Euro und Uno

Das System der Vereinten Nationen und die gemeinsame europäische Währung

WOLFGANG MILZOW · WOLFGANG MÜNCH

Am 4. Januar 1999 hat der Euro auf den Kurszetteln der Devisenbörsen Einzug gehalten. Er löste die Europäische Währungseinheit (European Currency Unit, ECU) und die elf Währungen der Mitgliedstaaten der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ab. In dieser Größenordnung ist das ein bisher einmaliger Schritt. Er wird Auswirkungen auf die internationalen Finanztransaktionen und die Entwicklung der Weltwirtschaft insgesamt haben. An dieser Stelle soll der Bedeutung der neuen Währung für die Uno – der umgangssprachliche Begriff wird hier als den gesamten Verband der Vereinten Nationen[1] umfassend verstanden – nachgegangen werden. Dies ist von großem praktischem Interesse – auch, weil der Euro neue Möglichkeiten zur Senkung von Verwaltungskosten eröffnet hat. Für die elf Mitglieder der WWU ist dies ein erfreulicher Zusatzeffekt, tragen sie doch derzeit 29,295 vH der Beitragslast alleine der Hauptorganisation.

I. Bestandsaufnahme

Der Euro

Der Euro repräsentiert einen Wirtschaftsraum mit annähernd 300 Millionen Einwohnern und mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 5 546 Milliarden Euro (1997). Letzteres entspricht vier Fünfteln des BIP der Vereinigten Staaten und dem Eineinhalbfachen des BIP Japans. Der Anteil an den Weltexporten – ohne den Binnenhandel zwischen den elf betroffenen Staaten der Europäischen Union (EU) – beträgt 20 Prozent; damit übertrifft die WWU als Handelsmacht sowohl die USA als auch Japan, deren Weltexportanteil sich auf 16 respektive 7 vH beläuft. Insgesamt schlossen die auch als ›EU-11‹ bekannten Staaten 1997 mit einem positiven Handelsbilanzsaldo von 90 Mrd Euro ab (die USA mit einem Negativsaldo von 183 Mrd Euro und Japan mit einem Positivsaldo von 76 Mrd Euro).

Der Euro ersetzt die ECU im Verhältnis 1 zu 1, und die Umrechnungskurse der Altwährungen zum Euro wurden am 31. Dezember 1998 unwiderruflich festgelegt:

Euro	**1,00000**
Belgische Franken	40,3399
Deutsche Mark	1,95583
Finnmark	5,94573
Französische Franken	6,55957
Irische Pfund	0,787564
Italienische Lire	1936,27
Luxemburgische Franken	40,3399
Niederländische Gulden	2,20371
Österreichische Schilling	13,7603
Portugiesische Escudos	200,482
Spanische Peseten	166,386

Die nationalen Währungseinheiten sind nunmehr nichtdezimale Untereinheiten des Euro. Das Verhältnis zwischen Lire und Euro oder DM und Euro ist im Prinzip das gleiche wie zwischen DM und Pfennig oder Franken und Centime, mit einem augenfälligen Unterschied: Der Umrechnungskurs ist weitaus weniger handlich als die geläufigen 100 Rechnungseinheiten, die eine Einheit der nächsthöheren Stufe bilden. Euro-Münzen und -Banknoten wird es erst ab dem 1. Januar 2002 geben. Bis dahin können nationale Währungen und Euro während einer dreijährigen Übergangsfrist für bargeldlose Zahlungen wahlweise verwendet werden. Der europäische Gesetzgeber hat mit dem Grundsatz ›Kein Verbot, kein Zwang‹ jedem die Entscheidung überlassen, Transaktionen in Euro oder in der alten Landeswährung abzuwickeln. Es wird allgemein erwartet, daß der Euro zumindest im bargeldlosen Verkehr sehr schnell die vertrauten Währungen verdrängen wird.

Vorgeschichte

In der Geschichte gibt es nur wenige der Einführung des Euro vergleichbare währungspolitische Ereignisse. Für Deutschland hatte die Einführung der Mark im Deutschen Reich 1873 eine ähnliche Bedeutung. Zuvor hatte der Deutsche Zollverein von 1834 feste Wechselkurse zwischen den Währungen der einzelnen deutschen Staaten ermöglicht. Die Zollunion und die anschließenden Münzkonventionen bildeten schon damals das ökonomische Fundament des politischen Einigungsprozesses.

Weniger bekannt, allerdings auch weniger erfolgreich war ein anderer Währungsblock, die sogenannte Lateinische Münzunion. Ab 1865 sollten in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien und der Schweiz die Gold- und Silbermünzen der in der Union zusammengeschlossenen Staaten theoretisch als gleichberechtigte gesetzliche Zahlungsmittel nebeneinander zirkulieren. Die Münzunion, die in der Praxis unter dem auseinanderdriftenden Metallwert von Gold und Silber litt, wurde formell erst 1927 aufgelöst.

