

ger Erfahrungen weitere 80 Mill kommen dürften. Mit diesem Betrag käme das Programm auf insgesamt 250 Mill Dollar, was einer Zunahme von 10vH gegenüber 1986 entspräche; der Zuwachs setzt sich aus 7vH auf Grund höherer Verpflichtungen in den Landeswährungen und aus 3vH Wechselkursgewinn auf Grund der Dollarschwäche zusammen. Ein besonderes Lob erhielt die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik vom Exekutivdirektor des UNICEF; sie habe für 1987 150vH mehr als für 1986 zugesagt. (In absoluten Zahlen waren es 750 000 gegenüber 280 000 Mark der DDR.) Das Kinderhilfswerk rechnet zusätzlich für 1987 mit 42 Mill Dollar aus Grußkartenverkauf und Spendeneingängen.

Der Dritte im Bunde der großen Organisationen ist der Fonds für Bevölkerungsaktivitäten (UNFPA). Exekutivdirektor Rafael M. Salas (Philippinen) benützte die Gelegenheit, um den Vereinigten Staaten die Leviten zu lesen. Die USA hatten schon 1986 nichts mehr zum Budget des UNFPA beigetragen, da sich die amerikanische Regierung Beschuldigungen zu eigen gemacht hatte, wonach der UNFPA Abtreibungsprogramme und unfreiwillige Sterilisierungen in China unterstützt beziehungsweise sich daran beteiligt habe. Salas wies die vom Chef der US-Entwicklungsagentur (US-AID) verbreiteten Behauptungen kategorisch zurück. Trotz dieser negativen Haltung des einst größten Gebers wurden reichlich 100 Mill Dollar zugesagt. Unter Berücksichtigung noch ausstehender Zusagen schätzte Salas die für 1987 zur Verfügung stehenden Mittel auf wenigstens 136,5 Mill, was — trotz Abseitsstehens der USA — einer Steigerung von 10,5vH entspräche.

Die Fülle der übrigen kleineren Programme und Fonds hatte sich dagegen mit magereen Resultaten abzufinden, gelten sie doch bei manchen Geberländern als zu wenig nutzbringend. Ein Fonds soll herausgehoben werden, da er bessere Förderung verdiente: der von UNDP verwaltete Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen (UNCDF), der sich mit Zuschüssen (neuerdings auch probeweise mit Darlehen zu vergünstigten Konditionen) beschränkten Umfangs zugunsten der zur Zeit 39 am wenigsten entwickelten Länder (LLDCs) befaßt und dadurch eine Lücke im Bereich der Kapitalhilfe zwischen den Aktivitäten der Weltbank beziehungsweise der Regionalbanken und denjenigen der nichtstaatlichen Organisationen auf wirksame Weise schließt. Im Rahmen der Konferenz wurden dem UNCDF nicht mehr als 18 Mill Dollar zugesprochen. UNDP-Administrator Draper bedauerte die unzulängliche Dotierung dieses und anderer vom UNDP verwalteter Fonds.

Bedauerlich ist ferner, daß ein kleines, aber effizient geführtes und höchst notwendiges Programm wie der Fonds der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs (UNFDAC) nicht generöser unterstützt wird. Auf der Konferenz wurden nur 6,2 Mill Dollar zugesagt. Die Situation des (von einem Italiener geleiteten) UNFDAC hat sich seither jedoch geradezu dramatisch verbessert, als Anfang Februar auf der Tagung der Suchtstoffkommission in Wien Italien einen Beitrag von 300 Mill Dollar für Projekte

zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs in Entwicklungsländern in Aussicht stellte. Italien hat für die Summe keinen bestimmten Verwendungszweck festgelegt und auch kein zeitliches Limit gesetzt.

Victor Beermann □

Entkolonisierung und Treuhandfragen

Westsahara: Gute Dienste des Generalsekretärs — Stagnation im Abnutzungskrieg — Libyens Wiederannäherung an Algerien (5)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1986 S.37f. fort.)

