Simonis, U.E.: Globale Umweltprobleme und zukunftsfähige Entwicklung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 1.März 1991, S.3–12
Soroos, M.S.: Beyond Sovereignty. The Challenge of Global Policy, Columbia, S.C., 1987
Speth, J.G.: Coming to Terms. Towards a North-South Bargain for the Environment, World Resources Institute, Washington, D.C., 1989
South Commission: The Challenge to the South (Nyerere Report), Oxford–New York, 1990
Tietenberg, T.H.: Emissions Trading. An Exercise in Reforming Pollution Policy, Baltimore, MD, 1985
UNEP: Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Montreal, 16 Sept. 1987
–, Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, Vienna, 22 March 1985
United Nations, Convention on the Law of the Sea, UN Publ. E.83.V.5
United Nations, Economic Commission for Europe (ECE): Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, Geneva, 13 Nov. 1979
World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report), Oxford–New York, 1987
World Resources Institute: World Resources 1990–91, New York–London, 1990

Interessenausgleich mit Hindernissen

Das reformierte Haushaltsaufstellungsverfahren der Vereinten Nationen

LOTHAR KOCH · ARMIN PLAGA

Das neue Verfahren bei der Aufstellung des Haushalts der Vereinten Nationen ist mittlerweile fünf Jahre alt. Es ist Kernstück des Reformbeschlusses der 41.UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 41/213 vom 19.Dezember 1986.[1] Die darin festgelegten Neuerungen basieren auf den Empfehlungen einer Gruppe von 18 hochrangigen Experten,[2] der ›Gruppe der 18‹, die ein Jahr zuvor auf Betreiben Japans eingerichtet worden war.

Die Ursache

Ursache für die Forderung nach einer Reformierung des Haushaltsaufstellungsverfahrens war in erster Linie die schwindende Bereitschaft der Hauptbeitragszahler (von denen damals wie heute allein die größten sechs zusammen mehr als zwei Drittel der UN-Budgets finanzieren), sich bei der Verabschiedung der Haushalte immer wieder nach dem Abstimmungsprinzip ›ein Land, eine Stimme‹ überstimmen zu lassen von einer zahlenmäßigen Mehrheit, die selbst bei der nach Artikel 18 Absatz 2 der UN-Charta für Beschlüsse über Haushaltsfragen vorgeschriebenen Zweidrittelmajorität von mehr als 100 Mitgliedstaaten noch nicht einmal mit 2 vH zum UN-Haushalt beitragen muß.[3] Das galt sowohl für die Haushalte selbst als auch für die im UN-Sprachgebrauch als ›add ons‹ bezeichneten Zusatzaktivitäten, die nachträglich zu den schon verabschiedeten Budgets beschlossen werden – ein Verfahren, das sich von Jahr zu Jahr immer mehr ausgeweitet hatte. In diesem Zusammenhang wurde es des weiteren als unerträglich empfunden, daß im herkömmlichen Haushaltsaufstellungsprozeß Aktivitäten, die als überflüssig, obsolet, von marginalem Nutzen oder gar als unwirksam angesehen wurden, kaum abzustellen waren. Beanstandet wurde auch die unzureichende und zu späte Beteiligung der Mitgliedstaaten bei der Haushaltsaufstellung.

Die USA, die größter Beitragszahler der Weltorganisation sind und mit 25 vH zu deren Finanzierung veranlangt werden, setzten die UN schließlich massiv unter Finanzdruck. Sie stützten sich dabei auf das nach einer republikanischen Senatorin benannte sogenannte Kassebaum-Gesetz, das für das gesamte UN-System die Einführung eines nach Beitragsanteilen gewichteten Stimmrechts verlangte und die US-Beiträge – bis das erreicht sein würde – auf jeweils 20 vH einfror, sowie auf andere Beschlüsse des US-Kongresses und hielten erhebliche Teile ihrer Beiträge zurück.

Die Wirkung

Unter dem Zwang der knappen Kasse suchte die ›Gruppe der 18‹ also nach akzeptablen Lösungen. Aber trotz intensiver Bemühungen konnte sie sich nicht auf einen Vorschlag aus einem Guß zum neuen Haushaltsverfahren einigen. Sie bot daher in ihrem Bericht mehrere, den unterschiedlichen Interessen folgende Alternativen an. Auf der 41.Generalversammlung kam die Einigung über einen Kompromiß für eine Reform des Haushaltsverfahrens der Vereinten Nationen selbst unter dem Eindruck der sich weiter zuspitzenden Finanzkrise erst in letzter Minute zustande. Das Ergebnis findet sich in der ›Reformresolution‹ 41/213, die ohne förmliche Abstimmung angenommen wurde.

