

nen Aufsichtsmechanismen wirksamer zu gestalten. Anfang dieses Jahres habe ich all diesen Adressaten über den Generalsekretär einen Berichtsentwurf mit der Bitte um Konsultation zukommen lassen. Ich bin gespannt, wie lange es dauern wird, über diese eigentlich nicht sehr komplizierte Materie allgemeine Einigkeit zu erzielen; vermutlich werden auch in den Spezialorganen zunächst einige Widerstände und Inquisitionsbefürchtungen gegenüber dem OIOS abzubauen sein.

## V

Deutlich wurde hoffentlich, daß die Schaffung des OIOS für die Organisation der Vereinten Nationen kein Routinevorgang war, nicht einfach die Hinzufügung eines weiteren Kästchens in einem bereits vielfältig strukturierten Organigramm, sondern ein signifikanter, von manchen gar als beunruhigend empfundener Schritt zu einer moderneren ›Unternehmenskultur‹ mit mehr Transparenz, Effizienz und Verantwortungsbewußtsein. In den anfänglichen und teilweise immer noch spürbaren Widerständen gegen diese neue Aufsichtsfunktion sehe ich einen klaren Beweis für die Richtigkeit dieses

Schritts und auch dafür, daß das OIOS sich auf dem richtigen Wege befindet.

Natürlich machen wir auch Fehler, sind manchmal vielleicht zu harsch in unserer Kritik; gewiß läßt die professionelle Qualität unserer Prüftätigkeit und unserer Berichte gelegentlich Wünsche offen und legt im Einzelfall vielleicht sogar eine Flanke bloß, in die der Adressat dann allzugern hineinstößt, um unser ganzes Prüfergebnis zu diskreditieren. Das ist Berufsrisiko jedes Inspektorats.

Wichtiger aber scheint mir zu sein, daß mit diesem Amt für Interne Aufsichtsdienste innerhalb der Organisation jetzt gerechnet wird, daß unsere Existenz mehr noch als unsere einzelnen Aktivitäten eine präventive, disziplinierende Wirkung auf die gesamte Organisation ausübt. Und daß dies so ist, dafür habe ich eine Menge Hinweise.

Manchmal versuche ich mir vorzustellen, wie es wäre, wenn die deutsche Bundesverwaltung jahrzehntelang ohne Bundesrechnungshof existiert und man dann diese Instanz von einem Tag zum anderen plötzlich errichtet hätte. Selbst in Deutschland, einem Staat mit besonders festgefügtter Beamtentradition, würde dies als fundamentale Veränderung begriffen werden. Und dann sage ich mir: Auch die Uno muß sich erst an ihr ›Office of Internal Oversight Services‹ gewöhnen. Oder besser noch: Sie sollte dies nicht allzu schnell tun.

# Experten für den Interessenausgleich

## Aufgaben und Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ)

WOLFGANG MÜNCH

*Dramatische Appelle von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Vereinten Nationen im Angesicht der akuten finanziellen Krise sind mittlerweile keine Seltenheit mehr, und Untergeneralsekretär Joseph Connor prognostiziert die Zahlungsunfähigkeit der Weltorganisation noch für 1996. Dabei sind Finanzkrisen keine neue Erscheinung in der Geschichte der Vereinten Nationen. So wurde im Herbst 1964 die Generalversammlung wegen des Konflikts um die Finanzierung der Kongo-Operation (ONUC) praktisch lahmgelegt, und die letzte Krise liegt noch gar nicht lange zurück. Sie ging – wie die jetzige – zugleich um Reformnotwendigkeit und Einflußmöglichkeiten; sie endete 1986 mit der Einräumung eines De-facto-Einspruchsrechts an die Hauptbeitragszahler. Neben dem Programm- und Koordinierungsausschuß (Committee for Programme and Co-ordination, CPC), einem Gremium von Staatenvertretern, das im Konsens entscheidet, ist ein kleiner, aber einflußreicher Expertenausschuß der Generalversammlung in die Haushaltsberatungen eingeschaltet: der Beratende Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ). Dieser kann in diesem Jahr bereits auf eine fünfzigjährige Geschichte zurückblicken. Ihm kommt nicht zuletzt die Aufgabe zu, das Wünschbare und Machbare in größtmögliche Übereinstimmung zu bringen und die Kontrollfunktion gegenüber dem Sekretariat der Vereinten Nationen namens der Mitglieder der Organisation wahrzunehmen.*

### PRÜFEN UND BERATEN

Nur unwesentlich jünger als die Vereinten Nationen selbst, die im vergangenen Herbst ihr fünfzigjähriges Bestehen feiern konnten, ist

der ACABQ. Die Resolution 14A(I) der Generalversammlung vom 13. Februar 1946 wies ihm folgende Aufgaben zu:

- a) Prüfung des Budgetvorschlags des Generalsekretärs;
- b) Beratung der Generalversammlung in allen Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten;
- c) Prüfung der Verwaltungshaushalte der UN-Sonderorganisationen;<sup>1</sup>
- d) Stellungnahme zu den Berichten der Rechnungsprüfer der UN und der Sonderorganisationen.

Nach einiger Verzögerung<sup>2</sup> wurden am 19. November 1946 die zu jener Zeit neun Mitglieder des ACABQ gewählt<sup>3</sup>. Im folgenden Jahr erhielt der Ausschuß ein zusätzliches rechtliches Fundament in der Geschäftsordnung der Generalversammlung. Deren heutige Fassung<sup>4</sup> widmet dem ACABQ drei Regeln (155-157), die in der Substanz an dem 1946 beschlossenen Mandat des Gremiums festhalten. Geändert hat sich allerdings die Zahl der Ausschußmitglieder; sie wurde schrittweise erhöht, und zwar zunächst von neun auf zwölf (im Jahre 1961)<sup>5</sup>, sodann zehn Jahre später<sup>6</sup> auf 13 und schließlich auf 16 (1977)<sup>7</sup>. Dies reflektiert die Beinahe-Verdreifachung der UN-Mitgliedschaft zwischen 1946 und 1977 von 51 auf 147 Staaten.

