

Setzung von Schranken

Die Bundesregierung bewertet die Ergebnisse von Genf verhalten positiv. In der Schlußakte der Konferenz würden entscheidende Elemente einer sozialen Gestaltung der Globalisierung gebündelt und verankert, erklärte die deutsche Entwicklungsministerin. Beispielhaft nannte sie die Verpflichtung auf Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO. Demgegenüber kam von NGO-Seite deutliche Kritik am Fehlen finanzieller Zusagen und verbindlicher Vereinbarungen.

Die Genfer Sondergeneralversammlung hat einmal mehr deutlich gemacht, daß derartige Veranstaltungen kaum geeignet sind, die Regierungen zu verbindlichen Umsetzung ihrer auf den Weltkonferenzen eingegangenen Verpflichtungen zu bewegen. Ein Treffen des Plenums der Staatengemeinschaft, in dem die Mitglieder die unterschiedlichsten Interessen verfolgen, in dem zugleich das Konsensprinzip herrscht – womit faktisch jedes Mitglied ein Vetorecht besitzt –, kann kaum mehr als Formelkompromisse zustande bringen. Dies gilt umso mehr angesichts der Auflösungserscheinungen innerhalb der G-77. Dieser Zusammenschluß aus inzwischen 133 Ländern des Südens hat zunehmend Schwierigkeiten, mit einer Stimme zu sprechen. Die politischen Prioritäten von Ländern wie Mexiko und der Republik Korea, die mittlerweile Mitglied der OECD sind, haben nur noch wenig gemein mit etwa denen von Mosambik oder Laos.

Um einen Ausweg aus der gegenwärtigen Sackgasse der Nord-Süd-Verhandlungen zu finden, müßten neue institutionelle Formen des Interessenausgleichs und der verbindlichen Nord-Süd-Kooperation entwickelt werden. Ministerin Wiecek-Zeul hat in ihrer Rede in Genf gefordert, »global geltende Regelwerke zu entwickeln«, um »die Kräfte des Weltmarkts in soziale und ökologische Schranken zu verweisen«. Dazu seien starke internationale Institutionen nötig, »denn die bestehenden Mechanismen sind nicht ausreichend, um transnationale Entwicklungen zu regulieren«. Die Bundesregierung hat diesen Worten in Genf leider keine Taten folgen lassen. Der Millenniums-Gipfel, zu dem sich die Staats- und Regierungschefs Anfang September in New York treffen, und die UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im Jahre 2001 bieten dazu die nächsten Gelegenheiten. □

Verwaltung und Haushalt

Noch mehr Rabatt für den Reichsten?

WILFRIED KOSCHORRECK

UN-Haushalt: Ringen um neue Beitragsskala – Expertenausschuß als Rechenmaschine – Nullsummenspiel mit Modellen der Entlastung und Belastung – Vorschläge im Dutzend

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Wilfried Koschorreck, Beitragsfestsetzung weder gerecht noch transparent, VN 1/1998 S. 33ff., fort. Vgl. auch Wilfried Koschorreck, Zahlungsfähigkeit versus Zahlungsbereitschaft. Die Debatte um die Beiträge zu den Vereinten Nationen, VN 5/1997 S. 161ff., und den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 1998 bis 2000, VN 1/1998 S. 21ff.)

Wie vor drei Jahren bei der Aufstellung des bis Ende 2000 gültigen *Beitragsschlüssels für den Haushalt der Vereinten Nationen* wird auch die in diesem Herbst notwendig werdende Beschlußfassung über die Beitragsskala für die Jahre 2001 bis 2003 unter starkem politischen Druck der Regierung der Vereinigten Staaten stehen. Diese muß erneut versuchen, die langjährige Forderung des US-Kongresses auf Absenkung des Höchstsatzes – und damit des US-Beitrags – von derzeit 25 vH durchzusetzen. Dieses Begehren ist einer der Hauptpunkte der Helms-Biden-Gesetzgebung der letzten Jahre, die der Regierung auferlegt, die Beziehungen zur Weltorganisation in wichtigen Bereichen neu zu ordnen und weitere Leistungen – und die Mitarbeit im Rahmen des gesamten Verbandes der Vereinten Nationen – an die Erfüllung dieser Forderungen zu knüpfen.