Haushaltsaufstellungsverfahren

Zugeschnitten auf das bei den Vereinten Nationen wie auch bei den meisten Sonderorganisationen geltende Prinzip des Zwei-Jahres-Haushalts[4] ist das neue Haushaltsaufstellungsverfahren jetzt zweistufig. Es enthält als wichtigste Neuheiten einen Haushaltsrahmen (budget outline), den sogenannten Fonds für unvorhergesehene zusätzliche Aktivitäten (Contingency Fund, CF) und die Festlegung des Konsensprinzips im Programm- und Koordinierungsausschuß (Committee for Programme and Coordination, CPC),[5] einem Nebenorgan der Generalversammlung. Durch den dem Haushaltsentwurf vorgeschalteten Haushaltsrahmen sollen die UN-Mitgliedstaaten frühzeitiger als zuvor in den Prozeß der Aufstellung von Programm und Budget eingebunden werden. Gleichzeitig sollen sie eher als bislang eine Vorstellung von den auf sie zukommenden Beitragsforderungen haben und national entsprechend Vorsorge treffen können. Der CF soll sicherstellen, daß sich etwaige Bewilligungen zusätzlicher Aktivitäten in Grenzen halten. Und das Konsensprinzip soll die Übervorteilung einzelner Mitglieder unmöglich machen.

Im einzelnen ist festgelegt, daß in den Jahren, in denen kein Haushalt zur Verabschiedung ansteht (›Nicht-Haushaltsjahr‹ (off budget year)), der Generalsekretär im August einen Haushaltsrahmen vorlegt, in dem er für den folgenden Zwei-Jahres-Haushalt die Programmprioritäten in groben Zügen festlegt, einen finanziellen Plafond dafür vorschlägt und eine Aussage über das damit verbundene reale Programmwachstum trifft. Der Generalsekretär schlägt darin gleichzeitig die Höhe des CF vor.

Dieser Haushaltsrahmen – mit Aussagen zu den vier Bestandteilen Ressourcenplafond, Prioritäten, reales Programmwachstum und Höhe des CF – wird zunächst im CPC sowie im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ)[6], einem aus Regierungssachverständigen bestehenden weiteren Nebenorgan der Generalversammlung, vorberaten und dann dem für Haushaltsfragen zuständigen 5.Hauptausschuß der Generalversammlung zur Erörterung vorgelegt,