Die 16 Mitglieder dieses Sachverständigenausschusses werden für eine Amtsdauer von drei Jahren (übereinstimmend mit den Kalenderjahren) vom 5. Hauptausschuß der Generalversammlung, dem Haushaltsausschuß, in geheimer und oft streitiger Wahl bestimmt und sodann von der Generalversammlung bestätigt. Zu einem größeren Teil handelt es sich bei den Gewählten um Diplomaten der Ständigen Vertretungen der UN-Mitgliedstaaten am Sitz der Weltorganisation; eine Wiederwahlbeschränkung besteht nicht. Legt ein Mitglied sein Mandat vor Ablauf der Wahlperiode nieder – dies geschieht nicht selten, insbesondere aus Anlaß von Versetzungen –, so bestimmt die Generalversammlung den Nachfolger auf Vorschlag des Mitgliedstaates, der auch den ausgeschiedenen Vorgänger vor-

geschlagen hatte. Eine streitige Wahl findet nach gängiger, bisher nicht ernsthaft bestrittener Praxis – schriftlich fixiert ist dies nicht – dann nicht mehr statt. Die ACABQ-Mitglieder werden in persönlicher Eigenschaft als unabhängige Experten gewählt, nicht als Staatenvertreter; sie unterliegen keinen Weisungen.

Subjektive Qualifikationsmerkmale sind Kenntnisreichtum und Erfahrung in den Zuständigkeitsbereichen des ACABQ, wobei die Geschäftsordnung der Generalversammlung verlangt, daß mindestens drei Mitglieder »Finanzsachverständige von anerkanntem Ruf sein müssen« (financial experts of recognized standing), die nicht gleichzeitig ausscheiden dürfen. Die drei Finanzexperten wurden in der fünfzigjährigen Geschichte des Ausschusses allerdings niemals identifiziert. In der Regel bringen neue Mitglieder aber einschlägige fachliche Erfahrungen im Spektrum der UN-Finanzfragen mit, zum Beispiel durch ihren beruflichen Hintergrund im nationalen Finanzministerium (so der britische ACABQ-Vorsitzende zu Beginn der siebziger Jahre oder die Mehrzahl der deutschen Mitglieder) beziehungsweise durch ihre als Staatenvertreter im 5. Hauptausschuß und manchmal darüber hinaus in anderen Expertengremien wie etwa dem Beitragsausschuß<sup>8</sup> (Committee on Contributions) geleistete Arbeit. Einige Mitglieder standen bereits vor ihrer Wahl in Hauptausschüssen der Generalversammlung an exponierter Stelle als Vorsitzende, Vizevorsitzende oder Berichterstatter, andere sind während ihrer Mandatsperiode in solche Ämter gelangt.<sup>9</sup> Nicht wenige wiederum haben nach dem Ende ihrer Amtszeit hohe Positionen im UN-Sekretariat beziehungsweise bei den freiwillig finanzierten Programmen als Verwaltungs- oder Finanzchefs erreicht oder Mandate als externe Prüfer übernommen.

Regel 156 der Geschäftsordnung der Generalversammlung legt als objektives Auswahlkriterium das Prinzip der »breite(n) geographische(n) Grundlage« fest und verbietet (als Konsequenz hieraus) die gleichzeitige Mitgliedschaft mehrerer Personen mit der gleichen Staatsangehörigkeit. Die 16 Mitglieder sind wie folgt auf die fünf Regionalgruppen<sup>10</sup> verteilt: die afrikanische Gruppe stellt drei, die asiatische vier, die osteuropäische zwei und die lateinamerikanisch-karibische drei Mitglieder; vier Sachverständige kommen aus der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten<sup>11</sup> (Western European and Other States, WEOG).

Auf den ersten Blick erscheint die Anzahl der von der WEOG zu besetzenden Plätze (vier Experten aus diesem Kreis der mit 26 Mitgliedern – zuzüglich der USA – nur viertgrößten Regionalgruppe) überproportional gegenüber anderen Gruppen, denn bei der lateinamerikanisch-karibischen Gruppe ist das Verhältnis 3 zu 33, bei der afrikanischen gar 3 zu 53. Man muß die Aufteilung der 16 Sitze unter den Regionalgruppen jedoch vor dem Hintergrund des Ausmaßes des finanziellen Engagements der Gruppenmitglieder sehen. Auf die Mitgliedstaaten der WEOG zuzüglich der USA entfallen nach der für 1996 geltenden Beitragsskala<sup>12</sup> annähernd zwei Drittel der Pflichtbeiträge zum regulären UN-Budget. Noch größer ist der Finanzierungsanteil dieser Staaten an den Haushalten der Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Außerhalb der WEOG treten mit einem Beitragsanteil von mehr als 1 vH lediglich massiv Japan (15,435 vH) und im übrigen Rußland (4,45 vH), Brasilien (1,62 vH) und die Ukraine (1,14 vH) hervor. Bei den freiwillig finanzierten UN-Programmen tragen neben Japan wiederum die WEOG-Mitglieder einschließlich der USA mit weitem Abstand die Hauptlast. Die Beschickung des ACABQ mit vier Experten aus ihren Reihen, also einem Viertel der Ausschußmitglieder (bei einem Anteil der WEOG-Mitglieder von etwa einem Siebtel an der UN-Mitgliedschaft) reflektiert den Umfang der Finanztransfers aus dieser Staatengruppe in das UN-System und bildet insoweit eines der Korrekturen gegenüber dem nach Artikel 18 Absatz 1 der UN-Charta (auch) in Haushaltsangelegenheiten geltenden Prinzip »ein Staat – eine Stimme«.

Von 1946 bis 1974 lag der ACABQ-Vorsitz immer bei aus dem Kreis der WEOG stammenden Mitgliedern (insgesamt waren es nur drei). Seit 1975 amtiert ein afrikanischer Vorsitzender.<sup>13</sup> Der seltene Wechsel im Vorsitz hat mit dazu beigetragen, den Empfehlungen des Ausschusses ein hohes Maß an Kontinuität zu verleihen. Darüber hinaus hat die lange Amtsdauer der Vorsitzenden, aber auch einiger Mitglieder das Gremium davor bewahrt, Berichte zu produzieren, die sich bei näherer Betrachtung als »Neuerfindung des Rades« entpuppt und längst bekannte Dinge als Novität dargeboten hätten. Bei dem ansonsten unter der Mehrzahl der Ausschußdelegierten herrschenden Rotationsprinzip besteht die latente Gefahr, unbemerkt und unbeabsichtigt alte Ideen aufzutischen, die sich bereits vor langer Zeit als einer Lösung nicht sachdienlich oder als nicht akzeptabel erwiesen haben, zumal auf einem als kompliziert geltenden Gebiet wie dem der Haushalts- und Finanzfragen.