Ein Eingehen auf diese Forderung würde eine entsprechende Regelung bei den UN-Sonderorganisationen sowie anderen Organisationen, die sich am UN-Schlüssel orientieren, nach sich ziehen. Außerdem haben die USA unilateral ihre Beiträge im Bereich der Friedenssicherungsmaßnahmen von über 31 vH auf 25 vH gemindert und wollen dieses Vorgehen von der Mitgliedschaft der UN akzeptiert sehen.

I. Die Bemühungen Washingtons spielen sich vor dem Hintergrund einer allgemeinen Unzufriedenheit mit dem Beitragsbemessungssystem ab. So beklagt sich seit Jahren die überwiegende Zahl der UN-Mitglieder darüber, daß ihnen zu hohe Beiträge abverlangt würden. Eine seit Jahrzehnten angemahnte grundsätzliche Reform der Beitragsbemessung ist jedoch nicht in Sicht. In Frage kommt daher nur die Variation einzelner Parameter des Beitragssystems, die im Laufe der Zeit vor allem zugunsten der Entwicklungsländer (und damit für die große Mehrheit der Mitgliedschaft) eingeführt worden sind. Zu einem ersten zaghaften Versuch einer Flexibilisierung ist es bereits bei der Aufstellung der derzeit geltenden Skala gekommen. Daher fürchtet die »Gruppe der 77« (G-77) nunmehr, daß bei der Suche nach einer Finanzierung der amerikanischen Rabattforderung ein weiterer Abbau ihrer Privilegien unausweichlich werden könnte.

Ein Blick auf die Parameter der Beitragsbemessung zeigt, wo sich hier Ansätze bieten. Ausgangspunkt ist die relative Zahlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten im Verhältnis zueinander. Mangels besserer Lösungen ist hierfür das Volkseinkommen beziehungsweise seit 1998 das Bruttosozialprodukt (BSP) die Bezugsgröße; gemessen wird es über einen Veranlagungszeitraum, der über die Jahre zwischen drei und zehn Jahren geschwankt hat und zur Zeit sechs Jahre beträgt, also weit ab ist von einer zeitnahen Veranlagung. Seine Auswirkungen

werden durch gezielte Abschläge gemildert, die beträchtliche Auswirkungen haben können.

Der gewichtigste Abschlagsfaktor ist dabei die Gutschrift für bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Einkommen unter dem Weltdurchschnitt liegt. Bei ihnen wird derzeit die Bemessungsgrundlage um 80 vH der Differenz zwischen dem BSP-Weltdurchschnitt und dem tatsächlichen Pro-Kopf-Einkommen gemindert; das führte bei der Festlegung der derzeitigen Skala zum Beispiel dazu, daß bei gleichem BSP Indien mit 0,3 und die Niederlande mit 1,62 vH veranlagt werden.

Weiter werden – wenn auch in jüngster Zeit in geringerem Maße – Abschläge bei der Bemessungsgrundlage infolge hoher Auslandsverschuldung gewährt. Zusätzliche Abweichungen gab es durch einen Raster (Begrenzungsschema) von Höchstgrenzen für das Ansteigen und Absinken von Beitragssätzen in zwei aufeinanderfolgenden Veranlagungszeiträumen. Grob gesagt blieben dabei Mitgliedstaaten länger weniger wohlhabend (vor allem Japan und die Erdölförderländer in den siebziger und achtziger Jahren), als sie es gewesen wären, wenn sich die Elemente der Beitragsfestsetzung voll ausgewirkt hätten, oder aber relativ wohlhabender (so die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und wiederum die Ölproduzenten in den neunziger Jahren). Dieses Schema läuft jedoch Ende 2000 aus.

Als Begrenzungsfaktoren wirken neben der absoluten Obergrenze von 25 vH, deren Absenkung von ursprünglich rund 40 vH die Vereinigten Staaten über Etappen von 33,3 vH (1954) und 30 vH (1957) im Jahre 1973 erreicht hatten, auch die Obergrenze von 0,01 vH für die Mitgliedstaaten der Kategorie der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und die Beitragsuntergrenze, die ebenfalls in Stufen auf 0,001 vH für die Periode 1998/2000 abgesenkt wurde, nachdem sie bis 1973 0,04 vH betragen hatte. Diese Mindestsatzregelung führt dazu, daß mehr als 30 Staaten Jahresbeiträge nur noch von rund 12 000 US-Dollar entrichten, ein zumutbarer Satz, wenn man berücksichtigt, daß dadurch auch eine gewisse Verantwortlichkeit für die Gestaltung der Arbeit der Organisation gesichert werden soll, auch wenn dadurch die Mehrheit dieser Mitglieder immer noch zu hoch veranlagt wird. Insgesamt haben zur Zeit 47 Mitglieder etwa 99 vH des Beitragsvolumens aufzubringen, für die restlichen 141 bleibt 1 vH.

