

Finanzierung und Finanzierbarkeit der OSZE

Im Dezember 1994 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im Verlaufe ihres Treffens in Budapest, die KSZE ab 1. Januar 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umzubenennen. Dieses Zeichen für eine neue Phase trug sowohl dem Zuwachs an Aktivitäten während der vergangenen Jahre Rechnung als auch dem Wunsch der Teilnehmerstaaten nach einer zentralen Rolle der OSZE bei der Schaffung einer sicheren und stabilen OSZE-Gemeinschaft. Es war auch der Ausdruck eines grundlegenden Wandels in der KSZE und der umfassenden Stärkung ihrer Rolle im Hinblick auf die Gestaltung ihres gemeinsamen Sicherheitsraums.

Parallel zu dieser Art Neupositionierung der Organisation vollzog sich im Laufe der Zeit - *inter alia* - die Entwicklung ihrer Administration, und hier insbesondere der Finanzen. Verstärkte Aktivitäten bedeuteten und bedeuten ein Mehr an erforderlichen und verfügbaren Mitteln und eine zunehmende Komplexität der effizienten und wirtschaftlichen Verwaltung dieser Gelder. Dieser Beitrag wird daher vor allem das Verhältnis zwischen dem zunehmenden politischen Engagement der OSZE und den damit verbundenen finanziellen Konsequenzen für die Organisation als ganze sowie für die einzelnen Teilnehmerstaaten behandeln: Welche Einrichtungen und Aktivitäten gilt es zu finanzieren, wie hoch ist der finanzielle Bedarf, und wie groß ist die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, ihren Teil dazu beizutragen? Einer Darstellung der Entwicklung während der letzten Jahre folgt ein Ausblick in die Zukunft, verbunden mit Vorschlägen und Denkanstößen in Richtung Stärkung der Finanzkraft der OSZE.

1994 - das Jahr der organisatorischen Änderungen

Dieses Jahr war gekennzeichnet von bedeutenden organisatorischen Änderungen: Mit Wirkung vom 1. Januar wurde ein neues Sekretariat geschaffen,

¹ Der Autor ist Leiter des Haushaltswesens in der Abteilung für Verwaltung und Haushalt im Sekretariat in Wien. Er hat diesen Artikel aus seiner persönlichen Sicht geschrieben, d.h., die darin geäußerten Meinungen sind seine persönlichen und stimmen nicht unbedingt mit denen der OSZE überein. Er möchte an dieser Stelle dem Kassensführer der OSZE, Herrn Stuart Baldwin, für seine Gedanken und Anregungen betreffend die Finanzierungsmechanismen seinen Dank aussprechen.

gebildet aus dem Büro des Generalsekretärs, dem Konfliktverhütungszentrum, dem Exekutivsekretariat und dem bisher eigenständigen KSZE-Sekretariat in Prag. Bereits vorhanden bzw. im Einsatz waren zu diesem Zeitpunkt das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit Sitz in Warschau, der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten mit Sitz in Den Haag, die Minsker Konferenz/Minsker Gruppe, die sich mit dem Konflikt um Berg-Karabach befaßt, die KSZE-Missionen sowie die Missionen zur Unterstützung von Sanktionen mit dem Koordinator für Sanktionen.

Zusätzlich zu den strukturellen Änderungen erfolgte im Jahr 1994 auch die Etablierung neuer Missionen, wie z.B. in Sarajewo, Tadschikistan und der Ukraine, so daß der für 1994 endgültig genehmigte Haushaltsplan in Höhe von 288,9 Millionen ATS (Österreichische Schilling)² um 122,0 Millionen ATS höher war als der Haushaltsplan für 1993. Die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 1994 betragen 228,3 Millionen ATS.

Neben diesem, dem ordentlichen, Haushalt wurden der KSZE - hauptsächlich von Teilnehmerstaaten - freiwillige Beiträge in Höhe von 4,8 Millionen ATS für diverse Projekte zur Verfügung gestellt. Die entsprechenden Ausgaben beliefen sich auf 2,3 Millionen ATS.

1995 - die KSZE wird zur OSZE und wächst weiter

Wie eingangs erwähnt, wurde die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zum 1. Januar 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) umbenannt. Abgesehen von den daraus resultierenden formalen Änderungen hatte dies keinen unmittelbaren Einfluß auf den Haushaltsplan. Was aber den Haushaltsplan stark geprägt hat, war die Tatsache, daß die politischen Entwicklungen im OSZE-Gebiet ein verstärktes Engagement der Organisation notwendig machten. Im Laufe des Jahres 1995 entsandte die OSZE eine Unterstützungsgruppe nach Tschetschenien, in Taschkent wurde ein Verbindungsbüro als wichtiges Bindeglied zwischen der Organisation und den fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten eingerichtet. Und gegen Jahresende warf auch die Situation in Bosnien und Herzegowina bereits ihre Schatten voraus, als erkennbar wurde, daß das Abkommen von Dayton und die daraus für die Organisation resultierenden Aufgaben eine substantielle Verstärkung der Mission in Sarajewo und konsequenterweise des Sekretariats notwendig machen würden. Zusammen mit den verstärkten Aktivitäten des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte und des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten führte dies gegenüber 1994 zu einem Anstieg des Haushaltsplans um 36,6 Millionen

2 100 ATS sind umgerechnet 14,21 DM bzw. 7,90 US-Dollar (Stand: 20. August 1998).