Das Amtieren eines aus Afrika stammenden Vorsitzenden über mehr als 20 Jahre hinweg mag auch die afrikanische Regionalgruppe mit dazu motiviert haben, die Anzahl von »nur« drei Sitzen im ACABQ hinzunehmen. Gelegentlich erhobene Forderungen nach einer erneuten Erweiterung der Mitgliedschaft (mit erheblichen Konsequenzen für die Beratungspraxis im Ausschuß, aber auch für die Kosten seiner Tätigkeit) sind nicht ernsthaft verfolgt worden. Die beiden anderen afrikanischen Mitglieder rotieren regelmäßig nach Ablauf ihres Mandats auf der Grundlage eines unter den Mitgliedstaaten dieser Gruppe angewandten Schlüssels für die Subregionen (ein Platz steht für einen nord- beziehungsweise zentralafrikanischen, der andere für einen westafrikanischen Experten zur Verfügung).

In der asiatischen Gruppe wird die de facto ständige Mitgliedschaft je eines japanischen, chinesischen und indischen Experten seit vielen Jahren anerkannt. Der vierte Platz in dieser Gruppe wird für ein aus dem westasiatischen Raum stammendes Mitglied freigehalten.

Die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten folgt seit langem der Praxis, einen Experten aus den englischsprachigen karibischen Staaten nach interner Absprache zu bestätigen und die beiden anderen Vakanzen aus dem Kreis der Iberoamerikaner zu besetzen. Hierbei kann es durchaus zu streitigen Wahlen kommen – im Unterschied zur asiatischen Gruppe, in der die Präsentation eines abgestimmten Kandidatenvorschlags (agreed slate) den Regelfall darstellt; dabei stimmt die Zahl der Kandidaten mit der Zahl der Vakanzen überein, was zur Folge hat, daß eine Wahl im herkömmlichen Sinne mit echten Entscheidungsalternativen nicht stattfindet. Lateinamerikanische Konkurrenzen ergaben sich in jüngerer Zeit etwa 1992, als der mexikanische Herausforderer den bolivianischen, ein zweites Mandat anstrebenden Experten schlug, sowie 1995, als der Gewinner der Wahl von 1992 nunmehr von seinem brasilianischen Herausforderer geschlagen wurde.

Die osteuropäische Gruppe hat seit jeher die Präsenz eines russischen Experten akzeptiert (wie Japan in der asiatischen rangiert Rußland in der osteuropäischen Gruppe als größter Beitragszahler weit vor allen anderen Gruppenmitgliedern). Der zweite der osteuropäischen Gruppe zustehende Platz wurde früher auf Grund der politischen Homogenität dieser Gruppe stets im Rotationsverfahren durch einvernehmliche Bestätigung (sogenannte Indossierung) besetzt. Inzwischen ist ein derartiges Verfahren in dieser Gruppe keine Selbstverständlichkeit mehr. Auch hierzu zwei Beispiele aus den Wahlaktivitäten des 5. Hauptausschusses: 1991 – als die Vertreter Belgrads noch nicht von der Teilnahme an der Generalversammlung ausgeschlossen waren – schlug der jugoslawische Kandidat den ungarischen, ein zweites Mandat anstrebenden Experten. Bei den Wahlen zum Beitragsausschuß kam es 1993 zu einer noch vor wenigen Jahren für völlig unvorstellbar gehaltenen Kampfabstimmung zwischen

einem russischen und einem ukrainischen Kandidaten, die der russische Bewerber mit denkbar knappem Vorsprung gewann.

In der WEOG hingegen ist die streitige Auseinandersetzung um die Belegung der vier Expertenplätze die Norm, eine einvernehmliche Bestätigung von Kandidaten die Ausnahme. Dies liegt zum beachtlichen Teil an der Häufung großer Beitragszahler in dieser Regionalgruppe. Von den 15 UN-Mitgliedstaaten, die mehr als 1 vH zum regulären Haushalt beitragen,<sup>14</sup> gehören allein elf (unter Einschluß der USA) zur WEOG, darunter acht EU-Mitglieder. Bei einer derart großen Zahl von Staaten mit einem überdurchschnittlichen Interesse an politischer Einflußnahme auf budgetrelevante Entscheidungen mißlingt oft der Versuch einer gruppeninternen Regelung, so daß die Gesamtheit der UN-Mitgliedschaft zur Entscheidung aufgerufen werden muß. Die einer Wahl vorausgehenden Wahlkampagnen kosten sowohl den Kandidaten als auch das ihn benennende Land viel Zeit und Energie, bieten kleineren Mitgliedstaaten allerdings auch die Chance, sich über ihre Regionalgruppe hinaus Sympathie und politische Gestaltungsspielräume zu verschaffen. Die finnische Kandidatin bei den ACABQ-Wahlen von 1989 errang beispielsweise den ersten Platz vor dem deutschen, der an zweiter Stelle folgte, und dem französischen Mitbewerber, der als dritter durchs Ziel ging. Bei den Wahlen zum Beitragsausschuß schnitt 1994 der singapurische Kandidat mit deutlichem Vorsprung vor dem indischen ab.

Deutsche Mitglieder gehörten dem ACABQ von 1976 bis 1982, von 1985 bis 1987 und ohne Unterbrechung wieder seit 1990 an. Sie haben alle streitigen Wahlen gewonnen. Die Generalversammlung hat damit

- das UN-Engagement unseres Landes als dauerhaft verlässlicher Beitragszahler honoriert,
- das Vertrauen in die finanzpolitische Expertise der deutschen Kandidaten unter Beweis gestellt und
- wohl auch anerkannt, daß die Bundesrepublik Deutschland zur Demonstration von Bescheidenheit bereit war und ›Pausen‹ akzeptiert hat, damit auch Experten aus anderen (in der Regel niedrigere Pflichtbeiträge zahlenden) WEOG-Mitgliedstaaten der Zugang zum ACABQ erleichtert wurde.

Die Tätigkeit im ACABQ ist eine ehrenamtliche; es erfolgt keine Gehaltszahlung. Die frühere Praxis einer pauschalen Fahrtkostenerstattung in Höhe von 10 US-Dollar pro Sitzungstag wurde 1988 beendet. ACABQ-Mitglieder mit Dienstsitz New York erhalten für ihre Mit-

arbeit im Ausschuß keinerlei materielle Zuwendungen. Den aus den Hauptstädten anreisenden Experten (overseas members) werden Tagegelder auf dem für Untergeneralsekretäre festgelegten Niveau ausbezahlt. Außerdem werden ihnen die Flugkosten für die Hin- und Rückreise in der Business-Class erstattet. Der Ausschußvorsitzende erhält eine in etwa einem Untergeneralsekretärsgehalt entsprechende Vergütung und nimmt auch am UN-Pensionsfonds teil. Er ist jedoch kein UN-Bediensteter im engeren Sinne und unterliegt selbstverständlich nicht der Dienstaufsicht des Generalsekretärs. Er steht in einem Dienstverhältnis sui generis zu den Vereinten Nationen, vergleichbar dem Vorsitzenden und dem Stellvertretenden Vorsitzenden der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (International Civil Service Commission, ICSC) und den Mitgliedern der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit, JIU).