II. Die Vereinigten Staaten verfolgen ihr Ziel, ihren Beitragssatz weiter abzusenken, seit 1997 mit starkem politischem Druck. Allerdings scheinen sie ihre ursprüngliche Absicht, zwei Absenkungen in unmittelbarer zeitlicher Abfolge – auf 22 und 20 vH – zu erreichen, nicht weiterzuverfolgen, denn sie stellen in ihren Resolutionsentwürfen zur Beitragsfrage wie auch in ihren Verhandlungen nur noch auf eine Absenkung auf 22 vH ab. Sie testen dabei die Wirkung verschiedener Lösungsansätze auf die gesamte Mitgliedschaft, einzelne große Beitragszahler und bestimmte Staatengruppen. Dabei geht es zum einen darum, die wenigen zu überzeugen, die vom Volumen her die Hauptlasten zu tragen haben, wie auch diejenigen, die bei den verschiedenen Optionen außerhalb der Gruppe der großen Beitragszahler von drastischen Mehrbe-

lastungen bedroht sind. Hierbei spielt die Beitragsstruktur, die aus dem geschilderten System entstanden ist, naturgemäß die entscheidende Rolle, obwohl sie keinerlei Einfluß auf die Stimmengewichte in der Generalversammlung – ein Staat, eine Stimme – hat. So zahlen im Jahr 2000 die 15 nach den USA größten Beitragszahler, die alle einen Beitragsanteil von über 1 vH haben, fast 63 vH der Beiträge. Sie würden zusammen mit den 15 volumenmäßig folgenden Mitgliedstaaten die größte Last eines möglichen Ausgleichs für eine US-Beitragsminderung zu tragen haben. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß jede Erhöhung im unteren Teil der Skala prozentual wesentlich höhere Anstiege nach sich zieht. Bei den über 30 Staaten, die gegenwärtig den Mindestbeitrag zahlen, würde jede Erhöhung mindestens 100 vH ausmachen.

So ergeben sich für die US-Verhandlungslinie zwei Eckpunkte: die Finanzierbarkeit ihres weiteren Rabatts und dessen im Konsens erfolgender Einbau in das über mittlere Frist kaum veränderbare derzeitige Beitragssystem. Der einfachste Weg wäre, den Höchstsatz auf 22 vH zu senken und die Beitragsbemessung auf der Basis der übrigen bisherigen Parameter vorzunehmen. Eine von den USA durchgeführte Probe-rechnung hat übrigens gezeigt, daß sich die Veränderungen in der Belastung der übrigen 187 Mitgliedstaaten im Schnitt durchaus im Rahmen dessen halten würde, was an Mehrbelastungen auch in der Vergangenheit auf einzelne Mitglieder zugekommen ist und von ihnen akzeptiert worden war. Für Deutschland würde diese Lösung eine Mehrbelastung von 0,3 vH bringen, für die Gesamtheit der 15 EU-Mitglieder von etwa 1,4 vH. Sie hätten also fast die Hälfte der US-Entlastung zu erbringen, die Industrieländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) insgesamt etwa 2,4 vH. Offensichtlich auf Grund des Ergebnisses der bilateralen Beratungen der letzten eineinhalb Jahre haben die Vereinigten Staaten diesen Vorschlag nicht mehr weiterverfolgt; er taucht jedenfalls bei den Vorbereitungen auf die Beratungen im Herbst nicht als Vorschlag auf.

III. Während der 54. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung wurde dann mit Resolution 54/237 im April 2000 der Beitragsausschuß beauftragt, 12 bis ins Detail ausformulierte Optionen für die neue Skala ab 2001 in ihren Auswirkungen darzustellen. Dieses aus 18 Experten bestehende Gremium, das ursprünglich als Ideengeber für den mit Fragen von Verwaltung und Haushalt betrauten 5. Hauptausschuß der Generalversammlung konzipiert war, ist schon lange zu einer Rechenmaschine mit präziser Auftragsvorgabe verkümmert. Es hat die 12 Vorschläge durchgerechnet und sie Ende Juni in seinem Bericht (UN Doc. A/CN.2/R.651 v. 28.6.2000) ohne eigene Wertung oder Gewichtung an die Generalversammlung zurückgegeben.

