

Literaturhinweise

Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971-1995

Teil 3A: Vereinte Nationen – Friedensoperationen – Spezialorgane

Bonn: UNO-Verlag (DGVN-Text 45) 1997
218 S., 25,- DM

Teil 3B: Sonderorganisationen – Gesamtdarstellungen – Alternative Finanzierungsmöglichkeiten

Bonn: UNO-Verlag (DGVN-Text 46) 1997
314 S., 25,- DM

Piel, Andreas H.: Finanzierungsproblematik der Vereinten Nationen und pragmatische Lösungsperspektiven unter Berücksichtigung einer alternativen Finanzierungsstrategie für den ordentlichen Haushalt

Berlin: Verlag Dr. Köster 1996
304 S., 59,80 DM

Klaus Hüfner schließt mit den DGVN-Texten 45 und 46 zur »Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971-1995« seine vierbändige »Orientierungshilfe« über die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen ab; die ersten beiden Teile, die »Strukturen, Aufgaben und Dokumente« zum Gegenstand hatten (Teil 1: Die Haupt- und Spezialorgane; Teil 2: Die Sonderorganisationen) waren 1991 und 1992 als DGVN-Texte 40 und 41 erschienen. In diesen letzten beiden Bänden setzt er sich mit der Systematik der Haushalte der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und der UN-Friedensoperationen sowie der Haushalte der Spezialorgane und Sonderprogramme der Weltorganisation auseinander. Die Finanzierung der Bretton-Woods-Institutionen sowie des IFAD wird gesondert dargestellt.

Er vervollständigt damit ein prächtiges Nachschlagewerk, in dem er nicht nur die Entwicklungen eines ganzen Vierteljahrhunderts ausbreitet, sondern auch zahlreiche Verbindungen zurück bis 1946 darstellt. Durch aufschlußreiche Hintergrundinformationen wird der zuweilen paradox anmutende Ist-Zustand leichter erklärlich.

Er beschreibt ausführlich die unterschiedlichen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen der verschiedenartigen Haushalte im UN-System und erläutert eingehend die Verfahren bei der Auf-

stellung und Beschlußfassung der Budgets. Besonders hilfreich sind hierbei die schematischen Darstellungen der Abläufe in jeder Organisation nach der Art von Fließdiagrammen – und das Ablaufdiagramm für den regulären Haushalt der Vereinten Nationen rückt dann auch wieder klar, daß die 1986 von der Generalversammlung in ihrer Resolution 41/213 getroffene Entscheidung zur Reform des Haushaltsverfahrens, daß der »Programm- und Koordinierungsausschuß ... seine Beschlüsse im Konsensverfahren fassen sollte«, die Generalversammlung keineswegs ihrer »klassischen parlamentarischen Funktion beraubt«. Zugegeben, seit 1989, als die Resolution 41/213 erstmalig angewendet wurde, ist über die Haushalte nicht mehr förmlich abgestimmt worden. Es wurde jeweils Konsens erreicht – aber ist das wirklich zu be-
anstanden?

Zur unzureichenden Finanzausstattung des Systems der Vereinten Nationen gibt Hüfner ebenfalls einen guten Überblick. Er stellt »Soll« und »Ist« gegenüber und blickt kurz auch auf das, was sein könnte. Seine Einschätzung, daß eine vernünftig reformierte UN-Beitragskala auf Grund der großen, politisch motivierten Interessenunterschiede der Betroffenen kurzfristig wenig Chancen hat, wird vor allem durch den jüngsten Beschluß der Generalversammlung zur Beitragskala für die Jahre 1998 bis 2000 bestätigt (vgl. den Beitrag von Wilfried Koschorreck auf S. 33ff. dieser Ausgabe).

Bemerkenswert ist, daß die Gesamteinnahmen der freiwillig finanzierten großen Spezialorgane und Programme in dem von Hüfner untersuchten Zeitraum jeweils gestiegen sind, zum Teil sogar kräftig. Es muß also doch damit zu tun haben, daß diese Institutionen für die Gebergemeinschaft attraktiver sind. Wohl nicht nur wegen ihrer eingängigen Mandate, sondern gewiß auch, weil für freiwillig zugesagte Leistungsversprechen von vorneherein höhere Leistungsbereitschaft besteht als für fremdbestimmte Pflichtbeiträge.

In seiner Arbeit schränkt Hüfner generell ein (und legt auch die Gründe dafür dar), daß es ihm trotz allen Einsatzes nicht gelungen ist, »richtige« Zahlen zu präsentieren. Das mag man mit ihm bedauern. Er hat aber schon mit seinen Näherungswerten das selbstgesetzte Ziel voll erreicht und damit gute Voraussetzungen für weitergehende Studien zum Management des UN-Systems geschaffen.