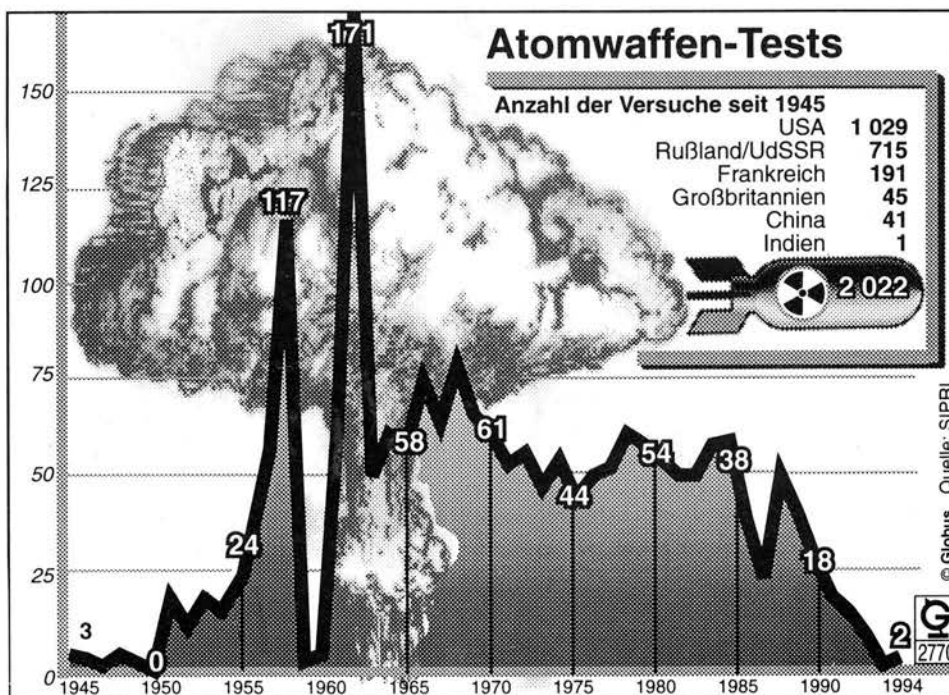
## UMFASSENDE AUFGABENSTELLUNG

Das Mandat des ACABQ ist in Regel 157 der Geschäftsordnung der Generalversammlung niedergelegt:

»Der Beratende Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen ist für die sachkundige Prüfung des Programmhaushalts der Vereinten Nationen verantwortlich und unterstützt den Verwaltungs- und Haushaltsausschuß (Fünfter Ausschuß). Zu Beginn jeder ordentlichen Tagung, auf welcher der Programmhaushaltsplan für die folgenden zwei Jahre geprüft werden soll, legt er der Generalversammlung einen eingehenden Bericht über den Programmhaushaltsplan für diese zwei Jahre vor. Er legt ferner zu den in den einschlägigen Bestimmungen der Finanzordnung und der Finanzvorschriften der Vereinten Nationen festgelegten Zeitpunkten einen Bericht über den Rechnungsabschluß der Vereinten Nationen und aller Stellen der Vereinten Nationen vor, für deren Verwaltung der Generalsekretär verantwortlich ist. Er prüft im Namen der Generalversammlung die Verwaltungshaushalte der Sonderorganisationen sowie Vorschläge für Finanz- und Haushaltsabmachungen mit diesen Organisationen. Er nimmt alle sonstigen Aufgaben wahr, die ihm auf Grund der Finanzordnung der Vereinten Nationen übertragen werden.«

Auf wenige Worte verdichtet (und vergrößert) bedeutet dies: Alle budgetrelevanten oder administrativ bedeutsamen Vorlagen des Generalsekretärs an die Generalversammlung laufen im Prinzip über den ACABQ auf den 5. Hauptausschuß zu, sofern nicht andere Expertengremien (insbesondere der Beitragsausschuß oder die ICSC) vorgeschaltet sind. Weiterhin berichten auch einige externe Organe wie der Rat der Rechnungsprüfer (Board of Auditors) oder der Aus-

Jahre ohne Atomwaffenversuche haben Seltenheitswert in der Nachkriegsgeschichte. Einen zweifelhaften Rekord bot das Jahr 1962; damals fanden 171 Atomtests statt, davon über 100 in der Atmosphäre. Im August 1963 trat ein partieller Teststopp in Kraft; seither verzichteten die USA, die Sowjetunion und Großbritannien auf Atomwaffenversuche in der Atmosphäre und führten die Sprengungen unterirdisch aus. Atommacht-Nachzügler Frankreich testete dagegen noch bis 1974 in der Atmosphäre, China sogar bis 1980. Die Gesamtzahl aller Tests belief sich bis Ende 1994 auf 2770. 1995, nachdem der Nichtverbreitungsvertrag unter großen Mühen verlängert worden war (vgl. VN 3/1995 S. 114ff.), setzten China und Frankreich ihre Versuche fort. Insbesondere die französischen Tests trafen international auf Kritik; Neuseeland suchte Frankreich vor dem Internationalen Gerichtshof zu belangen, scheiterte jedoch mit seiner Klage (siehe S. 69f. dieser Ausgabe). In Genf gingen im gleichen Jahr die Bemühungen, zu einem umfassenden Teststoppvertrag zu gelangen, im Rahmen der Abrüstungskonferenz weiter; ein Durchbruch wurde freilich nicht erzielt (vgl. VN 1/1996 S. 16f.).



schuß für das Pensionswesen der Vereinten Nationen (United Nations Staff Pension Committee) über den ACABQ an den 5. Hauptausschuß und die Generalversammlung.