Zusammengefaßt haben alle diese Vorschläge folgende Gemeinsamkeiten: sie halten am BSP als Ausgangsgröße für die Bemessung der relativen Zahlungsfähigkeit fest, desgleichen am Mindestsatz von 0,001 vH und dem Höchstsatz von 0,01 vH für die LDC. 10 der 12 Optionen

wollen in verschiedenen Formen eine hohe Auslandsverschuldung als Minderungsfaktor beibehalten; hiergegen sprechen sich die EU und die USA in einem ihrer Vorschläge aus, weil dieses Element bereits im BSP ausreichend berücksichtigt sei.

Alle Vorschläge sehen Entlastungen für bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten vor, 11 legen bei den Abschlägen den Weltdurchschnitt des Pro-Kopf-Einkommens zugrunde; lediglich Brasilien wählt zum eigenen Nutzen und ohne Aussicht auf einen konsensfähigen Vorschlag einen fast doppelt so hohen Betrag.

Außer beim Vorschlag Chinas sehen alle Optionen eine Obergrenze vor. Im chinesischen Modell landen die USA bei knapp 30 vH. Kanada startet in seinem Alternativvorschlag mit 20 vH einen Versuchsballon, die USA gehen in ihren beiden Vorschlägen ebenso wie Uganda von 22 vH aus. Die restlichen sieben Vorschläge, zu denen die der EU, der G-77 und Japans gehören, gehen davon aus, daß der Höchstsatz von 25 vH weiter Bestand haben wird. Wesentliche Unterschiede gibt es bei der Bemessungsgrundlage. Während die Entwicklungsländer an der sechsjährigen Basis festhalten wollen, streben mit der EU auch alle anderen Industrieländer eine Verkürzung, möglichst eine Rückkehr zum Dreijahreszeitraum an. Dabei werden sie – soweit es die Gruppensolidarität zuläßt – von Staaten außerhalb ihrer Gruppe unterstützt, die sich einem starken Wohlstandsgefälle gegenübersehen. Weiter mahnen die OECD-Länder ein langsames Abschmelzen des Bonus für Bevölkerungsreichum bei gleichzeitiger Konzentration auf die wirklich Bedürftigen an. Dagegen machen die Vertreter der G-77 mit Entschiedenheit Front und wollen die Begünstigung mindestens auf dem derzeitigen Stand halten.

IV. Vor diesem Hintergrund beginnt im Herbst auf der 55. Generalversammlung der Kampf mit Argumenten und Zahlen.

Auf der politischen Ebene gäbe es viele Gründe, die Frage der Obergrenze zu thematisieren; störend ist allein der aktuelle Anlaß. Einerseits erhöhen hohe Obergrenzen die Abhängigkeit der Organisation vom Wohlwollen oder der Willkür eines einzelnen oder weniger Beitragszahler. Zum anderen darf bei einem an der Leistungsfähigkeit ausgerichteten Verteilungsschlüssel nicht der Leistungsstärke über Gebühr durch Nachlässe zu Lasten Leistungsschwächerer begünstigt werden. Die Vereinigten Staaten wären ohne Obergrenze mit einem Anteil von rund 30 vH zu veranschlagen, was ihrem Welt-BSP entspricht. Sie wollen aber nur noch nach einem BSP veranlagt werden, das einem Beitragsschlüssel von 22 vH entspricht. Der Anteil der EU am Welt-BSP liegt ebenfalls in dieser Höhe, sie wird jedoch schon heute – da sie im Nullsummenspiel des Beitragssystems zusammen mit Japan vorrangig für die diversen Rabatte geradestehen muß – veranlagt, als hätte sie einen Anteil am BSP von 36 vH. Widerspruch erzeugt weiterhin, daß die einzig verbliebene Supermacht drastisch entlastet werden will, während trotz der auf 0,001 vH abgesenkten Untergrenze die Mehrheit der davon profitierenden Entwicklungsländer immer noch höher veranlagt wird, als dies nach den Kriterien der Zahlungsfähigkeit gerechtfertigt wäre.