Demgegenüber setzt sich Andreas H. Piel, ein Schüler Hüfners, ausschließlich mit dem seit Jahren dringlichsten Problem der Vereinten Nationen, ihrer Finanzkrise, auseinander. In seiner Arbeit sucht er nach Finanzierungsmöglichkeiten, die nicht dem politischen Ränkespiel der Staaten und Regierungen unterliegen.

Einleitend erläutert er unter anderem das Verfahren bei der Haushaltsaufstellung und bei der Beitragsfestsetzung der UN und schildert auch kurz, wie sie in der Realität von einer Finanzkri-

se in die andere schlittern. Breiten Raum widmet er der Darstellung und Bewertung einer Auswahl von Vorschlägen, die zur Lösung der Finanzprobleme der Vereinten Nationen in der Vergangenheit von verschiedener Seite vorgelegt worden sind: im Brandt-Bericht (1983), in Boutros-Ghalis »Agenda für den Frieden« (1992), im Volcker/Ogata-Bericht (1993) sowie in den Reformvorschlägen von d'Orville und Najman (1994).

Die dargestellten Empfehlungen sind nicht besonders revolutionär, und je weiter die Ratgeber vom Tagesgeschehen entfernt sind, um so eifriger und eindringlicher verfechten sie eigene Einnahmen für die Weltorganisation in Form von Abgaben respektive Steuern auf die unterschiedlichsten Wirtschaftsvorgänge. Auch das von Piel entwickelte Finanzierungsmodell einer internationalen Luftsicherheitssteuer soll die Vereinten Nationen »automatisch« mit regierungsunabhängigen Mitteln ausstatten.

Sein Modell stellt als Bemessungsgrundlage auf das internationale Luftverkehrsaufkommen (Personenbeförderung und Frachtverkehr) im Liniendienst ab. In der Untersuchung belegt er die ansehnlichen Wachstumsraten in beiden Beförderungsbereichen und erläutert, wie problemlos eine solche Steuer über die Luftfahrtgesellschaften erhoben werden könnte.

Die sorgfältigen Beispielrechnungen für 1994 zeigen, daß bereits eine Steuer von 0,125 US-Cent auf den zu fliegenden Passagier-Kilometer den Finanzbedarf des regulären Haushalts der Vereinten Nationen mit etwa 1,3 Mrd US-Dollar gedeckt hätte; für die Strecke Frankfurt – New York hätte der Fluggast dafür gerade einmal 7,75 Dollar mehr gezahlt. Aus 0,23 Cent für jeden Frachttonnen-Kilometer, was einer relativen Preiserhöhung von 0,73 vH entspricht, wären weitere knapp 150 Mill Dollar geflossen.

Gegen diese geringen Mehrbelastungen unterstellt der Autor letzten Endes kaum Widerstand von seiten der Liniennutzer. Deren erwartete Bereitschaft zu Mehrleistungen dürfte sich allerdings dann ändern, wenn sich die Zusatzgebühr verdrei- oder vervierfache, weil nicht nur die Vereinten Nationen selbst – also die Hauptorganisation – über eine solche internationale Luftsicherheitssteuer zu finanzieren wären, sondern, was sich unausweichlich aus der Struktur des UN-Systems ergibt, auch die übrigen aus Pflichtbeiträgen gedeckten Maßnahmen der gesamten UN-Familie. Sie erfordern noch einmal fast das Dreifache des Mittelbedarfs der Hauptorganisation. Da dürfte es dann mit der allgemeinen Akzeptanz wohl eher hapern. Im übrigen sollte auch das Ertragsdenken der Fluglinien nicht unterschätzt werden, bei denen die Möglichkeit von Preisaufschlägen Begehrlichkeiten wecken wird.

Darüber hinaus – und unabhängig von nationalstaatlichen Bedenken zum Beispiel wegen der Übertragung der Steuerhoheit auf die Vereinten

Nationen – bleibt die Durchsetzbarkeit einer internationalen Luftsicherheitssteuer aber auch UN-politisch fragwürdig. Für die Weltorganisation, bei der eine Finanzierung durch die Staaten vorgesehen ist, müßte die Charta geändert werden. Dafür wäre Zustimmung und Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitglieder erforderlich, einschließlich aller Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats; systemweit angewendet, müßte bei den Sonderorganisationen ebenso verfahren werden (die Friedensmaßnahmen bilden einen Sonderfall). Piel weist zutreffend darauf hin, daß die Mitgliedstaaten gegenüber Charta- und Statutenänderungen besondere Abneigung an den Tag legen. Alle fürchten, damit die Büchse der Pandora zu öffnen.