ATS auf 325,4 Millionen ATS. Die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 1995 betrug dann 259,8 Millionen ATS.

Auch 1995 wurden der OSZE wieder freiwillige Beiträge für diverse Projekte zur Verfügung gestellt. Dem Zufluß von 9,5 Millionen ATS standen Ausgaben in Höhe von 4,5 Millionen ATS gegenüber.

1996 - Bosnien und Herzegowina, Kroatien und die Sanktions-Unterstützungs-Missionen

Das Jahr 1996 war von drei großen Ereignissen bzw. Entwicklungen geprägt, von denen zwei auch Auswirkungen auf die folgenden Jahre hatten und noch heute haben.

Erstens: das Engagement in Bosnien und Herzegowina. Entsprechend dem Friedensabkommen von Dayton vom Dezember 1995 etablierte die OSZE in Bosnien-Herzegowina eine große Mission, die mit der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung der allgemeinen Wahlen sowie mit Menschenrechts- und Demokratieaufgaben betraut wurde. Zusätzlich dazu erledigten die Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden von Wien aus Aufgaben im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel II und Artikel IV von Anhang 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina. All dies erforderte verständlicherweise auch eine temporäre Verstärkung des Sekretariats sowie des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte. Das Resultat war ein Gesamthaushalt für die Aufgaben in Bosnien und Herzegowina in Höhe von 253,9 Millionen ATS, ein überaus beachtlicher Betrag, verglichen mit den 10,2 Millionen ATS im Jahre 1995, wobei dieser Betrag noch nicht die direkten Kosten für die Wahlvorbereitung, -durchführung und -überwachung beinhaltet. Für diesen Zweck wurden, hauptsächlich von den Teilnehmerstaaten, freiwillige Zuwendungen in Höhe von 511,0 Millionen ATS bereitgestellt, von denen 314,3 Millionen ATS ausgegeben wurden.

Zweitens: die Notwendigkeit einer verstärkten Präsenz in Kroatien, die sich vorerst in der Errichtung einer Mission in dem Land niederschlug und im Jahre 1997 noch um ein Vielfaches erweitert werden sollte.

Drittens: die Aufhebung der UN-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die daraus resultierende Reduktion der Aktivitäten der Sanktions-Unterstützungs-Missionen bis zum Auslaufen ihres Mandats am 30. September.

Summa summarum ergab dies für 1996 einen Haushaltsplan von 531,9 Millionen ATS mit tatsächlichen Ausgaben von 480,2 Millionen ATS.

Die freiwilligen Beiträge muß man - wie bereits oben angedeutet - in zwei Gruppen untergliedern: auf der eine Seite die 511,0 Millionen ATS, die spe-

ziell für Aufgaben im Zusammenhang mit den Wahlen in Bosnien und Herzegowina bereitgestellt worden waren und denen Ausgaben in Höhe von 314,3 Millionen ATS gegenüberstanden, und auf der anderen Seite freiwillige Beiträge für besondere Projekte in Höhe von 5,2 Millionen ATS mit entsprechenden Ausgaben von 5,4 Millionen ATS. Man sieht also, daß das Engagement in Bosnien und Herzegowina beinahe zu einer Verdoppelung des ordentlichen Haushalts geführt hat, und die nächsten Jahre sollten nochmals eine Steigerung bringen.

1997 - Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Albanien und das BDIMR

Die in den Vorjahren begonnene Entwicklung setzte sich auch im Jahre 1997 fort. Von Albanien bis Bosnien, von den baltischen Staaten bis Kroatien wurde die OSZE in zunehmendem Maße gefordert, ihre Fähigkeit unter Beweis zu stellen, in Europa als eines der Hauptinstrumente zur Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und zur Normalisierung der Lage nach Konflikten zu fungieren. Aber der Reihe nach: Welches waren die Hauptschauplätze in diesem Jahr?

Bosnien und Herzegowina: Wie schon im Jahr zuvor standen Wahlen im Mittelpunkt der Aktivitäten der Mission in Bosnien und Herzegowina. Die OSZE war mit der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung sowohl der Kommunalwahlen als auch der Wahlen zum Parlament der Republika Srpska betraut, dazu kamen die langfristigen Aktivitäten der Mission wie zum Beispiel Demokratisierung und Förderung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Medienentwicklung. Auch die Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden setzten ihre Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel II bzw. Artikel IV von Anhang 1-B des Allgemeinen Rahmenübereinkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina fort. Die temporäre Verstärkung des Sekretariats sowie des BDIMR war auch 1997 notwendig, so daß in diesem Jahr der Gesamthaushalt für die Aufgaben in Bosnien und Herzegowina mit 248,9 Millionen ATS nur geringfügig unter dem Wert des Vorjahres lag. Die tatsächlichen Ausgaben des Jahres 1997 beliefen sich auf 239 Millionen ATS.

