaftswachstum möglich, bei dem Energie- sowie Materialverbrauch und Umweltbelastung auch absolut zurückgehen. Auf diese Fragen nach dem künftigen Wirtschafts- und Politikstil näher einzugehen, fehlt an dieser Stelle der Platz; eine allgemeine theoretische Betrachtung muß genügen.

**VII. Von hier nach dort: eine brauchbare Theorie?**

Peter M. Haas hat in bezug auf globale Umweltprobleme eine ‚Erkenntniskonsens-Theorie‘ (epistemic consensus) formuliert (Haas, 1990, S.347ff.). Nach seiner (und meiner) Auffassung haben sich substantielle Änderungen im Prozeß internationaler Umweltregime ergeben; diese Evolution umweltpolitischer Lösungskompetenz kann als kollektiver Lernprozeß verstanden werden – der Hardins Tragödien-Theorie widerlegen könnte (vgl. Hardin, 1968). In diesem Prozeß haben ‚erkenntnisschaffende Gruppen‘ (epistemic communities) transnationale Netzwerke gebildet, die politisch relevant sind durch ihr autoritatives Wissen. Wenn solche Netzwerke entstehen und wenn

sie Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern gewinnen und aufrechterhalten können, dann haben globale Konventionen und Protokolle eine 'Effizienzgarantie'. Weder 'gemeinsame Interessen' per se (der Grundgedanke des Brandt-Berichts), noch 'Bestandfähigkeit der Entwicklung' (der Brundtland-Bericht), noch 'Transparenz der Interessen' (der Nyerere-Bericht) allein verbessern die Chancen für internationale Kooperation; Kooperation hängt vielmehr entscheidend ab von der Art und Stärke des inhaltlichen Konsenses in der Gemeinde der Fachleute, der 'community'.

Diese Theorie scheint vom FCKW-Prozeß verifiziert zu sein: Politikaktion war heraufbeschworen von einer ökologischen Krise (Ozonloch); internationale Experten bestimmten die Bandbreite der Politikalternativen, über die Diplomaten miteinander verhandelten; und als die Mitglieder dieser 'community' ihre Positionen mit den nationalen Regierungen konsolidiert hatten, unterstützten diese die Abkommen. Ob diese Theorie für den 'Treibhauseffekt' zutrifft und in der Vorbereitung und Umsetzung eines CO<sub>2</sub>-Protokolls verifiziert werden kann, ist aber offen. Während eine lockere Form einer 'epistemic community' besteht, ist der interne Konsens auch nicht annähernd so stark wie im Ozonfall. Die 'community' ist in bezug auf die CO<sub>2</sub>-Problematik innerlich gespalten: Es gibt die Präventionisten, die für sofortige und durchgreifende Aktion plädieren, um die Klimaveränderung zu vermeiden oder zumindest zu begrenzen, und die Adaptationisten, die für langsame und allmähliche Anpassung an die ohnehin eintretende, nicht vermeidbare Klimaveränderung eintreten . . .

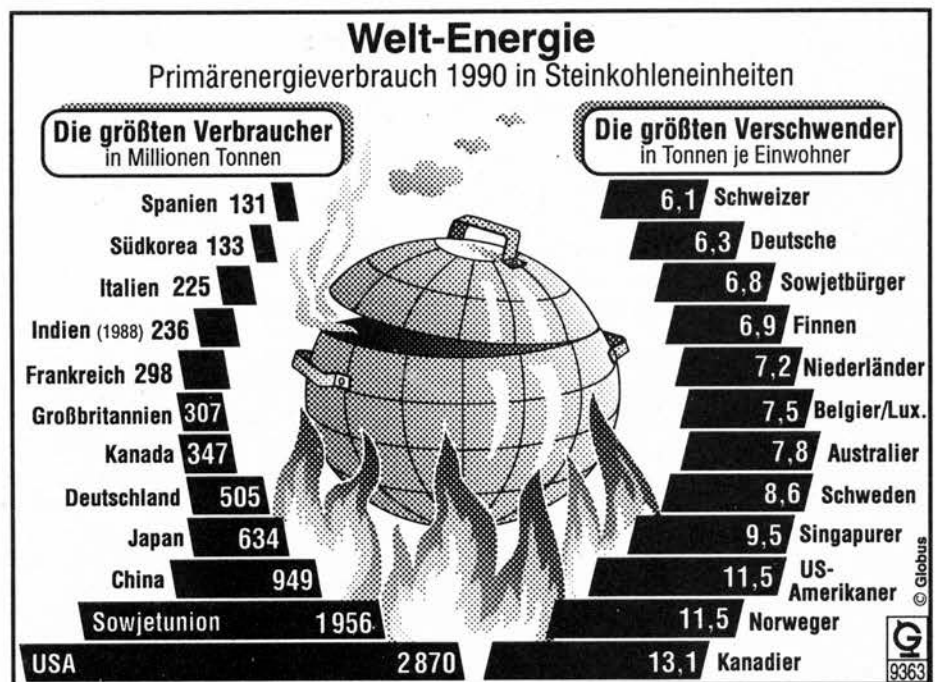
Welche dieser beiden Gruppen wird sich auf der UNCED durchsetzen; welche Länder werden sich in welchem Lager befinden beziehungsweise nach der Konferenz wiederfinden?