bevor er vom Plenum der Generalversammlung beschlossen wird.
Von Bedeutung ist dabei die erste Hürde, die der Haushaltsrahmen nimmt: die im CPC. Hier kommt es regelmäßig bereits zu zähen und schwierigen Verhandlungen, in denen versucht wird, auch hinsichtlich des späteren Haushaltsvolumens die sprichwörtlichen Pflöcke einzuschlagen. Die Beratungen werden dabei nicht nur von den Vertretern der 34 Mitgliedstaaten des CPC geführt, auch die anderen UN-Mitglieder können daran (wenn auch formell nur als Beobachter) teilnehmen. Die letzten vier Jahre haben gezeigt, daß davon auch lebhaft Gebrauch gemacht wird, wobei die ›Beobachter‹ ihre Meinung nicht weniger engagiert einbringen als die CPC-Mitglieder selbst und deshalb einen entsprechenden Einfluß ausüben. Der Bericht des CPC über diese Beratungen und seine Empfehlung an den 5.Hauptausschuß sind jedoch Sache der CPC-Mitglieder; der hierfür in der Reformresolution 41/213 vorgesehene Konsensbeschluß wird durchweg erst nach zeitaufwendigen und intensiven Verhandlungen erzielt. Es ist daher für einen Mitgliedstaat, der seinen Einfluß auf den Haushalt optimal geltend machen will, besonders wichtig, im CPC vertreten zu sein.
Das gilt um so mehr für den ACABQ, der ebenfalls zahlenmäßig begrenzt ist (16 Mitglieder), aber keine Beobachter zuläßt. In diesem Ausschuß werden die finanziellen Implikationen des Haushaltsrahmens beraten und bewertet. Dazu gehören die Vorschläge des UN-Sekretariats für die bis zur Herausgabe des vorgeschlagenen Haushaltsrahmens eingetretenen Kostensteigerungen, für die bis zur konkreten Haushaltsverabschiedung voraussichtlich zu erwartende Inflation sowie für die für das kommende Haushalts-Biennium absehbaren Inflationskosten; selbst der für den nächsten Zweijahreszeitraum vorgesehene Personalbestand wird mit seinen Kosten berücksichtigt; zudem nimmt der ACABQ Stellung zur Höhe des CF. Traditionell beschließt er seine Stellungnahmen und Empfehlungen im Konsens.
Der 5.Hauptausschuß ist als Organ der Generalversammlung für alle Mitgliedstaaten offen. In seinen Beratungen über den Haushaltsrahmen folgt er in der Regel den Stellungnahmen von CPC und ACABQ. Die Diskussionen erstrecken sich dabei sowohl auf die Programmaspekte als auch auf die finanziellen Implikationen des Haushaltsrahmens. Nach der Resolution 41/213 wird es als »wünschenswert« angesehen, daß der 5.Hauptausschuß zum Haushaltsrahmen größtmögliche Übereinstimmung herbeiführt. Die so erzielte Empfehlung wird dem Plenum der Generalversammlung vorgelegt, das den Beschluß über den Haushaltsrahmen faßt und auch den CF für die kommende Budgetperiode festlegt.
In Jahren, in denen die Annahme des Zwei-Jahres-Haushalts ansteht (›Haushalts-Jahr‹ (budget year)), ergibt sich folgendes Vorgehen: Der Generalsekretär legt auf der Basis des von der Generalversammlung im Vorjahr beschlossenen Haushaltsrahmens den konkreten Programmhaushalt als Entwurf vor. Sind zwischenzeitlich Kostenänderungen eingetreten, arbeitet der Generalsekretär diese in den Entwurf ein (und paßt – wie im Zusammenhang mit dem Haushalt 1992/93 geschehen – gleichzeitig den Haushaltsrahmen entsprechend an). Der Entwurf enthält die nach den Finanzregeln und Ausführungsbestimmungen der Vereinten Nationen erforderlichen Einzelheiten über Zweckbestimmung und Ressourcenverteilung.
Über den Entwurf berät zunächst wieder der CPC. Er prüft unter anderem, ob die im Haushaltsentwurf genannten Aktivitäten die im sechsjährigen Mittelfristigen Plan vorgesehenen Maßnahmen widerspiegeln und der Entwurf den Prioritätenvorgaben des Haushaltsrahmens Rechnung trägt. In dem umfänglichen Bericht des CPC wird beispielsweise auch zu den vom Generalsekretär in seinem Haushaltsentwurf vorgeschlagenen Stellenanhebungen, -vermehrungen oder -umschichtungen Stellung genommen. Obwohl der CPC bei der Beratung über den Haushaltsentwurf in der Sache (hinsichtlich der Zweckbestimmung) auch auf dessen Einzelheiten eingeht, äußert er sich nicht im einzelnen zu den jeweiligen finanziellen Implikationen. Jedoch nimmt er auf der Basis des von der Generalversammlung im Vorjahr beschlossenen Haushaltsrahmens Stellung zum vorgeschlagenen Budgetvolumen.
Als zweiter Schritt folgt die Begutachtung des Haushaltsentwurfs durch den ACABQ. Auf der Grundlage des beschlossenen Haushaltsrahmens sowie der Stellungnahmen des CPC kommentiert er den Entwurf unter Haushaltsaspekten und gibt konkrete Empfehlungen zur Ressourcenverteilung. In der Regel enthalten sie Einsparungsvorschläge; Ausnahmen bestätigen diese Regel jedoch. Da der ACABQ nicht nur den Haushaltsentwurf der UN begutachtet, sondern auch die Haushalte aller friedenssichernden Maßnahmen, aller Einzelprogramme und der Spezialorgane überprüft, verfügt er über besonders gute und intime Kenntnisse von Verwaltungsinterna des UN-Sekretariats, die ihm bei der Prüfung des Haushaltsentwurfs in besonderem Maße zugute kommen.
Schließlich berät dann der 5.Hauptausschuß über den Haushaltsentwurf, wobei die Berichte und Empfehlungen des CPC und des ACABQ eine erhebliche Wirkung auf diese Beratungen haben. Da dieses Gremium als Ausschuß der Generalversammlung für alle UN-Mitglieder offen ist, können sich hier auch jene Mitgliedstaaten vollberechtigt äußern, die dem CPC oder ACABQ nicht angehören. So verlaufen die Diskussionen über den Haushaltsentwurf im 5.Hauptausschuß häufig recht engagiert; die Verhandlungen entwickeln sich meist nur sehr zähflüssig, da Kompromißbereitschaft und ein sich daraus ergebender Konsens erst unter dem zwangsläufig eintretenden Zeitdruck zustande kommt.
Der Haushalt der Vereinten Nationen muß von der Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit förmlich beschlossen werden; dazu legt ihr der 5.Hauptausschuß sein Beratungsergebnis als Empfehlung vor. Auf Grund der in diesem Gremium bereits geführten ausgiebigen Diskussionen wird der Haushaltsentwurf im Plenum der Generalversammlung üblicherweise nicht weiter im einzelnen beraten – auch aus der gewiß nicht unberechtigten Furcht heraus, dadurch das mühsam geschnürte Haushaltspaket wieder zu öffnen.