Wie schon 1996 wurden die direkten Kosten für die Wahlvorbereitung, -durchführung und -überwachung durch freiwillige Beiträge finanziert. Zusätzlich zu den nicht verbrauchten Geldern aus 1996 wurden im Jahre 1997 382,7 Millionen ATS bereitgestellt, wodurch die Gesamtkosten in Höhe von 563,2 Millionen ATS im wesentlichen gedeckt werden konnten.

Kroatien: Das auslaufende Mandat der Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (UNTAES) machte es notwendig, die Mission in Kroatien beträchtlich aufzustocken: Der Haushalt für diese Mission wuchs von 10,5 Millionen ATS im Jahre

1996 auf 79,5 Millionen ATS im Jahre 1997 - und diese Entwicklung verstärkte sich im folgenden Jahr noch um ein Vielfaches. Doch dazu später. *Albanien:* Der Beschluß, in Albanien eine OSZE-Präsenz einzurichten, führte zu einem im Laufe des Jahres zusätzlich genehmigten Haushalt in Höhe von 24,2 Millionen ATS.

Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte: Das Jahr 1997 war einerseits geprägt von der Erstellung eines neuen Konzeptes, das unter anderem die Schaffung neuer Strukturen mit einer beträchtlichen Erhöhung des Personalstandes vorsah, und andererseits von verstärkten Aktivitäten vor Ort, wie die Unterstützung und Beobachtung der Parlamentswahlen in Albanien, um nur ein Beispiel zu nennen. Dies führte dazu, daß während des Jahres zusätzliche Mittel in Höhe von 17,2 Millionen ATS bewilligt wurden, wodurch sich der Haushalt des BDIMR für 1997 letztendlich auf 50,6 Millionen ATS belief - gegenüber bescheidenen 33,4 Millionen ATS im Jahre 1996.

Dies alles sowie verstärkte Aktivitäten in einigen anderen Bereichen führten zu einem Gesamthaushalt der OSZE im Jahre 1997 von 649,5 Millionen ATS, das heißt, die 531,9 Millionen ATS von 1996 wurden um 117,6 Millionen ATS oder 22,1 Prozent überstiegen. Die tatsächlichen Ausgaben betragen 595,8 Millionen ATS.

Natürlich gab es auch 1997 wieder - zusätzlich zu den bereits oben erwähnten 382,7 Millionen ATS speziell für die Aufgaben im Zusammenhang mit den Wahlen in Bosnien und Herzegowina gespendeten Geldern - freiwillige Beiträge für besondere Projekte und Aktivitäten. Insgesamt stellten die Teilnehmerstaaten, andere Staaten sowie internationale Institutionen 75,3 Millionen ATS bereit, von denen rund 40,0 Millionen ATS für die Unterstützung der Wahlen in Albanien und Tschetschenien bestimmt waren. Diesen 75,3 Millionen ATS standen Ausgaben in Höhe von 49,6 Millionen ATS gegenüber.

Resümee: Die OSZE verstärkt ihr Engagement - und das hat natürlich seinen Preis.

1998 - die Milliardengrenze wird überschritten

Derzeit, d.h. am 15. Mai 1998, beträgt der für 1998 genehmigte Gesamthaushalt 1.443,8 Millionen ATS. Wie kam es zu dieser beinahe unglaublichen Steigerung von 794,3 Millionen ATS oder 122,3 Prozent gegenüber 1997? Die Antwort lautet: neue Aktivitäten (wie schon in den Jahren zuvor), Verstärkung der bisherigen Aktivitäten und ein geänderter Finanzierungsmodus für einige dieser Aktivitäten.

Neue Aktivitäten: Als Beispiel seien hier die 1998 neu geschaffene Einrichtung des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit, der neu geschaffene Koordinator für OSZE-Wirtschafts- und Umweltaktivitäten und im Bereich der Missionen die Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus genannt.

Verstärkung der bisherigen Aktivitäten: 1998 bringt eine Zunahme der Aktivitäten im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, der Wirtschafts- und Umweltfragen, der Seminare und Konferenzen und im Zusammenhang mit der bereits 1997 begonnenen Umstrukturierung des Sekretariats. Im Bereich der Missionen steigt der Haushalt für die Mission in Kroatien von 79,5 Millionen ATS im Jahre 1997 auf 268 Millionen ATS, d.h. um 188,5 Millionen ATS oder 237 Prozent.