Der Euro ist die Krönung langjähriger politischer Anstrengungen, die 1970 im ›Werner-Plan‹ ihre ersten konkreten Konturen erhielten. Der vom damaligen luxemburgischen Regierungschef und Finanzminister Pierre Werner vorgelegte und nach ihm benannte Plan sah die stufenweise Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion im Rahmen der EG bis 1980 vor. Dieser Plan war richtungweisend, aber der damaligen Zeit voraus, die durch den Zusammen-

---

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Stephan Klingebiel, geb. 1962, ist seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) in Berlin.

Wolfgang Milzow, Dipl.-Volksw. und Ass. Jur., geb. 1946, ist seit 1992 Leiter des Kassenwesens des UNHCR in Genf. Zuvor im Bundesfinanzministerium in Bonn tätig.

Dr. Wolfgang Münch, geb. 1951, ist Mitglied der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) der UN in Genf; 1991-1995 gehörte er dem Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen in New York an. 1984 Eintritt ins Bundesfinanzministerium.

Dieter Reinhardt, Dipl.-Pol., geb. 1956, ist Mitarbeiter der Kinderhilfsorganisation ›terre des hommes‹ in Osnabrück und arbeitet wissenschaftlich über das System der internationalen humanitären Hilfe.

bruch des Festkurssystems von Bretton Woods in den Jahren 1971 bis 1973 gekennzeichnet war. Die weitere Entwicklung ist besonders von Frankreich und Deutschland vorangetrieben worden. Führende Politiker aus beiden Ländern, gleichzeitig Vertreter zweier wichtiger politischer Richtungen, haben diese Entwicklung geprägt und gefördert. Zu nennen sind vor allem die ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing und François Mitterrand und die früheren deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt und Helmut Kohl.

1979 wurde das Europäische Währungssystem (EWS) mit seinem Wechselkursmechanismus eingeführt. Erklärtes Ziel des EWS war, eine höhere Wechselkursstabilität zu schaffen , die auf einer kompatiblen Wirtschafts- und Finanzpolitik in den Mitgliedstaaten der EG beruhte. Im EWS wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Wechselkurse innerhalb bestimmter Bandbreiten von Leitkursen zu halten. Leitkurse, Bandbreiten und auch die Mitgliedschaft im EWS mußten seit 1979 mehrfach den veränderten Realitäten angepaßt werden. Gleichwohl wurde das EWS ein Erfolg und war maßgebend für die weitere Entwicklung.

Das Ziel der Währungsunion und die Bedingungen ihrer Realisierung wurden mit dem Vertrag über die Europäische Union vom Februar 1992 in Maastricht niedergelegt. Um die langfristige Stabilität der WWU sicherzustellen, mußten die beitrittswilligen Staaten in der Vorbereitungsphase festgelegte Höchstwerte für Inflation, langfristige Zinssätze, Haushaltsdefizite der öffentlichen Hand und Staatsverschuldung einhalten – die Konvergenzkriterien. Die Regierungen der elf Mitgliedstaaten der WWU haben – zum Teil unter schwierigen innenpolitischen Bedingungen – große Anstrengungen unternommen, um diese Kriterien erfüllen und am 1. Januar 1999 beteiligt sein zu können. Der im Dezember 1996 vom Europäischen Rat in Dublin verabschiedete Stabilitäts- und Wachstumspakt hat die Fortsetzung disziplinierter Haushaltspolitik nach dem Beginn der WWU zum Ziel.

An den Devisenmärkten und in der breiten Öffentlichkeit wurde die Entwicklung zum Euro mit gespanntem Interesse verfolgt. In allen elf Mitgliedstaaten des EWS besteht ein starker politischer Wille, die Einführung des Euro wirtschaftlich zum Erfolg zu führen. Dazu gehört auch die Bereitschaft zu stärkerer Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die – anders als die Geld- und Währungspolitik – in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verbleibt.

Ausgangslage für die UN-Organisationen

Die Einführung des Euro ist für die UN-Organisationen eine technische und organisatorische Herausforderung wie gleichermaßen für alle anderen Teilnehmer am Wirtschaftsleben. Als Produzent von Dienstleistungen, als Arbeitgeber und als Konsument sind die Organisationen von der Entwicklung ebenso betroffen wie der Privatsektor. Anpassungen sind erforderlich in Rechnungswesen, Personalwesen, Finanzplanung und Beschaffung. Wie im privaten Bereich verlangt die Einführung des Euro besondere Anstrengungen für die schon durch die Vorbereitung auf das Jahr 2000 belastete Datenverarbeitung. Dem stehen auch für die Vereinten Nationen die Vorteile höherer Markttransparenz und geringerer Währungsrisiken und Umtauschkosten gegenüber.