Herkömmlicherweise wichtigste Vorlage des Generalsekretärs ist der Entwurf des ordentlichen Haushalts. UN-Finanzregel 3.5<sup>15</sup> verpflichtet den Generalsekretär zur Präsentation dieses Entwurfs spätestens zwölf Wochen vor Beginn der Generalversammlung im zweiten Jahr des gerade laufenden Haushaltsbienniums. Der ACABQ hat hierzu einen Bericht zu fertigen, der – wie aus den Finanzregeln 3.4 und 3.6 folgt – spätestens fünf Wochen vor Beginn der Generalversammlung allen Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt sein muß. Dem ACABQ bleiben somit mindestens sieben Wochen zur Prüfung und Kommentierung des Haushaltsvorschlages. In der Praxis konnten diese Fristen nicht immer eingehalten werden. Das galt insbesondere für das Jahr 1993, als das Sekretariat weitgehend umstrukturiert wurde und das Haushaltsverfahren mit extremer Verzögerung ablief. Gerade in solchen Fällen tritt der Wert der richtungweisenden Entscheidungsvorschläge des ACABQ besonders deutlich zutage. Nur auf der Basis eines in nächtelangen Sitzungen zusammenschmiedeten ACABQ-Votums waren 5. Hauptausschuß und Generalversammlung zu einer einvernehmlichen Beschlußfassung über das Budget des Zweijahreszeitraums 1994/95 instande.

Durch die Resolutionen 41/213 und 42/211 der Generalversammlung ist das Haushaltsverfahren der Vereinten Nationen grundlegend reformiert worden.<sup>16</sup> Hierzu gehört die seit Verabschiedung der Resolution 41/213 der Generalversammlung angewandte Praxis, budgetrelevante Entscheidungen nicht mehr per Abstimmung, sondern im Konsens zu treffen.<sup>17</sup> Für die Konsensfindung ist ein Expertenvotum in der Regel die sicherste und verlässlichste Grundlage. Beim Votum zum Budgetentwurf geht der ACABQ Sektion für Sektion durch und versucht Kürzungspotentiale aufzuspüren, freilich ohne Beeinträchtigung bereits beschlossener Aufgaben der Vereinten Nationen. Als klassisches Beispiel seien die vom Generalsekretär in den Budgetentwurf oft hineingeschmuggelten, auf den ersten Blick für den mit dem Umgang mit Budgetdokumenten weniger Vertrauten (und nicht selten auch auf den zweiten Blick) nicht erkennbaren »Polster« erwähnt, durch die zu erwartende Mindereinnahmen wegen Beitragssäumigkeit abgedefert werden sollen. Hier schlägt der ACABQ regelmäßig Minderansätze vor und begründet, warum er die Anforderung des Generalsekretärs für überhöht hält.

So wie den Budgetentwurf prüft der ACABQ auch die möglichen kostenwirksamen Folgen (programme budget implications, PBI) von Resolutionsentwürfen der anderen Hauptausschüsse der Generalversammlung, die der Generalsekretär gemäß Regel 153 der Geschäftsordnung dem 5. Hauptausschuß unterbreitet. Im Zusammenhang mit der Behandlung des ordentlichen Haushalts nimmt der ACABQ ferner Stellung

- zur Höhe des für unvorhergesehene zusätzliche Aufgaben bereitgestellten außerordentlichen Reservefonds (Contingency Fund),
- zum Haushaltsrahmen, der dem Generalsekretär für die Vorbereitung des Budgetentwurfs durch die Generalversammlung aufgegeben wird (budget outline), sowie
- zum Nachtragshaushalt (revised estimates).

Dies dann im Plenum der Generalversammlung verabschiedete Haushaltsresolution enthält regelmäßig eine Ermächtigung an den ACABQ, an Stelle der Generalversammlung die nach Finanzregel 4.5 erforderliche Zustimmung zu erteilen, die dem Generalsekretär den Transfer von Budgetmitteln zwischen den Haushaltssektionen gestattet (die Umschichtung von Mitteln innerhalb einer Sektion liegt in der Prerogative des Generalsekretärs).

Weitere Aufgaben des Ausschusses sind die Mitwirkung bei der

- Festlegung der Höhe des Betriebsmittelfonds (Working Capital Fund);

- Erteilung von Ausgabeermächtigungen bei nicht vorgesehenen und außerordentlichen Ausgaben (dies kommt typischerweise bei Friedensoperationen vor; überschreiten sie 5 Mill Dollar im Einzelfall, muß der Generalsekretär die Zustimmung des ACABQ herbeiführen, der das Tätigwerden der Generalversammlung – wie im Falle des Mitteltransfers zwischen Haushaltssektionen – substituiert; bei Überschreitung des Limits von 10 Mill Dollar muß die Generalversammlung angerufen werden);
- Beratung der Budgets von Friedensmaßnahmen, der Durchführungsberichte des Generalsekretärs hierzu und bei der Liquidation von Friedensmaßnahmen.

Durch den starken Anstieg der Zahl und der Kosten der Blauhelmeinsätze seit Ende der achtziger Jahre beschäftigte diese Materie den Ausschuß in der jüngeren Vergangenheit mit Abstand am intensivsten. Dies umschließt neben der Prüfung von Neubudgets beziehungsweise der im Jahres- oder Halbjahresrhythmus folgenden Anschlußbudgets von Friedensmaßnahmen auch die Vorlage grundsätzlicher Berichte zu dieser Thematik<sup>18</sup> sowie zur Verbesserung des Budgetverfahrens.<sup>19</sup> Zu dem ordentlichen Haushalt und den Haushalten der Friedensmaßnahmen ist seit 1993 eine dritte Kategorie von Budgets hinzugekommen: die Haushalte der Tribunale zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien und in Rwanda, die nach dem – in mühevollen Verhandlungen zustande gekommenen – Willen der Generalversammlung nicht in das reguläre UN-Budget integriert werden sollten.

Der ACABQ ist außerdem eingeschaltet bei

- der Prüfung des mittelfristigen Finanzplans (medium term plan) gemäß Finanzregel 3.12,
- der Prüfung der Verwaltungshaushalte beziehungsweise Programmunterstützungskosten
  - der Spezialorgane<sup>20</sup> UNCHS(Habitat), UNDP, UNEP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNITAR, UNU und WFP,
  - des Instituts der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR),
  - des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) sowie
  - des Programms der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (UNDCP),
- der Festlegung der Arbeitsaufteilung innerhalb des drei Mitglieder umfassenden Rates der Rechnungsprüfer nach Finanzregel 12.12;
- der Tätigkeit der JIU und
- der Prüfung neu einzurichtender Fonds (beispielsweise des Reservefonds für Friedensmaßnahmen).