Geänderter Finanzierungsmodus: Dies betrifft die Mission in Bosnien und Herzegowina und all ihre Aktivitäten und Aufgaben. Die Staatengemeinschaft hatte bereits im Verlaufe des Jahres 1997 klargemacht, daß eine Fortsetzung der bisherigen Finanzierungspraxis in Zukunft nicht mehr möglich sein würde. Sowohl 1996 als auch 1997 war ein großer Teil der von dieser Mission durchgeführten Tätigkeiten, vor allem im Zusammenhang mit Organisation, Durchführung und Überwachung der jeweiligen Wahlen, über freiwillige Beiträge finanziert worden. Nur die Grundstruktur und die mit den Kernbereichen der Mission zusammenhängenden Arbeiten und Aktivitäten wurden über den ordentlichen Haushalt finanziert, d.h., die damit zusammenhängenden Kosten wurden von allen Teilnehmerstaaten entsprechend dem gültigen Verteilerschlüssel getragen.

Diese Praxis endete im Jahre 1998, als klar erkennbar wurde, daß freiwillige Beiträge im bisher gewohnten Ausmaß nicht mehr zu erwarten waren. D.h., all jene Aktivitäten, die bisher auf diese Weise finanziert worden waren, flossen nun in den ordentlichen Haushalt ein.

Dies hatte zur Folge, daß im ersten Schritt der sogenannte normale Haushalt für die Mission mit einem Betrag von 322,8 Millionen ATS verabschiedet wurde (1997 waren es nur 248,9 Millionen ATS gewesen). Als zweiter Schritt wurde Anfang April ein zusätzlicher Betrag von 488,9 Millionen ATS für die Organisation, Durchführung und Überwachung der allgemeinen Wahlen im Jahre 1998 genehmigt, wodurch für 1998 der Gesamthaushalt der Mission in Bosnien und Herzegowina 811,7 Millionen ATS beträgt.

In diesem Zusammenhang soll bereits hier erwähnt werden, daß für den Haushalt sowohl dieser Mission als auch der Mission in Kroatien ein geänderter Verteilerschlüssel zur Anwendung gelangt. An der Tatsache, daß die OSZE - beim jetzigen Stand der Dinge - im Jahre 1998 einen Gesamthaushalt von beinahe 1,5 Milliarden ATS finanzieren muß, ändert dies jedoch grundsätzlich nichts.

Wie aber werden die Aktivitäten der OSZE nun finanziert, und wer trägt wieviel bei?

Festgesetzte Beiträge - Verteilerschlüssel gemäß dem Helsinki-Dokument 1992

Im Helsinki-Dokument 1992, Kapitel XII, Absätze 3 und 4, wurde ein Verteilerschlüssel festgelegt, anhand dessen die Beiträge aller Teilnehmerstaaten zum verabschiedeten Haushalt einschließlich allfälliger Berichtigungen ermittelt werden. Änderungen dieses Verteilerschlüssels bedürfen der Genehmigung durch den Ständigen Rat und wurden in der Vergangenheit mehrmals aufgrund der Aufnahme neuer Teilnehmerstaaten notwendig. Entsprechend diesem Verteilerschlüssel reichen derzeit die Prozentsätze von 0,125 Prozent für beispielsweise Andorra, Liechtenstein, Malta oder San Marino bis zu neun Prozent für Deutschland, Frankreich, Italien, die Russische Föderation, die USA und das Vereinigte Königreich (siehe Anhang 2). Die Festsetzung der Beiträge für das jeweilige Finanzjahr erfolgt nach Genehmigung des Haushalts durch den Ständigen Rat, wobei die erste Rate in Höhe von fünfzig Prozent der festgesetzten Beiträge am 20. Januar, die zweite Rate in Höhe der verbleibenden fünfzig Prozent am 1. April des Jahres, für das der Haushalt genehmigt worden ist, fällig ist.

Für den Fall, daß der Ständige Rat während des Jahres aufgrund zusätzlicher Aktivitäten und des daraus resultierenden Finanzierungsbedarfs eine Berichtigung des Haushalts genehmigt, werden die entsprechenden Beiträge den Teilnehmerstaaten gesondert in Rechnung gestellt oder, wenn es vom Zeitablauf her möglich ist, in die Rechnung über die zweite Rate inkorporiert. Zusätzlich dazu kann es dann gegen Ende des Jahres eine endgültige Rechnung geben, die üblicherweise dazu dient, sämtliche während des Jahres genehmigten Haushaltsberichtigungen und die in den bisherigen Rechnungen noch nicht enthaltenen Teile des genehmigten ordentlichen Jahreshaushalts den Teilnehmerstaaten in Rechnung zu stellen. Dies alles gilt sinngemäß natürlich auch für Berichtigungen des Haushalts "in die andere Richtung", also für genehmigte Haushaltsreduktionen.

Festgesetzte Beiträge - Verteilerschlüssel für große Missionen und Projekte

Am 19. Dezember 1997 genehmigte der Ministerrat im Verlaufe des Treffens der Außenminister in Kopenhagen in seinem Beschluß Nr. 8 einen zusätzlichen Finanzierungsmechanismus, der einerseits nur für OSZE-Missionen und/oder für außerordentliche Projekte bzw. Aktivitäten ab einer bestimmten finanziellen Größenordnung (Haushaltsumfang mindestens 185 Millionen ATS) zur Anwendung kommt und andererseits auf einem im Vergleich mit dem soeben beschriebenen Schlüssel leicht veränderten Verteilerschlüssel beruht. Was führte zu dieser Entscheidung?