Von Piel wird ebenso wie von Hüfner das Konsensverfahren bei der Haushaltsaufstellung nach Resolution 41/213 überbewertet, wenn sie daraus ein materielles Vetorecht ableiten, das sich die Hauptbeitragszahler seit 1986 unrechtmäßig gesichert hätten. Das UN-System insgesamt strebt schon seit Jahren weg von förmlichen Abstimmungen, was insbesondere für den Finanzbereich zu beklagen ist, denn hier wären Mehrheitsentscheidungen, wie nach der Charta vorgesehen, effizienter und klarer. Die kontroversen Themen werden häufig aber hier wie dort langatmig gewissermaßen totverhandelt, und die Beschlüsse sind zum Teil in sich widersprüchliche Formelkompromisse (aber »ohne förmliche Abstimmung angenommen«). Protokolliert wird: Konsens. Und so ist auch die Reformresolution 41/213 entstanden, aus der bei genauem Textstudium deutlich wird, daß der 5. Hauptausschuß und das Plenum der Generalversammlung auf der Basis der Abstimmungsvorschriften der Charta weiterhin sehr wohl Herren des Verfahrens bleiben. Resolution 41/213 führt nicht zu einer De-facto-Revision der UN-Charta und schafft auch keinen Freibrief für Vetos ausgerechnet der Hauptbeitragszahler. Generell eröffnet das Konsensprinzip aber jedem Verhandlungsteilnehmer die Möglichkeit zum Blockieren. Ergänzend ist noch darauf hinzuweisen, daß der kritisierte Konsens im Programm- und Koordinierungsausschuß (CPC) das Budget betrifft, also die Ausgaben- (und die noch in einer Vorstufe). Die Finanzkrise der Vereinten Nationen muß aber vor allem auf der Aufbringungsseite gemeistert werden, für die nicht der CPC, sondern die Generalversammlung auf der Basis von Empfehlungen ihres Beitragsausschusses zuständig ist.

Diese Bemerkungen sollen nicht den grundlegenden Wert der beiden Arbeiten schmälern. Es handelt sich in beiden Fällen um äußerst interessante, aufschlußreiche Beiträge zum Verständnis der Finanzierung des UN-Systems. Klaus Hüfners generelle Orientierungshilfe wird sicher nicht nur bei Wissenschaftlern, Lehrern und Studenten auf Interesse stoßen. Die Idee von Andreas H. Piel, anstelle den Staaten und ihren Regierungen den Völkern und ihren Individuen eine profiliertere Rolle bei der Finanzierung der Vereinten Nationen aufzuerlegen, ist ein nachdenkenswerter Aspekt in der wohl noch lange fortdauernden Diskussion zu diesem Thema.

LOTHAR KOCH □

Zitka, Frank: Wandel und Kontinuität. Amerikanische UNO-Politik 1977-1993

Frankfurt am Main: Peter Lang 1997
448 S., DM 118,-

Eine Reform der Vereinten Nationen, die diese befähigt, die gegenwärtigen Aufgaben der Konfliktbearbeitung zu bewältigen, setzt eine Reform der Außenpolitik ihrer Mitgliedstaaten voraus. Diese Grundannahme stellt den Ausgangspunkt von Frank Zitka dar, der in seiner Monographie die Bedeutung hervorhebt, die einer Veränderung der UN-Politik der Weltmacht USA zukommt: Die Ausgestaltung einer internationalen Ordnung, die einen Ausbau und eine Stärkung der Weltorganisation beinhaltet, setzt eine außenpolitische Konzeption der UN-Politik der Führungsmacht USA voraus, die sich am Konzept des Multilateralismus orientiert. Wie lautet nun die Prognose für eine Reform der amerikanischen UN-Politik?

Zur Klärung dieser Frage möchte Zitka mit seiner umfassenden Analyse der UN-Politik der Vereinigten Staaten zwischen 1977 und 1993 beitragen. Das Ziel der Analyse liegt in der »Offenlegung langfristiger Entwicklungstendenzen, ihrer Funktionsbedingungen und zugrundeliegenden Entscheidungsstrukturen im Verhältnis zwischen den Vereinigten Staaten und den Vereinten Nationen« (S. 25). Damit verbunden ist auch der »prognostische Anspruch« der Analyse, über den konkreten Einzelfall hinaus Aussagen über die Grundlagen amerikanischer UN-Politik zu treffen. Die Arbeitshypothese der Untersuchung lautete, daß die Pendelschläge amerikanischer UN-Politik unter den Präsidenten Carter, Reagan und Bush Ausdruck einer längerfristigen Neuorientierung der USA in ihrem internationalen Umfeld sind (S. 17). Dabei sei die UN-Politik durch Wandel und Kontinuität zugleich gekennzeichnet: Die amerikanische Neuorientierung gegenüber den UN vollzieht sich in Form einer Pendelbewegung mit abnehmender Amplitude und wird hauptsächlich durch die Variation und wechselseitige Beeinflussung ideologischer, innenpolitischer und institutioneller Determinanten hervorgerufen.