Fonds für unvorhergesehene zusätzliche Aktivitäten

Resolution 41/213 erläutert neben dem eigentlichen Haushaltsaufstellungsverfahren auch die Verwendung des ›Contingency Fund‹. Der CF bildete einen wichtigen Bestandteil beim Zustandekommen des politischen Kompromisses über die Haushaltsreform. Während den Industrieländern besonders daran gelegen war, die bereits genannten ›add ons‹ zu verhindern, die zu einer stetigen Ausweitung der UN-Haushalte geführt hatten, ging es den Entwicklungsländern darum, weiterhin neue Aktivitäten beschließen und, was für sie besonders wichtig erscheint, zusätzlich finanzieren zu können. Um diesem Interessenkonflikt zu begegnen, ist in der Resolution 41/213 vorgesehen, daß der Programmhaushalt einen CF – definiert als ein Prozentsatz des Gesamthaushalts – enthalten soll, in dessen Rahmen zusätzliche Aktivitäten bewilligt werden können. Damit bleibt also die Möglichkeit erhalten, neuen Anforderungen gerecht zu werden. Gleichzeitig wird jedoch dadurch, daß im Konsens eine Obergrenze eingezogen wird, die Kontrolle solcher Zuwächse gewährleistet.
Im übrigen wird klar abgegrenzt, daß unter die Zweckbestimmung des CF nur solche zusätzlichen Aktivitäten fallen, die auf einem legislativen Mandat der Generalversammlung, also einer Resolution, gründen und im Haushalt nicht etatisiert sind. Der CF gilt ausdrücklich nicht für friedenserhaltende Maßnahmen oder für Wechselkursschwankungen und Inflationskosten. Des weiteren ist vorgesehen, daß ausgabenträchtige Resolutionen, die zwar unter die Zweckbestimmung des CF fallen, aber nicht (mehr) in dessen beschlossenen finanziel-

len Rahmen passen, nur dann umgesetzt werden können, wenn dafür durch Umschichtungen im Haushalt Mittel an anderer Stelle freigemacht werden. Gelingt das nicht, sind diese Zusatzaktivitäten auf eine spätere Budgetperiode zu verschieben.

Auf den CF sollen in erster Linie neue zusätzliche Aktivitäten angerechnet werden. Er darf unter bestimmten Bedingungen aber auch für erforderliche Mittelerhöhungen im Haushaltsentwurf bereits vorgesehener Maßnahmen in Anspruch genommen werden. Hieraus ergibt sich, daß der CF für eine Budgetperiode von der Generalversammlung schon zu dem Zeitpunkt belegt werden kann, zu dem sie den Programmhaushalt dieses Bienniums verabschiedet.

Der CF ist als ein Prozentsatz des Gesamthaushalts definiert. Zum Zeitpunkt seiner ersten Festlegung in einem ›Nicht-Haushaltsjahr‹ basiert er zwangsläufig auf dem Haushaltsrahmen; darin enthaltene Inflationskosten können sich im weiteren Verlauf des Haushaltsaufstellungsverfahrens ändern. Wird der Haushaltsentwurf und damit einhergehend der Haushaltsrahmen daraufhin angepaßt, kommt es auch zu einer entsprechenden Adjustierung des CF.