Diese Aufzählung ist keineswegs erschöpfend, aber umfangreich genug, um die Bandbreite der Mandate des ACABQ zu skizzieren. Der 5. Hauptausschuß und die Generalversammlung diskutieren selten Resolutionsentwürfe von finanzpolitischer Bedeutung, ohne daß der ACABQ zuvor beteiligt worden wäre, obwohl auch letzteres vorkommt. Ein Beispiel hierfür bietet die Resolution 48/218B der Generalversammlung vom 12. August 1994, durch die das Amt für Interne Aufsichtsdienste geschaffen wurde.

Wegen der durch Beitragsausfälle beim ordentlichen Haushalt und bei den Budgets der Friedensmaßnahmen entstandenen Finanzprobleme der Vereinten Nationen, die sie bereits in bedrohliche Nähe der Illiquidität geführt haben, mußte sich der ACABQ von den ihm aufgetragenen systemübergreifenden Aufgaben – insbesondere von der Befassung mit Budgetfragen der UN-Sonderorganisationen – in den letzten Jahren mehr und mehr zurückziehen. Auch die Erledigung derjenigen Aufgaben, bei denen der ACABQ dem 5. Hauptausschuß keine Dienste leistet (im wesentlichen die Prüfung der Treuhandfonds und der auf freiwilliger Finanzierung beruhenden UN-Programme), fällt heute oftmals kürzer aus als in vergangenen Zeiten. Aus der Sicht des Steuerzahlers, dessen Interessen zu wahren letztlich eine, wenn nicht *die* Raison d'être des Ausschusses ist, ist

dies zu bedauern. Sein moralischer Anspruch auf eine exakte Prüfung aller Ausgabenansätze sowie der Ausgabe öffentlicher Gelder besteht mit gleichem Range sowohl bei den pflichtfinanzierten als auch bei den freiwillig finanzierten UN-Aktivitäten. Im Rahmen der vorhandenen Zeitreserven muß der ACABQ aber die Prioritäten setzen, die die Mitgliedstaaten ihm vorgeben. Diese lagen in den vergangenen Jahren eindeutig im Bereich der Probleme des regulären Budgets, der Finanzierung der Friedensmaßnahmen und der Restrukturierung des UN-Sekretariats. Dennoch wäre es angezeigt, wenn der Ausschuß wieder mehr Zeit für die Prüfung freiwillig finanzierter Programme und außeretatmäßiger UN-Aktivitäten aufbringen könnte. Ihr Gewicht im Gesamterscheinungsbild sämtlicher Tätigkeiten der Vereinten Nationen wird angesichts der Rückschnitte beim ordentlichen Haushalt – einige Mitgliedstaaten propagieren inzwischen den Übergang vom realen zum nominalen Nullwachstum – aller Voraussicht nach ansteigen.

#### DISKRETION UND EFFIZIENZ PRÄGEN ARBEITSWEISE

Der ACABQ tagt üblicherweise in zwei (gelegentlich auch drei) Sitzungsperioden pro Jahr, die sich zu insgesamt rund acht Monaten addieren. Die Tagungen sind – wie bei anderen Expertengremien – nicht öffentlich. Dies fördert sowohl die Aussagefreudigkeit der Vertreter des UN-Sekretariats als auch die Aussicht auf eine einvernehmliche Stellungnahme der ACABQ-Mitglieder zur jeweiligen Vorlage des Generalsekretärs. Eine eigene Geschäftsordnung hat der Ausschuß nicht, es gilt die der Generalversammlung mit den erforderlichen Anpassungen. Der Vorsitzende des ACABQ und sein Stellvertreter werden nach einer 1992 getroffenen ausschußinternen Entscheidung für eine Amtsdauer von zwei Jahren in geheimer Wahl gewählt.

Die Behandlung eines Tagesordnungspunktes beginnt mit dem Studium der jeweiligen Vorlage des Generalsekretärs durch die einzelnen Mitglieder. Infolge des großen Arbeitsdrucks im UN-Sekretariat handelt es sich bei diesen Vorlagen oft um Vorausesemplare später erscheinender offizieller Dokumente, durchweg in englischer Fassung als der am Dienort New York dominanten Amtssprache. Hierin liegt zwar ein Abweichen vom Prinzip der Gleichbehandlung aller UN-Amtssprachen; der ACABQ läßt sich insoweit von pragmatischen Überlegungen leiten und gibt dem Interesse an einer raschen Fertigstellung seiner Berichte Vorrang vor den Belangen des Sprachenregimes. Ein Dolmetscherdienst wird während der Sitzungen in allen sechs Amtssprachen geleistet; auch hiervon kann es Ausnahmen geben, etwa bei Sitzungen, die über Mitternacht hinausgehen. In diesen (eher seltenen) Fällen wird wiederum auf Englisch als gemeinsamen Nenner der Kommunikation zurückgegriffen.

Die Beratungen werden mit einer Anhörung der Vertreter des Generalsekretärs, bisweilen auch anderer Institutionen (zum Beispiel des Pensionsfonds) eröffnet. Im Unterschied zum 5. Hauptausschuß, in dem im Regelfalle nur der Untergeneralsekretär für Verwaltung und Management respektive seine Untergebenen für den Generalsekretär auftreten, erscheinen vor dem ACABQ Bedienstete aus nahezu allen Abteilungen des Sekretariats. Dies gibt seinen Mitgliedern die Gelegenheit zu detaillierten Vertiefungsfragen nach dem politischen Umfeld einer Budgetvorlage, was insbesondere bei Friedensmaßnahmen wichtig ist.

Die Fragerunde kann einen Zeitraum von einer Minute bis zu mehreren Wochen beanspruchen, je nach Tagesordnungspunkt. Oftmals verlangt der Ausschuß während der Anhörungsphase zusätzliche schriftliche Erklärungen und Erläuterungen. Im Anschluß daran findet die sogenannte Exekutivsitung statt, entweder faßt der Vorsitzende die aus der Anhörung gewonnenen Eindrücke zusammen (und unterbreitet sofort den Vorschlag für ein Ausschußvotum) oder er

sondiert durch Tischumfrage das Stimmungsbild im Ausschuß. Hierbei wird eine Abstimmung stets vermieden; bei kontroversen Themen tendiert der Ausschuß aber überwiegend dazu, der Mehrheitsmeinung zu folgen. Von den Anhängern der Mindermeinung wird erwartet, daß sie sich – zumindest bei einem klaren Bild von Mehrheit und Minderheit – im Geiste des Pragmatismus einem Konsensvotum nicht widersetzen. Der Ausschuß veröffentlicht keine Minderheitsvoten nach dem Muster von Verfassungsgerichten. Die Nichtöffentlichkeit der Sitzungen und die fehlende Protokollierung versetzen die Anhänger einer »unterlegenen« Position in die Lage, bittere Pillen eher schlucken zu können. Dem Ausschuß kam es immer darauf an, keine doppeldeutigen oder unklaren Voten zu präsentieren (eine in anderen Gremien oft geübte Ausflucht). Die Überzeugungskraft einer ACABQ-Empfehlung liegt vor allem in ihrer Präzision, in der Widerspiegelung von Common sense und darin, daß sie mit früheren Empfehlungen zu gleichgelagerten oder ähnlichen Fällen übereinstimmt. Zudem finden mögliche Präjudizwirkungen stets Berücksichtigung.