I. Die Bemühungen der UNO und der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) um eine politische Lösung im Streit um die einstige Spanische Sahara erhielten 1986 durch die Initiative des UN-Generalsekretärs zu Gesprächen mit den Konfliktparteien einen neuen Anstoß. Von diesem Ansatz wurden allein schon deshalb gangbare Wege erhofft, als sich Marokko durch Verlassen der OAU (12. November 1984) und durch Nichtbeteiligung an den Erörterungen und Abstimmungen über die Westsahara-Frage im 4. Hauptausschuß und im Plenum der UN-Generalversammlung ins politische Abseits manövriert hatte. Andererseits betonte Marokko immer wieder, daß es auch weiterhin volles Vertrauen in die Vermittlungsbemühungen und Guten Dienste des UN-Generalsekretärs setze.

Die Gespräche wurden im New Yorker Büro des Generalsekretärs unter Anwesenheit des senegalesischen Verteidigungsministers Médoune Fall (als Vertreter des damaligen OAU-Vorsitzenden Staatspräsident Abdou Diouf) geführt. Marokko entsandte den Generalsekretär der Regierung, Abbas El Kissi; die »Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro« (POLISARIO) wurde durch ein Mitglied des Exekutivbüros, Manfoud Ali Beiba, vertreten. Algerien und Mauretanien durften Beobachter entsenden.

In zwei Gesprächsrunden, vom 8. bis 14. April 1986 und am 5. Mai 1986, denen aber Marokko nur unter der Bedingung zustimmte, daß es anstelle direkter Begegnungen der Konfliktparteien nur zu getrennt geführten Gesprächen komme, wurde zwar eine Klärung der Standpunkte, aber bisher kaum eine Annäherung erreicht.

Aus dem Bericht des UN-Generalsekretärs für die 41. Generalversammlung (UN Doc. A/41/673 v.3.10.1986) geht hervor, daß beide Seiten in diesen Gesprächen das Recht der Sahara-Bevölkerung auf Selbstbestimmung anerkennen; diese soll auf dem Wege eines Referendums ohne administrative und militärische Zwänge und nach einem vorangegangenen Waffenstillstand erreicht werden. In den Fragen der praktischen Durchführung blieben jedoch die Standpunkte beider Seiten unverändert kontrovers, auch nach einem Besuch des Generalsekretärs in Rabat am 15. und 16. Juli 1986. König Hassan II. gab zwar verbale Versicherungen ab, daß die Durchführung des Referendums »ohne administrative und militärische Behinderungen« vor sich gehen solle. Das entspricht jedoch noch nicht den Forderungen

der POLISARIO-Front nach einem vorherigen Abzug der (etwa 80 000) marokkanischen Soldaten. Auch ließ der König keine Bereitschaft zu direkten Verhandlungen erkennen, die von der POLISARIO-Front als unerläßliche Voraussetzung angesehen werden.

In diesen dennoch als aussichtsreich beurteilten Verhandlungsrahmen wollen der UN-Generalsekretär und der OAU-Vorsitzende neue Vorschläge einbringen.

Am 31. Oktober 1986 wiederholte in allen wesentlichen Punkten die UN-Generalversammlung mit der Resolution 41/16 die Appelle und Lösungsvorschläge zur Westsahara-Frage der Vorjahresresolution. Die neue Resolution erhielt 98 Ja-Stimmen, keine Gegenstimme, bei 44 Enthaltungen (darunter die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan und die Vereinigten Staaten). Marokko nahm an der Abstimmung nicht teil.

Zuvor hatte die Achte Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Blockfreien in Harare, der Hauptstadt Simbabwe, am 2. September 1986 eine politische Erklärung abgegeben, die in der Substanz den UN-Entschlüssen entsprach und den Forderungen der POLISARIO-Front entgegenkommt.