Weitere Kosten

Andere Kostenprobleme, die den UN-Haushalt nachhaltig beeinflussen können (wie Inflationsausgleich und Wechselkursschwankungen) sind in der Reformresolution 41/213 zwar angesprochen, jedoch nicht neu geregelt worden. Ein hierzu vom Generalsekretär vorgeschlagener besonderer Reservefonds wurde nicht gebilligt. Dagegen wurden durchgängig von allen Regionalgruppen Bedenken geltend gemacht, die sich in erster Linie gegen die zusätzlichen finanziellen Belastungen richteten. Nach wie vor wird also der Haushalt zu dem bei seiner Verabschiedung gültigen Umrechnungskurs festgesetzt. Wechselkursverlusten, die im Verlauf der Budgetperiode eintreten, wird durch Nachtragshaushalte Rechnung getragen. Gleiches gilt für die Anpassung an die Inflation.

Unvorhergesehene, außergewöhnliche Maßnahmen – insbesondere aus dem Bereich der Friedenssicherung –, die aus dem CF ausdrücklich ausgeklammert worden sind, kann der Generalsekretär flankierend zum Haushalt in einem besonderen Rahmen finanzieren. Das dabei einzuhaltende Verfahren wird jeweils im ›Haushalts-Jahr‹ in einer gesonderten Resolution festgelegt. Diese Regelung ermöglicht es ihm, auf solche unvorhergesehenen Anforderungen unverzüglich zu reagieren.

Bereits in Resolution 41/213 wurde unter anderem der Auftrag erteilt, der nächsten Generalversammlung zusätzliche, erläuternde Durchführungsbestimmungen für das neue Haushaltsaufstellungsverfahren vorzulegen. Hieraufhin beschloß die Generalversammlung 1987 mit Resolution 42/211 insbesondere weitere Richtlinien für die Nutzung des CF, in denen vor allem Bedeutung und Anwendung der nach Artikel 13 der Finanzregeln der Vereinten Nationen für finanzwirksame Beschlüsse geforderten Kostenschätzungen des Generalsekretärs (statement of programme budget implications, PBI) für den CF präzisiert wurden. Im Rahmen des CF zu finanzierende Zusatzaktivitäten und Kostenschätzungen dafür stehen also in einem unmittelbaren Zusammenhang.

Da der CF für den gesamten Zwei-Jahres-Haushalt gilt und sein Rahmen bereits zu Beginn des Bienniums ausgeschöpft werden könnte, wurde in Resolution 42/211 auch angemahnt, das Kontingent des CF nicht voreilig zu belegen. Bislang ist es zu einer vollständigen Inanspruchnahme des CF noch nicht gekommen.

Das Verfahren in der Praxis

Das Haushalts-Biennium 1990/91 stellte die erste Probe für das neue Verfahren dar. Der Programm-Haushalt wurde dabei 1989 auf der 44.Generalversammlung im Konsens (Resolution 44/202) auf 1,974 Mrd Dollar festgelegt. Der für diesen Zweijahreszeitraum geltende CF betrug, wie in Resolution 43/214 beschlossen, 15 Mill Dollar (0,75 vH des Haushaltsrahmens), basierend auf den Empfehlungen des Generalsekretärs. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das neue Verfahren positive Ansätze zeigte. Jedoch ergaben sich noch einige Mängel.