## Literatur

- Bach, W./Jain, A.K.: Von der Klimakrise zum Klimaschutz, Münster: Institut für Geographie, 1991  
 Benedick, R.E.: Ozone Diplomacy. New Directions in Safeguarding the Planet, Cambridge, Mass.-London, 1991  
 Bonus, H.: Umweltpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1.März 1991, S.37-46  
 Chandler, W.U. (ed.): Carbon Emission Control Strategies. Case Studies in International Cooperation, Washington, D.C., 1990  
 Council of the European Communities: Directive on the Limitation of

- Emissions on Certain Pollutants into the Air from Large Combustion Plants, 88/609/EEC, 24.November 1988  
 Crutzen, P.-J./Müller, M.: Das Ende des blauen Planeten? Der Klimakollaps: Gefahren und Auswege, München, 1989  
 Enquête-Kommission 'Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre' des Deutschen Bundestages (Hrsg.): Schutz der Erdatmosphäre. Eine internationale Herausforderung, 3. Aufl., Bonn-Karlsruhe, 1990  
 -, Schutz der Tropenwälder. Eine internationale Schwerpunktaufgabe, Bonn-Karlsruhe, 1990  
 -, Schutz der Erde. Eine Bestandaufnahme mit Vorschlägen zu einer neuen Energiepolitik, Teilband I und II, Bonn-Karlsruhe, 1991  
 EPA (Environmental Protection Agency): Policy Options for Stabilizing Global Climate Change. Report to Congress, Washington, D.C., 1989  
 Gehring, Th.: Das internationale Regime zum Schutz der Ozonschicht. In: Europa-Archiv, 23, 1990, S.703-712  
 Grubb, M.: The Greenhouse Effect. Negotiating Targets, London, 1989  
 Haas, P.M.: Obtaining International Environmental Protection Through Epistemic Consensus. In: Millennium Journal of International Studies, Vol.19, 3, 1990, S.347-363  
 Goldemberg, J. et al.: Energy for a Sustainable World, World Resources Institute, Washington, D.C., 1987  
 Harborth, H.J.: Dauerhafte Entwicklung statt globaler Selbstzerstörung, Berlin, 1991  
 Hardin, G.: The Tragedy of the Commons. In: Science 162, 1968, S.1243-1248  
 Hartje, V.J.: Studienbericht E9a. Verteilung der Reduktionspflichten. Problematik der Dritte-Welt-Staaten, Enquête-Kommission 'Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre', Ms., Berlin, 1989  
 IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change): Policymakers Summary of the Scientific Assessment of Climate Change. Report prepared for IPCC by Working Group I. June 1990; Policymakers Summary of the Potential Impacts of Climate Change. Report prepared for IPCC by Working Group II. June 1990; Policymakers Summary of the Formulation of Response Strategies. Report prepared for IPCC by Working Group III. June 1990  
 Kats, G.H.: Slowing Global Warming and Sustaining Development. In: Energy Policy, Vol.18, 1, 1990, S.25-33  
 Maumoon Abdul Gayoom, President of the Republic of Maldives: Address to the 42nd Session of the UN General Assembly on the Issues of Environment and Development, New York, 19 Oct. 1987, UN Doc. A/42/PV.41  
 Mintzer, I.M.: A Matter of Degrees. The Potential for Controlling the Greenhouse Effect, World Resources Institute, Washington, D.C., 1987  
 Nitze, W.A.: The Greenhouse Effect: Formulating a Convention, London, 1990  
 Sand, P.H.: Lessons Learned in Global Environmental Governance, Washington, D.C., 1990