Im Zuge des Engagements der OSZE bei der Organisation, Durchführung und Überwachung der verschiedenen Wahlen in Bosnien und Herzegowina hatte sich herausgestellt, daß es immer schwieriger und zuletzt fast unmöglich wurde, freiwillige Beiträge für die Finanzierung dieser Aktivitäten zu erhalten. Während die allgemeinen Wahlen 1996 und die Kommunalwahlen 1997 noch vollständig durch freiwillige Beiträge finanziert worden waren, gab es bei den Wahlen in der Republika Srpska im Herbst 1997 bereits Probleme mit dieser Art der Finanzierung, d.h., es war schon im vorhinein absehbar, daß die freiwilligen Beiträge möglicherweise nicht mehr ausreichen würden. Diesem Umstand trug der Ständige Rat in seinem Beschluß Nr. 192 vom 30. Oktober 1997 insofern Rechnung, als er entschied, daß der für die Organisation, Durchführung und Überwachung der Wahlen in der Republika Srpska bestimmte Teil des Haushalts, der nicht durch freiwillige Beiträge finanziert werden kann, den Teilnehmerstaaten in Rechnung gestellt wird.

Der geänderte Verteilerschlüssel (siehe Anhang 2, letzte Spalte) war außerdem eine Folge der zunehmenden Unzufriedenheit einiger Teilnehmerstaaten mit dem bestehenden, auf dem Helsinki-Dokument von 1992 beruhenden Schlüssel, da dieser offensichtlich nicht (mehr) die Wirtschaftskraft und Belastbarkeit aller Teilnehmerstaaten berücksichtigt. Der neue Schlüssel trägt diesem Umstand insofern Rechnung, als seine Berechnung hauptsächlich auf das Bruttoinlandsprodukt der einzelnen Teilnehmerstaaten abstellt. In diesem Zusammenhang sind noch die folgenden Punkte erwähnenswert:

- Der Ständige Rat hat Fall für Fall zu entscheiden, ob dieser neue - zusätzliche - Finanzierungsmechanismus zur Anwendung gelangt oder ob die Beiträge den Teilnehmerstaaten entsprechend dem Verteilerschlüssel gemäß Helsinki 1992 in Rechnung gestellt werden.
- Wenn die Entscheidung für diesen neuen Mechanismus gefallen und der Haushalt für das jeweilige Projekt oder für die jeweilige Mission angenommen worden ist, werden den Teilnehmerstaaten vorerst nur zwei Drittel des genehmigten Haushalts berechnet. Das restliche Drittel soll über freiwillige Beiträge finanziert werden. Sobald absehbar ist, wie groß die Bereitschaft der Staatengemeinschaft zur Leistung freiwilliger Beiträge ist, wird auch jener Teil dieses Drittels, der nicht auf diese Art abgedeckt werden kann, den Teilnehmerstaaten auf der Basis des neuen Verteilerschlüssels in Rechnung gestellt. Das bedeutet, daß im schlimmsten Fall der gesamte Haushalt, im besten Fall nur zwei Drittel davon auf diese Weise aufgebracht werden müssen.
- Dieser neue Finanzierungsmechanismus wird bis zum 31. Dezember 2000 angewandt. Gleichzeitig sieht der oben angeführte Beschluß vor, daß unter der Aufsicht des Ständigen Rates sowohl der alte als auch der neue Verteilerschlüssel überprüft werden.

Freiwillige Beiträge

Zusätzlich zur Finanzierung über festgesetzte Beiträge werden verschiedene OSZE-Aktivitäten und -Projekte über freiwillige Beiträge von Teilnehmerstaaten, anderen Staaten, Organisationen und Privaten finanziert. Beispiele sind die schon erwähnten Wahlen in Bosnien und Herzegowina, die Aktivitäten im Zusammenhang mit den Wahlen in Tschetschenien und Albanien, der Fonds zur Förderung der Integration kürzlich aufgenommener Teilnehmerstaaten, der Fonds für Aktivitäten im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Aspekten der Sicherheit, freiwillige Beiträge für diverse Seminare und Workshops sowie für verschiedene andere Spezialprojekte.

Genauere OSZE-interne Regelungen legen das Procedere in diesem Zusammenhang fest, d.h. die Entscheidung über die grundsätzliche Annahme solcher freiwilligen Beiträge, die Überwachung ihrer sinngemäßen Verwendung sowie die Berichterstattung an die Spender entsprechend deren Auflagen und Wünschen. Ohne das Institut der freiwilligen Beiträge wäre eine Reihe von - oft auch kleinen, auf den ersten Blick "unbedeutenden" - Aktivitäten und Projekten nicht durchführbar.