II. Die UN-Präsenz in ›Euroland‹

Die personelle Präsenz

Um die Bedeutung der Einführung des Euro in den elf Mitgliedstaaten der WWU abschätzen zu können, gilt es sich zunächst einen Überblick über die personelle Präsenz der Organisationen des UN-Systems in diesen elf Staaten zu verschaffen. Folgende Dienstorte in dem mittlerweile als ›Euroland‹ bezeichneten Gebiet ragen durch besonders hohe Personalstärke heraus:

- *Wien* als eines der beiden europäischen UN-Büros und als Zentrale von IAEA und UNIDO sowie als Sitz des Programms der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (UNDCP) wie auch der Restmannschaft des nach Gaza übergesiedelten UNRWA. Die Gesamtzahl der in Österreich tätigen Bediensteten des UN-Systems beläuft sich auf rund 3 500.
- *Rom* als Sitz der FAO, des IFAD und des WFP mit ebenfalls insgesamt annähernd 3 500 in der italienischen Hauptstadt tätigen Beschäftigten; darüber hinaus bestehen in Italien UN-Präsenzen in Turin mit der Fortbildungsakademie der Vereinten Nationen (United Nations Staff College), in Venedig mit einem Regionalbüro der UNESCO sowie in Brindisi, Florenz, Mailand, Pisa und Triest.
- *Paris* als Sitz der UNESCO und von Regionalbüros zahlreicher UN-Fonds und -Sonderorganisationen, so des europäischen Büros der Weltbank. Insgesamt sind in der französischen Hauptstadt rund 1 900 Beschäftigte des UN-Systems tätig; weiterhin ist in Lyon eine größere Institution des Verbandes des Vereinten Nationen angesiedelt, nämlich das Internationale Krebsforschungszentrum der WHO mit rund 150 Beschäftigten.
- *Den Haag* als Sitz des Internationalen Gerichtshofs (IGH) – des einzigen außerhalb von New York ansässigen UN-Hauptorgans –, des Jugoslawien-Tribunals und der gemeinsamen Appellationsinstanz des Jugoslawien- und des Rwanda-Gerichts. In den Niederlanden befindet sich außerdem das Institut für neue Technologien (UNU INTECH) in Maastricht, ein der UNU angeschlossenes Forschungsinstitut.
- *Bonn* als Sitz des UNV, der Sekretariate des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) und des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (UNEP/CMS) sowie des Informationszentrums der Vereinten Nationen (UNIC) für Deutschland. Schon seit vielen Jahren unterhalten ILO und UNHCR in Bonn Verbindungsbüros. Das Büro des UNHCR ist anläßlich des bevorstehenden Umzugs der Bundesregierung bereits nach Berlin übergewechselt; es wurde lediglich eine Außenstelle in Bonn beibehalten. Im übrigen aber ist die Gesamttendenz der UN-Präsenz in Bonn deutlich steigend. In Frankfurt am Main wurde im letzten Jahr eine kleine Vertretung der Weltbankgruppe eröffnet; längere Zeit schon bestehen das UNESCO-Berufsbildungsinstitut in Berlin (International Project on Technical and Vocational Education, UNEVOC) und das UNESCO-Institut für Pädagogik (UIE) in Hamburg. In der Hansestadt residiert zudem seit 1996 der Internationale Seegerichtshof, eine durch die UN-Seerechtskonvention geschaffene Institution zur Schlichtung von Streitfällen über die Nutzung der Meere und ihrer Ressourcen.

Weitere UN-Präsenzen in Gestalt von Informations- oder Verbindungsbüros gibt es schließlich in *Brüssel* (wegen der Nähe zur EU-Kommission) und in kleinerem Umfange in *Madrid*, *Lissabon*, *Helsinki* – das Sitz des Weltforschungsinstituts für Entwicklungsökonomie (UNU WIDER) ist, eines wie UNU INTECH der UNU angeschlossenen Forschungsinstituts – und neuerdings in *Dublin* (Verbindungsbüro des UNHCR).

Die Gesamtzahl der in den Niederlanden, in Deutschland, Belgien, Spanien, Portugal, Finnland und Irland für UN-Organisationen tätigen Bediensteten erreicht zur Zeit im Unterschied zu derjenigen in Österreich, Italien und Frankreich allerdings (noch) keine vierstellige Größenordnung. In bezug auf UN-Präsenz bildet unter den WWU-Staaten lediglich Luxemburg bisher einen weißen Fleck.