Viel wichtiger als Gerechtigkeitspostulate werden aber zum Schluß die monetären Auswirkungen sein. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, daß anders als 1973 bei der letzten Anpassung des US-Beitragsatzes die Absenkung aus dem System durch das Zurückschneiden von Begünstigung oder die Neueinführung von Grenzen erwirtschaftet werden muß. Damals brachte der Beitritt der beiden deutschen Staaten über 8 vH Beitragszuwachs.

Daher schien auf den ersten Blick der US-Vorschlag, einen den besonderen Rechten der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats Rechnung tragenden Mindestbeitrag bei 2,5 vH festzulegen, plausibel. Hiergegen hat sich mit großer Verve bisher China gewandt, während Rußland, das bei einer neuen Skala zu den derzeitigen Bedingungen auf 0,6 vH absinken würde, nicht von vornherein zu widersprechen scheint. Aber neben dem Widerstand Chinas sprechen auch andere Ergebnisse gegen diese US-Initiative. So würde der EU-Beitrag von etwa 36,6 auf 35,1 vH absinken, Japan von 20,6 auf 17,7 vH fallen, während die neuen Industrieländer Lateinamerikas und Asiens beträchtliche Steigerungen hinnehmen müßten.

Hier liegt der Kernpunkt der monetären Debatte. In der bisherigen Vorstellungswelt der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten gab es nur eine Zunahme von Vergünstigungen für die Mehrheit, also die Entwicklungsländer, zu Lasten der Industrieländer. Eine Umkehr dieser Tendenz war noch vor kurzem völlig undenkbar. Nun sehen von den 12 aus der Mitgliedschaft vorgelegten Optionen, darunter 5 aus der G-77 oder von einzelnen ihrer Mitglieder, nur 3 eine Erhöhung des EU-Beitrags vor, während er – ebenso wie der Beitrag des zweitgrößten Beitragszahlers Japan – auch bei den Vorschlägen der Entwicklungsländer zum Teil erheblich absinkt. Bei den Erhöhungen bringenden Optionen handelt es sich um den extremen Vorschlag Brasiliens bei der Anrechenbarkeit der Bevölkerungsquote, den kanadischen Vorschlag, der auf einen Höchstsatz von 20 vH abzielt, und einen Vorschlag Ugandas, der die bisher typische Haltung der G-77 widerspiegelt: unter Fortschreibung der bisherigen Veranlagungskriterien wird der Höchstsatz auf 22 vH gesenkt und die daraus entstehenden Belastungen werden in einer Art gruppenspezifischer Haftung von den Mitgliedern getragen, die nicht dem Verbund G-77/China angehören, also den OECD-Ländern. Für Japan, Deutschland und Frankreich käme es nur beim brasilianischen und ugandischen Vorschlag zu (im Rahmen bleibenden) Erhöhungen, für Italien in keinem Falle.

Die EU bringt ihren Vorschlag aus dem Jahre 1997 erneut in die Debatte, will den Veranlagungszeitraum auf drei Jahre verkürzt sehen, keinen Rabatt für hohe Auslandsverschuldung gewähren, am Höchstsatz von 25 vH festhalten und die sonstigen Parameter unverändert lassen. Japan möchte wie die EU eine Basisperiode von drei Jahren, jedoch die Schuldenlast voll berücksichtigen. Beim Pro-Kopf-Einkommen sieht es eine abgestufte Entlastung von 70 vH bei Ländern mit weniger als 1 vH Anteil am Welt-BSP, von 40 vH bei solchen, die darüber liegen, und ab 3 vH Welt-BSP einen Faktor von 10 vH vor. Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sollen von dieser Begünstigung ausge-

geschlossen sein. Abgesehen vom Höchstsatz von 22 vH liegen die USA in ihrer zweiten Variante in der Nähe des japanischen Vorschlags. Sie wollen die Verschuldung voll berücksichtigen, jedoch die Bevölkerungskomponente nur in zwei Stufen verwirklichen, mit 80 vH, wenn der Anteil unter 1 vH Welt-BSP liegt, mit 50 vH, wenn er darüber liegt; die statistischen Grundlagen basieren auf einem Dreijahreszeitraum.