Den höchsten Energieeinsatz pro Einwohner hat Kanada zu verzeichnen, nämlich - in Steinkohleneinheiten ausgedrückt - 13,1 Tonnen. Doch auf der Liste der größten Energieverbraucher erscheint es erst an sechster Stelle. Anders die Vereinigten Staaten, die einen Gesamtverbrauch von 2 870 Mill t Steinkohleneinheiten im Jahr haben. Das ist der mit Abstand höchste Verbrauch eines einzelnen Landes und entspricht knapp einem Viertel des gesamten Welt-Energieverbrauchs. Und dennoch sind vermutlich nicht sie oder die Kanadier die größten Energievergeuder, sondern die Bürger der ehemaligen Sowjetunion. Deren Energieverbrauch lag 1990 bei 6,8 t je Einwohner und damit deutlich über jenem der Deutschen (6,3 t); aber sie holten aus diesem Energieeinsatz bemerkenswert wenig heraus, wie ein Blick auf Wirtschafts- lage und Wirtschaftsleistung beweist.



Simonis, U.E.: Globale Umweltprobleme und zukunftsfähige Entwicklung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1.März 1991, S.3–12

Soroos, M.S.: Beyond Sovereignty. The Challenge of Global Policy, Columbia, S.C., 1987

Speth, J.G.: Coming to Terms. Towards a North-South Bargain for the Environment, World Resources Institute, Washington, D.C., 1989

South Commission: The Challenge to the South (Nyerere Report), Oxford–New York, 1990

Tietenberg, T.H.: Emissions Trading. An Exercise in Reforming Pollution Policy, Baltimore, MD, 1985

UNEP: Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Montreal, 16 Sept. 1987

Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, Vienna, 22 March 1985

United Nations, Convention on the Law of the Sea, UN Publ. E.83.V.5

United Nations, Economic Commission for Europe (ECE): Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, Geneva, 13 Nov. 1979

World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report), Oxford–New York, 1987

World Resources Institute: World Resources 1990–91, New York–London, 1990

# Interessenausgleich mit Hindernissen

## Das reformierte Haushaltsaufstellungsverfahren der Vereinten Nationen

LOTHAR KOCH · ARMIN PLAGA

Das neue Verfahren bei der Aufstellung des Haushalts der Vereinten Nationen ist mittlerweile fünf Jahre alt. Es ist Kernstück des Reformbeschlusses der 41.UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 41/213 vom 19.Dezember 1986.<sup>1</sup> Die darin festgelegten Neuerungen basieren auf den Empfehlungen einer Gruppe von 18 hochrangigen Experten,<sup>2</sup> der Gruppe der 18, die ein Jahr zuvor auf Betreiben Japans eingerichtet worden war.

### Die Ursache

Ursache für die Forderung nach einer Reformierung des Haushaltsaufstellungsverfahrens war in erster Linie die schwindende Bereitschaft der Hauptbeitragszahler (von denen damals wie heute allein die größten sechs zusammen mehr als zwei Drittel der UN-Budgets finanzieren), sich bei der Verabschiedung der Haushalte immer wieder nach dem Abstimmungsprinzip 'ein Land, eine Stimme' überstimmen zu lassen von einer zahlenmäßigen Mehrheit, die selbst bei der nach Artikel 18 Absatz 2 der UN-Charta für Beschlüsse über Haushaltsfragen vorgeschriebenen Zweidrittelmajorität von mehr als 100 Mitgliedstaaten noch nicht einmal mit 2 vH zum UN-Haushalt beitragen muß.<sup>3</sup> Das galt sowohl für die Haushalte selbst als auch für die im UN-Sprachgebrauch als 'add ons' bezeichneten Zusatzaktivitäten, die nachträglich zu den schon verabschiedeten Budgets beschlossen werden – ein Verfahren, das sich von Jahr zu Jahr immer mehr ausgeweitet hatte. In diesem Zusammenhang wurde es des weiteren als unerträglich empfunden, daß im herkömmlichen Haushaltsaufstellungsprozeß Aktivitäten, die als überflüssig, obsolet, von marginalem Nutzen oder gar als unwirksam angesehen wurden, kaum abzustellen waren. Beanstandet wurde auch die unzureichende und zu späte Beteiligung der Mitgliedstaaten bei der Haushaltsaufstellung.