II. In militärischer Hinsicht blieben die Kräfteverhältnisse fast unverändert. Die POLISARIO-Kämpfer setzen ihre Strategie der Nadelstiche fort, ohne daß sie damit 1986 in der Lage waren, den marokkanischen Verteidigungsgürtel zu durchbrechen, der mit 2 500 Kilometer Länge etwa zwei Drittel des umstrittenen Territoriums abdeckt. Wieder kam es zu Zwischenfällen an und über der Küste des von Marokko nicht beherrschten Teils der Westsahara: im Mai beziehungsweise Oktober 1986 Beschießung eines spanischen Fischereibootes und eines französischen Sportfliegers, im November 1986 Beschießung eines spanischen und Versenkung eines rumänischen Fischereibootes.

III. Auf diplomatischem Feld erreichte die Arabische Demokratische Republik Sahara (ADRS) die völkerrechtliche Anerkennung durch inzwischen 69 Staaten.

Im Umfeld des Maghreb vollzog sich ein für die algerisch-saharische Sache möglicherweise wichtiger Positionswechsel: Im August 1986 kündigte König Hassan II. die zwei Jahre zuvor mit Libyen geschlossene »Arabisch-Afrikanische Union«, mit deren Abschluß die libysche Unterstützung für die POLISARIO ganz aufgehört hatte. Ghaddafis Sorge vor politischer Isolierung machte jetzt den Weg frei für eine Wiederannäherung zwischen Libyen und Algerien. Ob aus dem Besuch des algerischen Staatspräsidenten Chadli Benjedid in Libyen am 3. und 4. Dezember 1986 und aus den vorangegangenen Besprechungen hochrangiger Militärdelegationen beider Seiten eine Wiederaufnahme libyscher POLISARIO-Unterstützung abgeleitet werden kann, ist noch offen.

Marokko seinerseits kann sich weiterhin — und nach der Trennung König Hassans II. von Ghaddafi um so mehr — auf militärische Ausrüstungs- und Finanzhilfe durch die Vereinigten Staaten und Frankreich stützen. Zwischen dem 5. und 10. November 1986 führten die USA und Marokko (wie alljährlich) gemeinsame Manöver durch, die der Zusam-

menarbeit der Luftabwehr, der Bekämpfung von Seezielen und der Durchführung einer Landeoperation von See an der Atlantikküste, unweit der Grenze zur Westsahara, dienen. Joachim Tzschaschel □

Verwaltung und Haushalt

Deutsche personelle Beteiligung bei den Vereinten Nationen: Pro und Contra Ausgleichszahlungen – »Unentgeltliche Experten« und andere Ungereimtheiten (6)

(Vgl. auch Dieter Göthel, Exzessiv oder angemessen? (I) Die Kontroverse um die UN-Besoldung, VN 5/1986 S. 160 ff.)

Personal- und Haushaltsanteil

Seit Jahren wird darüber geklagt, daß der Anteil des deutschen Personals in inter- und supranationalen Organisationen, vor allem UNO und EG, gemessen am Budget-Anteil der Bundesrepublik Deutschland zu gering sei. Hinsichtlich der Situation bei den Vereinten Nationen wird auf zunehmende Unattraktivität der Übernahme von Stellen für deutsche Beamte verwiesen; einer der wesentlichen Gründe hierfür sei die *relativ* schlechte Besoldung. Durch den gegenwärtigen Dollarkursverfall werde diese Situation noch verschlimmert.