V. Damit sind die wesentlichen Elemente, die die Grundlage der Debatte in der Beitragsfrage ab Oktober dieses Jahres in New York bilden werden, dargestellt. Sie lassen sich leicht als Bausteine für immer neue Skalenentwürfe verwenden. Die Vereinten Staaten werden drängen und sich bei grundsätzlichen Bedenken und Einwänden kaum aufhalten, wenn sie ihr Ziel auf pragmatische Weise erreichen können. Die

Intensität wird allerdings auch davon abhängen, wieviel Brisanz das Thema während des US-Wahlkampfes erzeugen kann. Auf jeden Fall könnten zwei interessante personelle Aperçus zutage kommen. Es war der damalige amerikanische UN-Botschafter – und spätere Präsident – George Bush, der 1972/73 bei der von ihm ausgehandelten Beitragssenkung auf 25 vH zusicherte, daß dies das letzte Mal sei, daß die USA eine Senkung des Höchstsatzes verlangten. Das müßte sein Sohn als Präsidentschaftskandidat der Republikaner jetzt in Frage stellen. Zum zweiten möchte sicherlich der gegenwärtige Ständige Vertreter Washingtons bei den Vereinten Nationen, Richard Holbrooke, etwas schaffen, was seiner Vorgängerin und jetzigen Chefin Madeleine Albright nicht gelang. Auf dem Wege dahin hat er eine erste Bereinigung der Gefechtslage bereits vorgenommen, indem er nicht mehr die doppelte Absenkung in kurzer

Frist auf 22 und 20 vH anstrebt, sondern die 22 vH zu seinem Ziel machte.

Aber selbst wenn die US-Regierung auf dieser Etappe erfolgreich wäre, wäre sie noch lange nicht am Ziel. Denn die übrige Mitgliedschaft der UN dürfte kaum in eine Absenkung einwilligen, solange nicht die Frage der Begleichung der Zahlungsrückstände der Vereinten Staaten geklärt und die Probleme um die von Washington bestrittenen Schulden gelöst sind. Es bleibt nur der Trost, daß der Vorsitzende des 5. Hauptausschusses – wohl für alle Fälle – schon mal als eine der 12 Optionen die Fortschreibung des jetzigen Systems mit den neuesten Statistiken hat berechnen lassen. Denn die geltende Skala läuft am 31. Dezember aus; ohne eine neue kann der Generalsekretär zum 1. Januar 2001 keine Beitragsrechnungen verschicken. So wäre für eine Übergangszeit wenigstens ein Notnagel vorhanden. □

Literaturhinweis

Reckhard, Michael: Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Sanktionierung von Beitragsverweigerung im System der Vereinten Nationen

Frankfurt am Main: Peter Lang 1999
292 S., 89,- DM

Der Autor dieser 1998 an der Universität Marburg abgeschlossenen rechtswissenschaftlichen Dissertation will zeigen, »daß mit Hilfe völkerrechtlicher Auslegungsmethoden eine Kompetenz der Vereinten Nationen zur Ergreifung von Sanktionen gegen ihren Zahlungsverpflichtungen nur unzureichend nachkommenden Mitgliedstaaten hergeleitet werden kann und dies zur Stabilität der Organisation beiträgt, ohne die Rechte der Mitgliedstaaten zu ignorieren« (S. 9). Mit Hilfe verschiedener völkerrechtlicher Auslegungsmethoden wird untersucht, ob aus der UN-Charta eine Befugnis der Vereinten Nationen abgeleitet werden kann, gegen Beitragsverweigerer Sanktionen zu ergreifen (S. 70).

Reckhard kommt zu dem Ergebnis, daß die Generalversammlung befugt ist, im Falle eines Verstoßes gegen Artikel 17 Absatz 2 der Charta (»Die Ausgaben der Organisation werden von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden Verteilungsschlüssel getragen.«) gegen einen Mitgliedstaat Sanktionen anzuwenden, wobei die Intensität des Eingriffs in die Rechte der Mitglieder ihre Grenze in der im Art. 19 Satz 1 der Charta von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Regelung findet (S. 161). Allerdings hat sich diese in Betracht kommende Sanktion, nämlich der Entzug des Stimmrechts in der Generalversammlung, als nicht effektiv erwiesen. Sanktionen nach Art. 5 und 6 der Charta, nämlich ein zeitweiliger Entzug der Rechte und Vorrechte aus

der Mitgliedschaft oder der Ausschluß aus der Organisation, lehnt der Autor als nicht anwendbar ab. Er kommt zu dem Ergebnis, daß jedoch andere Sanktionen möglich sind, wobei er den Begriff »Sanktionen« sehr weit faßt.