Denn obwohl 1988 die Generalversammlung für 1990/91 einen Haushaltsrahmen von 1,983 Mrd US-Dollar (zu Preisen von 1990/91) beschlossen hatte (Resolution 43/214, operative Ziffer 5), überschritt der Generalsekretär im Folgejahr mit seinem Haushaltsentwurf hierzu diesen Wert um 1,3 Mill Dollar. Diese (bezogen auf den beschlossenen Haushaltsrahmen betragsmäßig eher zu vernachlässigende) Abweichung ebenso wie die wenig überzeugenden Argumente, die das Sekretariat dazu bei den Beratungen des CPC vorbrachte, legten die Vermutung eines gezielten Testfalls nahe, und prompt entzündete sich in dem Ausschuß ein Grundsatzstreit um die Verbindlichkeit des beschlossenen Haushaltsrahmens. Die Mehrheit der Entwicklungsländer sah ihn als eine eher »vorläufige Ressourcenschätzung« an, während vor allem die großen Beitragszahler unter den Industrieländern ihn als unveränderliche Obergrenze betrachteten. Die Meinungsunterschiede hierzu bestehen grundsätzlich fort. Die Praxis tendiert jedoch in die Richtung der Unverbindlichkeit: Während die 43.Generalversammlung noch über den Haushaltsrahmen für 1990/91 entschied (Resolution 43/214, operative Ziffer 5: »beschließt, daß . . . «), enthielt die Entschließung der 45.Generalversammlung über den Haushaltsrahmen 1992/93 nur noch eine Aufforderung an den Generalsekretär, diesen Haushaltsrahmen einzuhalten (Resolution 45/255, operative Ziffer 3: »bittet den Generalsekretär . . . «).

Darüber hinaus zeigten sich Unsicherheiten hinsichtlich eines kontinuierlichen Zugriffs auf den CF. Da nicht abzusehen war, wie stark wohl die Begehrlichkeit sein würde, bestanden insbesondere bei den großen Beitragszahlern gewisse Sorgen, daß er sich zu schnell erschöpfe (mit der Folge darüber hinaus gehender Forderungen) und daß dann dieser Teil des neuen Verfahrens in Frage gestellt würde. Denn bereits 1989, bei Verabschiedung des Haushalts 1990/91 – also schon vor dem eigentlichen Beginn dieser Haushaltsperiode –, waren 1,88 Mill Dollar auf den CF von 15 Mill angerechnet worden. Nach einer weiteren Inanspruchnahme des CF in Höhe von 9,9 Mill Dollar während der 44.Generalversammlung 1990 verblieben zur Mitte der Haushaltsperiode 1990/91 nur noch 3,2 Mill. Dieser Restrahmen ist 1991 dann aber nicht mehr angetastet worden und damit verfallen.

Es muß generell wohl zugestanden werden, daß zusätzliche Aktivitäten, die von einer Generalversammlung im Rahmen des CF erst wenige Tage vor Ablauf einer Haushaltsperiode beschlossen würden, kaum noch implementiert werden könnten. Dem Generalsekretär bliebe in der Praxis nicht mehr genügend Zeit, diese Ermächtigungen noch vor Ablauf der Haushaltsperiode zu belegen; gleichzeitig wäre ihre Übertragung in die nächste Haushaltsperiode nach den geltenden Finanzbestimmungen nicht ohne weiteres möglich. Deshalb erscheint es vertretbar, wenn in Zukunft die Belegung des CF nach dem Muster des Bienniums 1990/91 vorgenommen wird.

Auf der 46.Generalversammlung wurde zum zweiten Mal ein Haushalt nach dem neuen Haushaltsverfahren verabschiedet.[7] Mit Resolution 46/186 wurden im Dezember 1991 für das Budget 1992/93 2,389 Mrd Dollar beschlossen. Der im Vorjahr (Resolution 45/255) für dieses Biennium auf 19 Mill Dollar (also wieder 0,75 vH des Haushaltsrahmens – zu Preisen von 1992/93) festgesetzte CF wurde, da sich der Haushaltsrahmen verringert hatte, auf 18 Mill abgesenkt.

Auch der zweite Durchgang verlief noch nicht vollkommen glatt, sondern deckte einige Schwachpunkte auf. So war der vom Generalsekretär vorgelegte Haushaltsentwurf 1992/93 einerseits um fast 100 Mill Dollar niedriger als der unter Beach-

tung des Prinzips des realen Programmnullwachstums 1990 beschlossene Haushaltsrahmen von 2,4624 Mrd. Andererseits schloß er im Gegensatz zu dem Haushaltsrahmen ein reales Programmwachstum von etwa 1 vH ein. Als Ursache für diese Veränderungen wies der Generalsekretär darauf hin, daß der Haushaltsrahmen und der spätere Haushaltsentwurf infolge eines inzwischen beschlossenen Nachtragshaushalts wegen Kostenanpassungen und auf Grund zusätzlicher Ausgabenbewilligungen im Rahmen des CF unterschiedliche Ausgangspunkte hätten und nicht mehr unmittelbar miteinander vergleichbar seien. Die Abweichung zwischen Haushaltsrahmen und Haushaltsentwurf für 1992/93, mit der plötzlich und unerklärlich ein reales Programmwachstum von 1 vH einherging, machte Mängel in der Systematik des neuen Haushaltsaufstellungsverfahrens besonders kraß deutlich.