Den Mitarbeitern des (personell nicht sehr üppig ausgestatteten) ACABQ-Sekretariats obliegt nach dem Abschluß der Exekutivsitung die Formulierung eines (wiederum auf englisch abgefaßten) Berichtsentwurfs. Dieser wird unter den Mitgliedern in Umlauf gebracht und in einer weiteren Sitzung ohne Änderung, mit geringen Änderungen oder manchmal auch erheblichen Änderungen gebilligt. Letzteres kann insbesondere dann vorkommen, wenn sich Meinungstrends nach Abschluß der Exekutivsitung geändert haben oder der Konsens nicht so ausgeprägt war, wie es zunächst den Anschein hatte.

Nach Absegnung der endgültigen Fassung des Berichts erfolgt eine Übersetzung in alle Amtssprachen und die Veröffentlichung als Dokument der Generalversammlung.<sup>21</sup> Der ACABQ-Vorsitzende erläutert später den Bericht des ACABQ im 5. Hauptausschuß, im Bedarfsfalle auch in dessen informellen Verhandlungen. In früherer UN-Praxis wurden deshalb Sitzungsüberschneidungen zwischen dem 5. Hauptausschuß und dem ACABQ vermieden. Die heutige Fülle der Tagesordnungspunkte beider Gremien und die Länge der Sitzungen machen Parallelveranstaltungen jetzt unvermeidlich. Wenn der ACABQ-Vorsitzende im 5. Hauptausschuß vorträgt, übernimmt sein Stellvertreter die Sitzungsleitung im ACABQ. Eine umgekehrte Rollenverteilung wäre auch denkbar, ist bisher aber nicht üblich gewesen.

Wenn der ACABQ an Stelle der Generalversammlung eine Entscheidung trifft – wenn beispielsweise die Zustimmung zu unvorhergesehenen Ausgaben erforderlich wird –, geschieht dies durch Übersendung eines Schreibens an den Generalsekretär. Falls eine solche Entscheidung außerhalb der Tagungen des Ausschusses getroffen werden muß, nimmt der Vorsitzende schriftlichen Kontakt mit den Mitgliedern auf und unterbreitet einen Antwortvorschlag an den Generalsekretär. Nach Ablauf der den Mitgliedern gesetzten Frist zur Stellungnahme wird die Entscheidung dem Generalsekretär durch Brief übermittelt.

95 vH der Sitzungen des Ausschusses werden in New York abgehalten. Dies ergibt sich zwangsläufig aus seinen Aufgaben. Gelegentlich unternimmt der ACABQ aber auch Reisen: maximal zweimal im Jahr, nach sorgfältiger Kosten-Nutzen-Abwägung. Reiseziele sind regelmäßig Genf, ab und zu auch andere wichtige UN-Dienstorte (beispielsweise Wien mit seinen verschiedenen UN-Einrichtungen oder Den Haag als Sitz des Internationalen Gerichtshofs) und in jüngerer Zeit die Einsatzgebiete der Blauhelme. 1994 unternahm der ACABQ eine einwöchige Inspektionsreise in das ehemalige Jugoslawien, 1995 nach Haiti. Die Dienstreisen zu den in Europa gelegenen Sitzen der UN-Sonderorganisationen dienen dazu, den (mangels Zeit nicht mehr so lebendigen) Kontakt mit diesen Organisationen aufrechtzuerhalten. Die Dienstreisen zu den

Blauhelmen verschaffen den Mitgliedern unmittelbare Eindrücke von der Situation vor Ort, die durch nichts zu ersetzen sind und die ihr Urteilsvermögen wesentlich stärken. Sie bieten auch die Gelegenheit zum direkten Gespräch zwischen den Ausschußmitgliedern und niedrigeren Chargen in der Administration einer Friedensmaßnahme, die vor den Ausschüssen der Generalversammlung in New York nicht vortragen. Es liegt auf der Hand, daß hierbei auf beiden Seiten wichtige Erkenntnisse gewonnen werden, die nur aus der persönlichen Begegnung im Einsatzgebiet heraus erwachsen können.

\*

Die aktuelle Diskussion um eine Reform der Vereinten Nationen geht auch am ACABQ nicht vorbei. Die Vereinigten Staaten haben im Rahmen ihrer Reformvorstellungen auch auf den Ausschuß bezogene Vorschläge unterbreitet. Sie gehen in Richtung einer größeren Transparenz (etwa durch Herstellung der Öffentlichkeit bei einem Teil der Sitzungen und die Veröffentlichung von Minderheitsvoten).<sup>22</sup> Inwieweit diese Vorschläge Akzeptanz finden werden, läßt sich noch nicht absehen.

Mit seiner bisherigen Arbeitsweise hat der Ausschuß in seiner fünfzigjährigen Geschichte jedenfalls eine Bilanz vorzuweisen, die sich sehen lassen kann: die allermeisten seiner Vorschläge und Anregungen wurden im großen ganzen von der Generalversammlung übernommen.