Daß die Besoldung dort heute in der Tat nicht mehr unbedingt als exzessiv bezeichnet werden kann, hat Dieter Göthel in dieser Zeitschrift nachgewiesen. Dabei wies Göthel auch darauf hin, daß »einige Länder, darunter die USA, ... sich deshalb gezwungen (sehen), Ausgleichszulagen an ihre in die Vereinten Nationen entsandten Beamten zu zahlen, um Einkommensnachteile auszugleichen«. Zu diesen Ländern gehört seit 1979 auch die Bundesrepublik. Deutsche UN-Bedienstete erhalten auf Grund von Richtlinien (»Richtlinien über die Gewährung von Ausgleichszahlungen an deutsche Bedienstete internationaler Organisationen« v.1.1.1986, die Ausgleichszahlungsrichtlinie, die ähnliche Richtlinien v.1.4.1979 ablöste, nicht veröffentlicht) auf Antrag und im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel nicht unerhebliche Zulagen zu den von den Vereinten Nationen bezahlten Gehältern. Diese – vorübergehend gedachte, auf Bedienstete an außereuropäischen Dienstorten beschränkte und widerrufliche – Maßnahme hat zum Ziel, mehr deutsche Bedienstete zu einer Bewerbung auf UN-Stellen zu veranlassen beziehungsweise zum weiteren Verbleib zu bewegen. Im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe werden gegenwärtig in Bonn Überlegungen angestellt, ob diese Zahlungen eventuell verlängert oder gar erweitert werden sollten, beziehungsweise welche sonstigen flankierenden Maßnahmen mit dem Ziel einer Verstärkung des deutschen Personalanteils bei den Vereinten Nationen in Erwägung zu ziehen sind.

Ausgleichszahlungen

Für die bisher laufenden Ausgleichszahlungen (und eine mögliche Weiterführung) lassen sich folgende Argumente anführen:

● Sie können ein Mittel zur Verstärkung des personellen Anteils sein. Dies liegt sicher im

Interesse der Bundesrepublik, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen besteht dadurch die Möglichkeit, nationale Gesichtspunkte stärker zur Geltung zu bringen. Zum anderen können nach einer Rückkehr der Bediensteten die bei den internationalen Organisationen gewonnenen Erfahrungen nutzbringend in die nationale Tätigkeit eingebracht werden. Das ist natürlich um so mehr der Fall, je mehr Personen für den Austausch zur Verfügung stehen.

● Die Gehälter der Bediensteten bei deutschen Auslandsvertretungen liegen meist über denen der UN-Bediensteten (mit Differenzierungen je nach Standort). Eine Ausgleichs- oder besser Zusatzbezahlung für die letzteren mag als ein Gebot der Gerechtigkeit empfunden werden.

Allerdings wird dabei die unterschiedliche Funktion und Zuordnung nicht berücksichtigt. Außerdem stellen die nationalen Beamten, die zu den Vereinten Nationen unter Wegfall der Inlandsbezüge entsandt wurden, die Minderheit aller deutschen Bediensteten.

Gegen Ausgleichszahlungen und damit gegen deren Fortführung oder gar Erweiterung spricht folgendes:

● Ausgleichszahlungen tangieren das Gebot der Loyalität des Bediensteten allein gegenüber der internationalen Organisation, der er zugehört; er rückt damit objektiv ein Stück in die Nähe des Angehörigen der UN-Botschaft seines Landes. Die Grundsätze des Artikels 100 der UN-Charta geraten damit in Gefahr; er legt fest, daß die Bediensteten »von einer Regierung ... Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen (dürfen)« und »jede Handlung zu unterlassen (haben), die ihrer Stellung als internationale nur der Organisation verantwortliche Bedienstete abträglich sein könnte«.

● Ausgleichszahlungen verstoßen gegen das seit Jahren bisher unbestrittene Prinzip der Einheit der Besoldung der jeweiligen Organisation und den Grundsatz gleicher Besoldung für gleiche Tätigkeit, wie es auch in Art. 9 des Statuts der UN-Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst umschrieben ist. Sozial kann die Aufgabe oder Aushöhlung dieses Prinzips zu einer »Mehrklassengesellschaft« der Bediensteten je nach Anzahl der Länder, die zusätzliche Zahlungen leisten, führen.