Das vorläufige Fazit

Es war vorauszusehen, daß die 1986 mit Resolution 41/213 beschlossene und 1987 mit Resolution 42/211 präzisierte Haushaltsreform der Vereinten Nationen nicht reibungslos in die Tat umzusetzen sein würde. Und überhaupt ist der Reformprozeß auch im Bereich Verwaltung und Finanzen noch nicht abgeschlossen (wird er es jemals sein können?). Alle Beteiligten sind sich einig, daß sich das neue Haushaltsaufstellungsverfahren noch in seiner Entwicklungsphase befindet, seine Methodik weiter verbessert und die Transparenz verstärkt werden muß. In der noch nicht abgeschlossenen Erprobungszeit soll das Verfahren pragmatisch und mit Flexibilität angewendet werden. Unter diesen Bedingungen kann sich das in den vergangenen fünf Jahren Erreichte, obwohl nicht optimal, im Vergleich zur Zeit davor bereits sehen lassen.

Erstmals seit kaum mehr zu zählenden Jahren wurde das Programmbudget für das Biennium 1990/91, der Probelauf des neuen Verfahrens, wieder einvernehmlich beschlossen. Und das, obwohl die nominale Steigerung rund 11 vH ausmachte. Für den Zwei-Jahres-Haushalt 1992/93 ergab sich das gleiche Bild: Annahme ohne förmliche Abstimmung, trotz nominaler Erhöhung von rund 21 vH! Der von den Reformern erwirkte Druck zum Konsens bewirkt tatsächlich sogar Einstimmigkeit; das in Art.18 Abs.2 der UN-Charta für das Budget vorgesehene Erfordernis der Zweidrittelmehrheit scheint vergessen, im 5.Hauptausschuß ebenso wie im Plenum der Generalversammlung. Es sei jedoch nicht unterschlagen, daß der Weg dahin sehr steinig ist und für jeden der beiden Haushaltsbeschlüsse einige kräftezehrende Anläufe nötig waren. Dennoch tragen offenbar die Vorgaben, denen das Sekretariat bei der Erstellung des Haushaltsrahmens unterliegt, und die verstärkte Beteiligung der Mitgliedstaaten in diesem Verfahren zusammen mit den Konsensbeschlüssen in CPC und ACABQ dazu bei, daß der Haushalt ohne Vorbehalte beschlossen und hoffentlich in stärkerem Maße als bisher als Ergebnis gemeinsamer Bemühungen begriffen werden kann.

Gerade die Stärkung des CPC bedeutet eine Verbesserung mit Blick auf eine möglichst frühzeitige Beteiligung der Mitgliedstaaten bei der Haushaltsaufstellung. Die Einrichtung des Instruments Haushaltsrahmen ist wichtig, um den UN-Mitgliedern eine Orientierungsgröße für ihre nationale Haushaltsplanung zu geben – auch wenn die Schwierigkeiten hinsichtlich seiner Verbindlichkeit noch nicht gelöst sind und Anpassungen an Inflations- und Wechselkursentwicklungen im späteren Haushaltsaufstellungsverfahren nach wie vor zu erheblichen Abweichungen führen können. Darüber hinaus ist er ein wichtiges Instrument für die Haushaltsdisziplin.

Andere Aspekte des neuen Verfahrens müssen erst noch bewältigt werden. Dazu zählt das Verständnis der Mitgliedstaaten vom Fonds für unvorhergesehene zusätzliche Aktivitäten. Vielen erscheint der CF nach wie vor fälschlicherweise als ein mit Geld gefüllter Topf – Bestandteil des Haushalts oder ein tatsächlich dotierter Fonds –, in den zu greifen wenig Mühe macht. Bei der nach Resolution 42/211 (operative Ziffer 15) vorgesehenen Generalüberholung der Prozeduren des CF, die nunmehr auf der 48.Generalversammlung, also im kommenden Jahr, durchgeführt werden soll, werden die nötigen Klarstellungen angebracht werden müssen.