Der Autor weist darauf hin, daß die Mitgliedstaaten, nicht jedoch die Vereinten Nationen, »als völkerrechtliche Rechtsgrundlage für eine Sanktionierung der Beitragsverweigerung auf das Repressalienrecht zurückgreifen« (S. 257) können. Allerdings hält er die Einzelrepressalie für nicht geeignet, Ansprüche der Vereinten Nationen aus Art. 17 Abs. 2 durchzusetzen; denn: »Der einzige Mitgliedstaat, der genügend politisches Gewicht hat, um einen säumigen Beitragszahler zur Entrichtung seiner Beiträge anzuhalten, ist selbst der größte Schuldner.« (S. 192)

Als weitere Option nennt der Autor die Einholung von Gutachten beim Internationalen Gerichtshof sowie einen zweistufigen Kontrollmechanismus, bestehend aus erstens der »Supervision« des Zahlungsverhaltens (gemeint ist eine Berichterstattungspflicht in der Hoffnung, säumige Schuldner zur Zahlung zu bewegen) und zweitens der »Sanktionierung« eines Vorstoßes gegen die Beitragspflicht (hier nennt der Autor die Mobilisierung der öffentlichen Meinung sowie den Entzug wirtschaftlicher Aufträge). Sein Vorschlag, regelmäßig erscheinende Listen mit den Schuldnern zu veröffentlichen (S. 241), ist nicht neu; im Gegenteil, hier handelt es sich um eine gängige Praxis des UN-Sekretariats. Reckhard ist der Ansicht, daß dadurch die öffentliche Meinung mobilisiert werde und daß es sich um eine »effektive und zulässige Sanktion« handelt. Die Vereinten Staaten haben sich jedenfalls von dieser »Sanktion« nicht beeindrucken lassen. Der Autor glaubt, daß die Erhebung eines Zwangsgeldes in der Form der Verzinsung von Beitragsschulden durch Art. 19 Satz 1 der

Charta nicht abgedeckt sei, ohne die Praxis und Erfahrungen der Sonderorganisationen (z.B. ITU und UPU) zu diskutieren.

Immer wieder ist von der »pünktlichen und vollständigen Zahlung« (S. 19, S. 113, S. 139) die Rede, ohne daß an einer Stelle die empirische Evidenz für das tatsächliche Verhalten aufgezeigt wird. 1991 zahlten nur neun Mitgliedstaaten ihre Anteile von insgesamt 8,18 vH pünktlich und vollständig, 1999 waren es immerhin 32 Staaten mit insgesamt 18,04 vH, darunter Frankreich mit 6,54, Kanada mit 2,754, die Niederlande mit 1,631, Rußland mit 1,487 und Schweden mit 1,084 vH.

Zwar stellt der Autor in seiner Schlußbetrachtung fest, daß die Vereinten Nationen gegenwärtig »von einem solchen Idealzustand« weit entfernt seien (S. 245), aber er sagt auch nicht, daß die Haushaltsvorschriften eine pünktliche und vollständige Zahlung innerhalb von vier Wochen nach Benachrichtigung durch den Generalsekretär, also zum 31. Januar des jeweiligen Jahres, verlangen – eine Regelung, die durchaus revidiert werden könnte, etwa durch die Einführung von zwei halbjährlichen Raten.

Auf S. 46 behauptet der Autor, daß sich für die Finanzierung der Friedensoperationen die Praxis einbürgerte, freiwillige Leistungen der Mitgliedstaaten vorzusehen; dies stimmt nur für den Zeitraum bis 1973, als ein neues Finanzierungsmodell mit Pflichtbeiträgen in Anlehnung an den Beitragsschlüssel für den regulären Haushalt eingeführt wurde. Dieses gilt bis heute, obwohl die USA 1995 einseitig dieses Vier-Klassen-Modell aufkündigten.

Insgesamt handelt es sich um eine oftmals sehr weit ausholende völkerrechtlich-abstrakte Analyse, die jedoch die Praxis in den Vereinten Nationen nur unzureichend berücksichtigt.

KLAUS HÜFNER □