- Kirpalani (Indien), Olyntho Machado (Brasilien), G. Martinez Cabanas (Mexiko), Sir William Matthews (Großbritannien) und Donald C. Stone (Vereinigte Staaten).
- 4 UN-Dok. A/520/Rev.15 (Übersetzung des Deutschen Übersetzungsdienstes als Verkaufspublikation G-85.I.13 erschienen); letzte Änderung: A/520/Rev.15/Amend.2 v. 8.10.1993.
  - 5 Resolution 1659(XVI) der Generalversammlung v. 28.11.1961.
  - 6 Resolution 2798(XXVI) v. 13.12.1971.
  - 7 Resolution 32/103 v. 14.12.1977.
  - 8 Neben ACABQ und CPC ein weiteres wichtiges Gremium im Bereich von Verwaltung und Haushalt; vgl. Wilfried Koschorreck, Programmziele und finanzielle Leistungsfähigkeit im Widerstreit. Die Geschichte der Beitragsfestsetzung in den Vereinten Nationen, VN 2/1983 S. 51ff.
  - 9 Mit abnehmender Tendenz in den vergangenen Jahren, da die Fülle der Tagesordnungspunkte des ACABQ nur noch wenig Spielraum für die Übernahme weiterer Aufgaben beläßt.
  - 10 Zusammensetzung der Regionalgruppen: VN 1/1996 S. 39.
  - 11 Die Vereinten Staaten gehören – wie auch einige wenige andere UN-Mitglieder – formell keiner Regionalgruppe an, sie werden aber in bezug auf Wahlen wie ein WEOG-Mitglied behandelt.
  - 12 Beitragsschlüssel 1995 bis 1997: VN 1/1995 S. 20f.
  - 13 Botschafter C.S.M. Mselle (Tansania).
  - 14 Australien, Belgien, Brasilien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Rußland, Schweden, Spanien, Ukraine und Vereinigte Staaten.
  - 15 ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3.
  - 16 Hierzu im einzelnen Lothar Koch / Armin Plaga, Interessenausgleich mit Hindernissen. Das reformierte Haushaltsaufstellungsverfahren der Vereinten Nationen, VN 1/1992 S. 16ff.
  - 17 Vgl. Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Formdiskussion, VN 1/1987 S. 1ff.
  - 18 A/47/990 v. 18.7.1993.
  - 19 A/49/664 v. 18.11.1994 mit Add. 1 v. 2.12.1994.
  - 20 Übersicht: VN 1/1996 S. 37.
  - 21 Der Bericht erscheint jeweils als Beilage 7 zum Offiziellen Protokoll der Generalversammlung (zuletzt A/50/7 v. 9.8.1995 mit zahlreichen später vorgelegten Addenda).
  - 22 US-Botschafter Birenbaum führte vor der offenen Arbeitsgruppe der Generalversammlung zur Stärkung des UN-Systems am 13.2.1996 aus, der ACABQ bedürfe der Reform: »Um seine Transparenz zu erhöhen, sollten seine Sitzungen generell der Beobachtung durch alle UN-Mitgliedstaaten offenstehen, mit Ausnahme der erforderlichen Exekutivsitzungen und der informellen Gespräche mit den Bediensteten des Sekretariats. Die Berichte des ACABQ sollten folgendermaßen in drei Teile gegliedert sein: Hintergrund, Diskussion und Empfehlungen... Erforderlichenfalls sollten abweichende Meinungen wiedergegeben werden. ... Der ACABQ sollte ein Sachverständigen-gremium bleiben, doch sollten seine Mitglieder ihren Regierungen gegenüber verantwortlich sein.«

1 Vgl. Artikel 57ff. der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere Art. 58.  
 2 So mußte Trygve Lie anmahnen, es »sei höchst wünschenswert«, daß die Mitglieder des Ausschusses »so bald wie möglich bestellt werden«, UN Doc. A/C.5/W.2 v. 1.11.1946.  
 3 Die ersten neun Mitglieder waren Thanassis Aghnides (Griechenland), André Ganim (Frankreich), C.L. Hsia (China), Valentin I. Kabuschko (Sowjetunion), S.K.

## ›Standby‹: neue Wege in der Friedenssicherung

### Die Verfügungsbereitschaftsabkommen für Blauhelmeinsätze

MANFRED EISELE · EKKEHARD GRIEP

Der Ständige Vertreter Nepals bei den Vereinten Nationen zieht einen kleinen weißen Briefumschlag aus der Westentasche, übergibt ihn lächelnd dem für die Planung und Unterstützung von friedenserhaltenden Maßnahmen zuständigen Beigeordneten Generalsekretär und lehnt sich sichtlich befriedigt zurück. Er merkt noch an, daß in der soeben überreichten Note seiner Regierung den Vereinten Nationen lediglich 2 000 Soldaten im Rahmen des Systems der Verfügungsbereitschaftsabkommen angeboten worden seien, über Polizeikräfte könne man darüber hinaus natürlich auch verhandeln. Es folgt ein kurzer, höflicher Meinungsaustausch, und nach zehn Minuten verabschiedet sich der Botschafter des Himalaya-Königreiches.

Dies war vor wenigen Monaten ein keineswegs ungewöhnlicher Vorgang. Mit Nepal hatte sich im November 1995 der fünfzigste Mitgliedstaat verpflichtet, ein konkret bezeichnetes Streitkräftekontingent unter bestimmten Bedingungen den Vereinten Nationen für Zwecke der Friedenssicherung zur Verfügung zu stellen. Bis Anfang April 1996 haben vier weitere Staaten in diplomatischen Noten die gleiche Absicht bekundet. Das bedeutet, daß zur Zeit 54 der 185 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen an den ›Verfügungsbereitschaftsabkommen für Friedenssicherungseinsätze‹ (standby arrangements for peace-keeping operations) beteiligt sind; dies entspricht immerhin einem Anteil von fast 30 vH.

Der Ermutigung des Sicherheitsrats können sich diese Staaten sicher sein, hat er doch Ende letzten Jahres die UN-Mitglieder aufgerufen,

»sich an Verfügungsbereitschaftsabkommen zu beteiligen, sofern sie dies noch nicht getan haben.«<sup>1</sup> Der ihm zur Erörterung vorliegende Bericht von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali<sup>2</sup> ließ die Fortschritte erkennen, die seit der Stellungnahme des Rates vom Mai 1994 zum Thema Friedenssicherungseinsätze<sup>3</sup> und dem ersten daraufhin erstatteten Bericht des Generalsekretärs<sup>4</sup> gemacht wurden. Noch 1990 waren auf eine Anfrage bei den Mitgliedstaaten, »welches Militärpersonal sie grundsätzlich bereit wären, zur Verfügung zu stellen, ... nur wenige Antworten ein(gegangen)«, wie Boutros-Ghali in seiner ›Agenda für den Frieden‹<sup>5</sup> festhalten mußte. Der neue Anlauf folgte aus der ›Agenda‹ und wurde 1993 begonnen; er stellt letztlich aber eine Konsequenz aus der Tatsache dar, daß die in Artikel 43 der Charta der Vereinten Nationen vorgesehenen »Sonderabkommen« – nach deren Maßgabe die UN-Mitglieder »dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen ... gewähren« – niemals zustande gekommen sind.

#### I. Zwang zur Steigerung der Effizienz

Nicht nur organisatorisch, auch funktional sehen sich die Vereinten Nationen seit dem Ende des Kalten Krieges zu grundlegenden Ver-