Die Finanzierung der Aktivitäten - Ist

Nach der soeben behandelten Frage, auf welche Art(en) und Weise(n) die Teilnehmerstaaten "zur Kasse gebeten werden", beschäftigt sich dieses Kapitel mit der Zahlungswilligkeit und/oder der Zahlungsfähigkeit der Teilnehmerstaaten. Wir sind beim leidigen, aber für alle internationalen und nationalen Organisationen wichtigen Thema der ausstehenden Zahlungen angelangt.

Mit Stichtag 23. April 1998 beläuft sich die Gesamtsumme der ausstehenden Zahlungen auf 560,3 Millionen ATS, wobei sich die Aufteilung auf die einzelnen Jahre folgendermaßen darstellt:

-	1993 und Vorjahre	2,3	Millionen ATS
-	1994	3,7	Millionen ATS
-	1995	6,7	Millionen ATS
-	1996	14,3	Millionen ATS
-	1997	95,2	Millionen ATS
-	1998	438,1	Millionen ATS ³

3 Zu dem obengenannten Stichtag sind für das Jahr 1998 erst 753,7 Millionen ATS oder 52,3 Prozent des genehmigten Haushalts in Rechnung gestellt worden.

Was heißt das konkret? Hat die OSZE *Liquiditätsprobleme*? Grundsätzlich lautet die einfache Antwort: im Moment (noch) nicht. Die oben angeführten Zahlen sollen und dürfen nicht den Eindruck erwecken, daß die OSZE das Schicksal anderer internationaler Organisationen teilt, was die Ausstattung mit finanziellen Ressourcen betrifft. Trotz der derzeit ausstehenden Zahlungen in Höhe von 560,3 Millionen ATS besteht die Gefahr von Liquiditätsengpässen und/oder Zahlungsschwierigkeiten noch nicht (und dies war, abgesehen von kurzfristigen Problemen, auch in den vergangenen Jahren nie der Fall). In diesem Zusammenhang muß man auch die ausstehenden Zahlungen für das Jahr 1998 im richtigen Licht sehen. Der auf den ersten Blick erschreckend hohe Betrag von 438,1 Millionen ATS ist nicht unbedingt Ausdruck einer erhöhten Zahlungsunwilligkeit oder Zahlungsunfähigkeit der oder einiger Teilnehmerstaaten, sondern spiegelt in erster Linie die Tatsache wider, daß die zweite Rechnung für dieses Jahr in Höhe von 481,4 Millionen ATS zum 1. April fällig war und viele Teilnehmerstaaten den Fälligkeitstag nicht eben penibel einhalten.

Nichtsdestoweniger möchte ich an dieser Stelle nachdrücklich die Notwendigkeit der Zahlungsdisziplin der Teilnehmerstaaten betonen. Gerade für eine rasch wachsende, im Laufe der Zeit immer wieder mit neuen und zusätzlichen Aufgaben betraute Organisation wie die OSZE ist es von eminenter Bedeutung, daß die Teilnehmerstaaten die ihnen verrechneten Beiträge rechtzeitig und vollständig bezahlen, wobei die Betonung auch auf *rechtzeitig* liegt.

Exkurs: Der Ständige Rat hat dem Problem, das sich aus dem in den Finanzvorschriften vorgesehenen Zeitraum von mindestens 30 Tagen zwischen Rechnungslegung und Fälligkeit der festgesetzten Beiträge ergeben kann, durch seinen Beschluß Nr. 133 vom 27. Juni 1996 Rechnung getragen. Mit diesem Beschluß wurde die Bildung eines Revolvierenden Fonds in Höhe von 37,3 Millionen ATS genehmigt, der im Falle von Liquiditätsengpässen während dieses Zeitraumes in Anspruch genommen werden kann.

Darüber hinaus hat der Ständige Rat in seinem Beschluß Nr. 182 vom 17. Juli 1997 die Bildung eines Fonds für unvorhergesehene Ausgaben in Höhe von 30,0 Millionen ATS genehmigt. Dieser Fonds soll in jenen Fällen in Anspruch genommen werden, in denen der Ständige Rat die grundsätzliche Entscheidung über eine zusätzliche Aktivität der Organisation getroffen hat, sich daraus ein unmittelbarer Handlungsbedarf - mit den entsprechenden finanziellen Implikationen - ergibt, der relevante Haushalt jedoch noch nicht verabschiedet und damit auch noch nicht den Teilnehmerstaaten in Rechnung gestellt worden ist.

Diese beiden Hilfsmaßnahmen sind jedoch lediglich dazu geeignet, kurzfristige Finanzierungsengpässe aufgrund "technischer Gegebenheiten" zu über-

brücken. Im Falle von Zahlungsschwierigkeiten oder Zahlungsunwilligkeit größeren Ausmaßes bieten sie jedoch keine wirkliche Hilfe.

Ist die OSZE fit für das nächste Jahrtausend?