● Finanzielle Zuwendungen speziell an Bedienstete der Vereinten Nationen, gleich von wem sie kommen, höhlen das Gemeinsame Besoldungssystem (Common System) aus, auf dem gerade die Bundesrepublik Deutschland stets und mit guten Gründen beharrt. Das ist ein nicht zu übersehender Widerspruch zu dieser Haltung. Er wird noch dadurch verschärft, daß die Regierungsvertreter in den Verhandlungen über die Besoldungserhöhungen bei den internationalen Organisationen gehalten sind, fortlaufend auf die Bremse zu treten, um das Gefälle zur nationalen Besoldung und die nationalen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der jeweiligen Organisation in Grenzen zu halten. Wenn aber Sparmaßnahmen für die deutschen Bediensteten durch Ausgleichszahlungen aufgefangen werden, dann ist das ungerecht gegenüber den Bediensteten, die keine Ausgleichszahlungen erhalten.

Von Bedeutung sind auch diese Gesichtspunkte:

● Die Gehälter sind so schlecht nicht; sie liegen allemal noch deutlich über dem inländischen Besoldungsniveau. Dabei bleibt der geradezu exorbitante Sonderfall der EG mit ihren im Vergleich zum nationalen Besoldungsniveau unverhältnismäßig hohen Gehältern außer Betracht; von einem ähnlich krassen Unterschied kann bei den internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, nicht die Rede sein. Wenn aber andererseits der Vergleich mit den Gehältern der deutschen Beamten bei den Auslandsvertretungen gezogen wird, dann ist auch die Frage berechtigt, ob nicht deren Auslandszulagen zu hoch sind: Eine Angleichung könnte auch durch eine gestaffelte Kürzung bei den deutschen Auslandszulagen erreicht werden. Für viele jedoch ein geradezu revolutionärer Gedanke!

● Das Gehalt ist sicher nicht die einzige Motivation für einen Bediensteten, bei einer internationalen Organisation zu arbeiten. Wenn dem so wäre, dann wäre dies keine ausreichende Basis für den Zweck, zur Erreichung einer stärkeren deutschen Vertretung bei internationalen Organisationen Zusatzgelder zu zahlen. Entscheidend sein muß doch das Interesse an der Mitarbeit in einer solchen Organisation und der Arbeit in einem internationalen Mitarbeiterstab.

● Die gegenwärtige Arbeitsmarktlage mit einer noch voraussichtlich lange bestehen bleibenden hohen Arbeitslosenrate spricht ebenfalls dagegen, denen, die ohnehin schon haben, noch mehr zu geben. Bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes spricht noch etwas gegen Ausgleichszahlungen:

● Die Entsendung von Beamten in zwischen- oder überstaatliche Organisationen geschieht auf der Basis der Sonderurlaubsverordnung im Wege der Beurlaubung unter Wegfall der Dienstbezüge. Für Angestellte oder Arbeiter gilt eine analoge Regelung. Das bedeutet, daß der Bedienstete aus seiner nationalen Funktion vollständig ausscheidet. Dementsprechend erhält er keine nationalen Dienstbezüge mehr. Diese sind Sache der Einrichtung, für die er tätig wird. Werden dennoch finanzielle Zuwendungen von nationaler Seite gewährt – wie immer man sie bezeichnen mag –, dann wird dieses Prinzip zumindest teilweise durchbrochen.

Fragwürdige Beförderungspolitik und »Dienstreisen«

Es gibt auch andere Möglichkeiten zur Verbesserung des deutschen Personalanteils.

● Hier kommen für diejenigen, die bereits in einem nationalen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis standen, in erster Linie Maßnahmen laufbahnrechtlicher Art in Betracht. Hier könnte an bevorzugte oder gar vorgezogene Beförderung bei Rückkehr in den nationalen Dienst gedacht werden. Das wäre zweifellos ein starker Anreiz für jeden nationalen Bediensteten, denn dadurch erhielte der Betreffende für die Zeit der Entsendung nicht nur das im Vergleich zur nationalen Besoldung höhere Gehalt der internationalen Organisation, sondern könnte auch noch den zunehmenden inländischen Beförderungstau überwinden.