Die Untersuchung gliedert sich in eine Einleitung, die Analyse der UN-Politik im Zeitraum 1977 bis 1993, die Untersuchung der Determinanten amerikanischer UN-Politik und die Darstellung der Ergebnisse. Im ersten Hauptteil der Studie untersucht Frank Zitka im Detail die amerikanische UN-Politik im genannten Zeitraum. In getrennten Kapiteln analysiert er die jeweilige UN-Politik der Präsidenten Carter, Reagan und Bush in den Sachgebieten UN-Politik/Managementreform, Menschenrechtspolitik, Friedenssicherung/-schaffung. Diese Kapitel zeichnen sich durch sehr gute Sachkenntnis und gründlichste Literaturverarbeitung aus und enthalten viele Informationen, die den Leserinnen und Lesern nur durch die vor Ort durchgeführte Recherche zugänglich gemacht werden konnten. Somit liegt erstmals eine deutschsprachige Monographie über die amerikanische Außenpolitik gegenüber den UN in den genannten Bereichen für den gesamten erwähnten Zeitraum vor. Sehr bedauerlich ist aber, daß zumindest die ersten Jahre der UN-Politik von Präsi-

dent Clinton in diesen Kapiteln nicht untersucht werden. Dessen UN-Politik zeichnete sich zu Beginn seiner Amtszeit durch scheinbare Tendenzen der Re-Multilateralisierung aus, deren Analyse erst ein Urteil über den Wandel beziehungsweise die Kontinuität der amerikanischen UN-Politik – und damit die Chancen einer Reform – zuließe.

Im zweiten Hauptteil der Studie wendet sich der Autor den Determinanten amerikanischer UN-Politik zu, wobei er die ideologischen, die innenpolitischen und die institutionellen Bestimmungsfaktoren für die jeweilige US-Regierung untersucht und den Einfluß der einzelnen Elemente auf die amerikanische UN-Politik herausarbeiten will. Unter der ideologischen Determinante ist »die Summe der Vormeinungen, die in alle Wahrnehmungen der politischen Akteure eingehen« zu verstehen (S. 279). Die innenpolitische Determinante erfaßt die Anforderungen des eigenen politischen Systems an den Entscheidungsprozeß der US-Regierung. In der Studie werden die Interessengruppen, die Medien sowie die Öffentlichkeit als Einflußfaktoren untersucht. Die institutionelle Determinante schließt den Einfluß des US-Kongresses, der US-Regierung und der Vereinten Nationen selbst auf die UN-Politik der USA ein. Auch dieser zweite Hauptteil zeichnet sich vor allem durch profunde Sachkenntnis und eine sehr gute Materiallage aus. So wird man hier beispielsweise eine solide Auswertung der Entwicklung der amerikanischen öffentlichen Meinung zu den UN und ausgezeichnete Quellenangaben vorfinden oder die während des Untersuchungszeitraums vom Kongreß beschlossenen Gesetze kennenlernen, die die UN in eine sehr schwierige finanzielle Situation brachten.

Im Ergebnis kommt Zitka zu dem Schluß, daß der Wandel beziehungsweise die Kontinuität und damit die Neuorientierung der amerikanischen Außen- und UN-Politik sich seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre in Form einer Pendelbewegung mit abnehmender Amplitude vollzog: Auf den idealistischen Multilateralismus Carters folgte der dogmatische Unilateralismus Reagans und schließlich der pragmatische Internationalismus von Präsident Bush. »Die Pendelschwünge dieser außenpolitischen Neuorientierung wurden durch die wechselseitige Beeinflussung ideologischer, innenpolitischer und institutioneller Determinanten hervorgerufen.« (S. 401) Dabei drückt sich die Sonderstellung des amerikanischen Präsidenten in der US-Außenpolitik im Verhältnis zu den Vereinten Nationen vor allem auf Grund ideologischer und institutioneller Faktoren in einer eindeutigen Führungsfunktion aus. Die US-Präsidenten setzen zu Beginn ihrer Amtszeit den richtungweisenden Impuls in der UN-Politik. »Während der Einfluß des Faktors Ideologie im Verlauf der drei untersuchten Regierungen abnahm, traten die innenpolitischen und institutionellen Anforderungen an den Entscheidungsprozeß in den Vordergrund. Vor allem die Anforderungen, die Interessengruppen, Medien und Öffentlichkeit an die Regierung richteten, prägten spätestens ab der Mitte ihrer jeweiligen Amtszeit die UN-Politik der US-Präsidenten. Die Einflußmöglichkeiten von Medien und Interessengruppen in den USA hingen dabei weitgehend vom öffentlichen Rückhalt der vertrete-