Wenn ich die Frage stelle - und zu beantworten versuche -, ob die OSZE fit für das nächste Jahrtausend ist, bezieht sich meine Betrachtungsweise - im Geiste dieses Artikels und angesichts meiner Funktion in dieser Organisation - selbstverständlich auf die finanziellen Aspekte. Es wird natürlich von den politischen Entwicklungen innerhalb des gemeinsamen Sicherheitsraums und den entsprechenden Beschlüssen der Entscheidungsträger abhängen, ob die Aktivitäten der OSZE in den nächsten Jahren weiter zunehmen, ob sie auf dem derzeitigen Stand bleiben oder ob sie eine Reduktion erfahren.

Unabhängig davon ist für mich jedoch noch keine wirkliche Beeinträchtigung der finanziellen Fitneß der Organisation erkennbar. Sie ist in der Lage, schnell und unbürokratisch auf neue Gegebenheiten und Aufgaben zu reagieren, und sie hat - trotz des enormen Wachstums ihres konsolidierten Haushaltes in den letzten Jahren - noch nicht die Dimensionen und die damit verbundenen Probleme anderer internationaler Organisationen erreicht.

Nichtsdestoweniger sehe ich jedoch - und wie man aus einzelnen relevanten Beschlüssen des Ständigen Rates herauslesen kann, nicht nur ich - in der Zukunft einen gewissen Handlungsbedarf in den beiden Bereichen *Anpassung des Verteilerschlüssels* und *Maßnahmen im Falle von Zahlungsrückständen*, damit nicht über kurz oder lang die finanzielle Beweglichkeit und Gesundheit der Organisation beeinträchtigt oder gar gefährdet werden.

Anpassung des Verteilerschlüssels

Wie schon zuvor dargestellt, basiert die Inrechnungstellung der festgesetzten Beiträge zum genehmigten Haushalt auf dem Verteilerschlüssel gemäß dem Helsinki-Dokument von 1992. Dieser Verteilerschlüssel wurde für große Missionen und Projekte geringfügig geändert, wobei der entsprechende Beschluß Nr. 8 des Ministerrates in Punkt 5 die Überprüfung des alten, ("normalen") Verteilerschlüssels sowie die Berichterstattung an den nächsten Gipfel der Staats- und Regierungschefs anordnet. Punkt 5 besagt darüber hinaus, daß dieser Bericht auch bei der Festlegung des Verteilerschlüssels für große Missionen und Projekte für die Zeit nach dem 31. Dezember 2000 berücksichtigt werden soll.

Was bedeutet dies? Es bedeutet ganz einfach, daß es die Überzeugung der höchsten Entscheidungsträger der OSZE ist, daß der Verteilerschlüssel, der

1992 festgelegt wurde, angesichts der Entwicklungen der letzten Jahre nicht mehr aktuell ist, daß er die realen wirtschaftlichen Verhältnisse nicht mehr korrekt widerspiegelt.

Wird eine Änderung die Zahlungsmoral der Teilnehmerstaaten oder einiger Teilnehmerstaaten beeinflussen? Ich würde diese Frage bejahen, obwohl eine Relation zwischen den beiden Faktoren Verteilerschlüssel und Höhe der ausstehenden Beträge nicht so einfach und eindeutig nachweisbar ist und die nicht fristgerechte Bezahlung der Beiträge auch andere Gründe als den eben genannten haben kann und auch haben wird. Es erscheint aber plausibel und nachvollziehbar, daß die Unzufriedenheit mit dem Prozentsatz einen gewissen Einfluß auf die Bereitschaft zur fristgemäßen Zahlung des festgesetzten Beitrages haben kann.

Maßnahmen im Falle von Zahlungsrückständen

Die Vorschrift 4.09 der derzeit geltenden Finanzvorschriften der OSZE beschreibt detailliert die einzelnen Schritte, die im Falle ausstehender Zahlungen einzuleiten sind: Wenn ein Teilnehmerstaat bis zum 1. April des laufenden Finanzjahres alle seine festgesetzten Beiträge für das abgelaufene Finanzjahr noch nicht gezahlt hat, ersucht der Generalsekretär den betreffenden Staat, die Rückstände innerhalb von 60 Tagen zu begleichen. Wird diesem Ersuchen nicht nachgekommen, fragt der Generalsekretär den betreffenden Staat nach dem Grund des Zahlungsverzuges. Wenn die Höhe der ausstehenden Zahlungen die Summe der für die beiden vorangegangenen Jahre fälligen Beiträge erreicht oder überschreitet, verweist der Amtierende Vorsitzende den Fall an den Ständigen Rat, der Maßnahmen zur raschen Entrichtung des ausstehenden Beitrages durch den säumigen Teilnehmerstaat trifft.

Was gilt es zu ändern - und warum?

Über das *Warum* braucht man nicht viele Worte zu verlieren, wenn man sich vor Augen führt, daß ein Teilnehmerstaat mit seiner Beitragszahlung bis zu 17 Monate im Verzug sein kann, bevor sich der Generalsekretär detailliert mit diesem Fall auseinandersetzen muß bzw. auseinandersetzen darf, wobei dieses Sich-Auseinandersetzen darin besteht, daß der Generalsekretär den betreffenden Staat um eine Erklärung für den Zahlungsverzug bittet.