Die USA, die größte Beitragszahler der Weltorganisation sind und mit 25 vH zu deren Finanzierung veranlagt werden, setzten die UN schließlich massiv unter Finanzdruck. Sie stützten sich dabei auf das nach einer republikanischen Senatorin benannte sogenannte Kassebaum-Gesetz, das für das gesamte UN-System die Einführung eines nach Beitragsanteilen gewichteten Stimmrechts verlangte und die US-Beiträge – bis das erreicht sein würde – auf jeweils 20 vH einfrore, sowie auf andere Beschlüsse des US-Kongresses und hielten erhebliche Teile ihrer Beiträge zurück.

### Die Wirkung

Unter dem Zwang der knappen Kasse suchte die Gruppe der 18 also nach akzeptablen Lösungen. Aber trotz intensiver Bemühungen konnte sie sich nicht auf einen Vorschlag aus ei-

nem Guß zum neuen Haushaltsverfahren einigen. Sie bot daher in ihrem Bericht mehrere, den unterschiedlichen Interessen folgende Alternativen an. Auf der 41.Generalversammlung kam die Einigung über einen Kompromiß für eine Reform des Haushaltsverfahrens der Vereinten Nationen selbst unter dem Eindruck der sich weiter zuspitzenden Finanzkrise erst in letzter Minute zustande. Das Ergebnis findet sich in der Reformresolution 41/213, die ohne förmliche Abstimmung angenommen wurde.

### Haushaltsaufstellungsverfahren

Zugeschnitten auf das bei den Vereinten Nationen wie auch bei den meisten Sonderorganisationen geltende Prinzip des Zwei-Jahres-Haushalts<sup>4</sup> ist das neue Haushaltsaufstellungsverfahren jetzt zweistufig. Es enthält als wichtigste Neuheiten einen Haushaltsrahmen (budget outline), den sogenannten Fonds für unvorhergesehene zusätzliche Aktivitäten (Contingency Fund, CF) und die Festlegung des Konsensprinzips im Programm- und Koordinierungsausschuß (Committee for Programme and Coordination, CPC),<sup>5</sup> einem Nebenorgan der Generalversammlung. Durch den dem Haushaltsentwurf vorgeschalteten Haushaltsrahmen sollen die UN-Mitgliedstaaten frühzeitiger als zuvor in den Prozeß der Aufstellung von Programm und Budget eingebunden werden. Gleichzeitig sollen sie eher als bislang eine Vorstellung von den auf sie zukommenden Beitragsforderungen haben und national entsprechend Vorsorge treffen können. Der CF soll sicherstellen, daß sich etwaige Bewilligungen zusätzlicher Aktivitäten in Grenzen halten. Und das Konsensprinzip soll die Übervorteilung einzelner Mitglieder unmöglich machen.

Im einzelnen ist festgelegt, daß in den Jahren, in denen kein Haushalt zur Verabschiedung ansteht ('Nicht-Haushaltsjahr' (off budget year)), der Generalsekretär im August einen Haushaltsrahmen vorlegt, in dem er für den folgenden Zwei-Jahres-Haushalt die Programmprioritäten in groben Zügen festlegt, einen finanziellen Plafond dafür vorschlägt und eine Aussage über das damit verbundene reale Programmwachstum trifft. Der Generalsekretär schlägt darin gleichzeitig die Höhe des CF vor.

Dieser Haushaltsrahmen – mit Aussagen zu den vier Bestandteilen Ressourcenplafond, Prioritäten, reale Programmwachstum und Höhe des CF – wird zunächst im CPC sowie im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ)<sup>6</sup>, einem aus Regierungssachverständigen bestehenden weiteren Nebenorgan der Generalversammlung, vorbereitet und dann dem für Haushaltsfragen zuständigen 5.Hauptausschuß der Generalversammlung zur Erörterung vorgelegt,