Generell bewirkt der CF eine Erweiterung des UN-Budgets, da im Rahmen des CF beschlossene und damit in das Programmbudget eingestellte Zusatzaktivitäten automatisch Bestandteil dieses Haushalts werden. Sie erhöhen die Ausgangsgröße des nächsten Budgets in dem Maße, in dem es sich nicht um einmalige, nicht wiederkehrende Aktivitäten handelt. Das berührt unmittelbar das Thema reales Programmwachstum, das seit Jahren eine kritische Größe bei der Haushaltsaufstellung war und auch in Zukunft bleiben wird.

Irritationen entstehen, wenn Lücken in der Budgetmethodik dazu führen, daß Abweichungen zwischen dem von der Generalversammlung beschlossenen Haushaltsrahmen und dem für dasselbe Biennium vom Generalsekretär vorgelegten Haushaltsentwurf nicht nachvollzogen werden können. Für die meisten Mitgliedstaaten verfestigt sich dadurch das Gefühl, den Zahlen- und Wachstumskalkulationen des UN-Sekretariats weiterhin ausgeliefert zu sein. Um hier die nötige Transparenz zu erreichen, hat der CPC 1991 angeregt, Anfang 1992 ein Seminar mit Finanzexperten einzuberufen, das sich ausschließlich mit der Vereinfachung der Haushaltsmethodik bei den UN befaßt. Die 46.Generalversammlung ist diesem Vorschlag gefolgt.

Das neue Haushaltsaufstellungsverfahren ist Teil der Bemühungen, die Effizienz der Vereinten Nationen zu steigern. Dieses Ziel wird nicht erreicht, wenn erfolgversprechende Neuerungen im Verfahren von den UN-Mitgliedern durch Aufrechterhaltung alter Eifersüchteleien in der Sache unterlaufen werden. Der klassische Fall hierfür ist die Identifizierung von Prioritäten beziehungsweise Posterioritäten. Die meist sehr unterschiedliche Interessenlage der Industrieländer und der Entwicklungsländer, aber auch der Entwicklungsländer untereinander, führt nach wie vor zu langwierigen Verhandlungen (insbesondere im CPC und im 5.Hauptausschuß) über das, was als vorrangig eingestuft werden soll und kann. Nicht selten ist das Ergebnis eine Kumulation. Noch schwieriger ist es, Posterioritäten festzulegen. Auch im neuen Haushaltsaufstellungsverfahren war es bislang fast unmöglich, überflüssige, obsolet gewordene oder als wenig wirksam erkannte Maßnahmen aus dem Programmhaushalt zu entfernen, um so Platz für aktuelle Aktivitäten zu schaffen. So wird Jahr für Jahr ein mehr oder weniger starrer Programmhaushalt fortgeführt, der es wegen der begrenzten Ressourcen schwierig macht, flexibel auf sich verändernde Anforderungen zu reagieren.

Die Steigerung der Effizienz der Vereinten Nationen hängt nicht zuletzt aber auch davon ab, ob einhelligen Haushaltsbeschlüssen entsprechende Taten bei den Beitragsleistungen folgen. Nur wenn die Beitragszahler, also die Mitgliedstaaten, davon überzeugt werden können, daß es hier konsequent zu sein gilt, werden bei der Weltorganisation bessere Zeiten anbrechen. Vielleicht schafft der neue Generalsekretär Boutros Boutros Ghali diesen Durchbruch, der schon seinem Vorgänger zu gönnen gewesen wäre.

---

1 Siehe Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion, VN 1/1987 S.1ff.
2 UN-Dok.A/41/49.
3 Siehe zur Festlegung der Beitragsquoten Wilfried Koschorreck, Programmziele und finanzielle Leistungsfähigkeit im Widerstreit. Die Geschichte der Beitragsfestsetzung in den Vereinten Nationen, VN 2/1983 S.51ff. – Die von der 46.Generalversammlung beschlossene Beitragsskala ist nachstehend abgedruckt.
4 Siehe auch Michael von Harpe, Der UN-Haushalt: Inhalt und System. Erfahrungen mit dem Programmbudget, VN 2/1980 S.52ff.
5 Zusammensetzung im Jahre 1991: VN 5/1991 S.188.
6 Zusammensetzung im Jahre 1991: VN 3/1991 S.120.
7 Dazu S.29f. dieser Ausgabe.