Über das *Was* kann man diskutieren. Das oberste Ziel muß es sein, die finanzielle Handlungsfähigkeit der Organisation zu erhalten bzw. zu verstärken, oder, mit anderen Worten, zu verhindern, daß notwendige und beschlossene Aktivitäten und Projekte aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht bzw. nicht rechtzeitig durchgeführt werden können. Ich denke an eine Verkürzung der derzeit geltenden Fristen, und ich denke an die möglicherweise nicht sehr populäre Festlegung von konkreten Sanktionen

im Falle von Zahlungsrückständen - eine Praxis übrigens, die bei anderen internationalen Organisationen in verschiedener Form angetroffen werden kann. Sanktionen sind keine Garantie zur Minimierung bzw. Eliminierung von Zahlungsrückständen, aber sie können die Bereitschaft zur rechtzeitigen Zahlung der vorgeschriebenen Beiträge erheblich steigern.

Und darauf kommt es schließlich an. Es darf nicht passieren, daß all der Einsatz und all die Anstrengungen im politischen, im substantiellen Bereich der OSZE durch Probleme auf der finanziellen, der administrativen Seite behindert werden oder daß sie sogar vergeblich sind. Alle Teilnehmerstaaten sollen sich bewußt sein, daß, wer "A" wie "Aktivitäten" sagt, auch "B" wie "Bezahlung" sagen muß. Oder, wie es in Wien so schön heißt: "Ohne Geld ka Musi!"

Entwicklung des konsolidierten KSZE/OSZE Haushaltsvoranschlages

Fonds	Haushalt 94	Haushalt 95	Haushalt 96	Haushalt 97	Haushalt 98 per 15.5.98	Differenz HH98/HH 94	
	ATS	ATS	ATS	ATS	ATS	ATS	%
Allgemeiner Fonds	119.854.793	126.382.929	124.441.465	131.719.927	149.948.573	30.093.780	25,1
BDIMR	22.345.000	39.662.645	33 359.902	50.563.104	49.181.250	26.836.250	0,1
HKNM	5.832.288	9.406.451	11.713.000	12.727.500	14.660.407	8.828.119	1,4
Beauftragter für Medienfreiheit	-	-	-	-	4.910.471	4.910.471	-
Minsker Konferenz	31.814.350	24.294.544	23.846.154	28.527.675	30.950.172	(864.178)	,7)
OSZE- Missionen	64.929.680	82.611.396	331.980.817	431.012.797	1.199.155.535	1.134.225.855	.746,9
SAMs	44.081.008	43.066.588	10.556.540	-	-	(44.081.008	100,0)
Total	288.857.119	325.424.553	535.897.878	654.551.003	1.448.806.408	1.159.949.289	401,6
Einkommen	-	-	4.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	-
Gesamt	288.857.119	325.424.553	531.897.878	649.551.003	1.443.806.408	1.154.949.289	399,8

Anhang 2: Angewandte Verteilerschlüssel

Teilnehmer- staaten	1994	1995	Jan - Mai 1996	Juni - Dez. 1996	1997	1998	1998 Größere Missionen & Projekte (%)
Frankreich	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Deutschland	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Italien	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Russische Föderation	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	5,50
Vereinigtes Königreich	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	10,34
Vereinigte Staaten von Amerika	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00	12,40
Kanada	5,45	5,45	5,45	5,45	5,45	5,45	5,45
Spanien	3,65	3,65	3,65	3,65	3,65	3,65	4,20
Belgien	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	4,07
Niederlande	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	4,07
Schweden	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	4,07
Schweiz	2,30	2,30	2,30	2,30	2,30	2,30	2,65
Österreich	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Dänemark	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Finnland	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Norwegen	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,05	2,36
Ukraine	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	0,18
Polen	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,40	1,05
Türkei	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,75
Belarus	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,07
Griechenland	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,53
Ungarn	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,53
Rumanien	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,70	0,07
Tschechische Republik	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67	0,50
Bulgarien	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,06
Irland	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,63
Kasachstan	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,06

Luxemburg	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,63
Portugal	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,41
Usbekistan	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,06
Jugoslawien (Mitgliedschaft ausgesetzt)	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55	0,00
Slowakische Republik	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,25
Albanien	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Bosnien und Herzegowina	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Kroatien	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,14
Zypern	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,14
Estland	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Island	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,21
Lettland	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
die ehem. Jugo- slawische Repu- blik Mazedonien	0,00	0,00	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Litauen	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Moldau	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,02
Slowenien	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,14
Armenien	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Aserbaidshan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Georgien	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Kirgistan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Tadschikistan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Turkmenistan	0,20	0,20	0,185	0,185	0,185	0,185	0,02
Andorra	0,00	0,00	0,00	0,125	0,125	0,125	0,02
Heiliger Stuhl	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
Liechtenstein	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
Malta	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
Monaco	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
San Marino	0,15	0,15	0,15	0,125	0,125	0,125	0,02
GESAMT	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00