Mittelbar sind durch die Einführung des Euro auch Programme und Projekte der UN-Organisationen in 14 afrikanischen Staaten berührt: Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal und Togo als Mitglieder der Westafrikanischen Währungsunion sowie Äquatorialguinea, Gabun, Kamerun, Kongo (Republik), Tschad und die Zentralafrikanische Republik als Mitglieder der Zentralafrikanischen Währungsunion benutzen den CFA-Franc als gemeinsame Währung. Frankreich garantiert einen festen Umtauschkurs (derzeit 100 CFA-Franc) zum französischen Franken. Diese Garantie wird auch nach Einführung des Euro weiterbestehen, so daß die Währungen der 14 genannten Staaten mittelbar an den Euro gebunden sind. Der Rat der EU hat diese Vereinbarungen Frankreichs bestätigt.

Ein ähnliches, allerdings nicht bilateral abgesichertes Verhältnis besteht für die bosnische Währung, die sogenannte konvertible Mark. Bosnien-Herzegowina hat am 12. August 1997 für die konvertible Mark einen Kurs von 1 zu 1 gegenüber der D-Mark einseitig festgesetzt. Damit ist seit dem 1. Januar 1999 die bosnische Währung mittelbar ebenfalls gegenüber dem Euro fixiert[3]. Die Vereinten Natio-

nen sind in den zuletzt genannten Staaten aktiv und mit Personal vertreten.

Die finanzielle Größenordnung

Diese Personaldaten bedürfen der Ergänzung um einige Angaben zu den Haushalten der größeren Organisationen oder Institutionen des UN-Systems in ›Euroland‹.

Die aus Pflichtbeiträgen finanzierten Budgets der UNESCO und der FAO für den Zweijahreszeitraum 1998/99[4] belaufen sich auf 544 Mill beziehungsweise 650 Mill US-Dollar[5]. Im Falle der IAEA umfaßt der pflichtfinanzierte Jahreshaushalt für 1998 221 Mill und für 1999 224 Mill Dollar (die IAEA folgt als eine von wenigen UN-Organisationen noch einem einjährigen Haushaltszyklus). Das Zweijahresbudget der UNIDO für 1998/99 ist das Ergebnis einer nach dem Austritt der Vereinigten Staaten notwendig gewordenen nachdrücklichen Sparmaßnahme und beträgt immerhin noch 146 Mill Dollar. Bescheidener stellen sich die Budgetansätze für die UN-Konferenzdienste in Wien mit 33 Mill Dollar für 1998/99 und für den IGH mit 20 Mill Dollar dar. Das Jugoslawien-Tribunal war 1998 zunächst mit einem (Einjahres-)Budget in Höhe von 62 Mill Dollar ausgestattet, das die UN-Generalversammlung auf ihrer 53. Ordentlichen Tagung auf 68 Mill Dollar aufgestockt hat; für 1999 wurde eine weitere Aufstockung auf 103 Mill Dollar beschlossen[6].

Zu den oben kurz umrissenen pflichtfinanzierten Aktivitäten kommen bei den Sonderorganisationen umfangreiche freiwillig finanzierte Programme hinzu. Beim UNDCP geht es im Zweijahreszeitraum 1998/99 neben einem sehr bescheidenen pflichtfinanzierten, im regulären UN-Haushalt angesiedelten Teil um insgesamt 162 Mill Dollar, die aus freiwilligen Beitragszusagen aufgebracht werden sollen. Schon im Hinblick auf die Höhe des Anteils der Personalkosten an den Gesamtausgaben bei allen Organisationen des Verbandes des Vereinten Nationen (im Regelfall weit über die Hälfte), die Kosten für Gebäudebewirtschaftung, Telekommunikation und die Volumina beim Beschaffungswesen für den alltäglichen Bedarf unterhalb der Schwelle zwingend vorgeschriebener internationaler Ausschreibungen läßt sich herleiten, daß ein großer Teil der einschlägigen Ausgaben im Gebiet der WWU jetzt nicht mehr in bis zu elf Währungen, sondern nur noch in einer einzigen fakturiert.

Neben den im UN-System zusammengeschlossenen Organisationen befindet sich in ›Euroland‹ noch eine Reihe weiterer, zumeist kleinerer Organisationen, die aus den Vereinten Nationen hervorgegangen sind beziehungsweise ihnen verwaltungsmäßig nahestehen (zum Beispiel durch Übernahme des von der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst vorgeschlagenen und dann von der UN-Generalversammlung gebilligten Gehaltsschemas und anderer dienstrechtlicher Regelungen oder durch Teilnahme am Gemeinsamen Pensionsfonds der Vereinten Nationen) und deren Ausgaben zum Großteil in Euro denominieren. Hierzu zählt unter anderem die seit 1975 bestehende, in Madrid ansässige Weltorganisation für Tourismus (WTO)[7], die mit Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen sowie bei der UNESCO, der IMO und der ICAO ausgestattet ist; ihr Budgetvolumen beläuft sich auf 8 Mill Dollar jährlich. Gleiches gilt für die 1997 errichtete Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) mit Sitz im Haag (Budgetvolumen 1998 141 Mill, 1999 138 Mill niederländische Gulden), den bereits erwähnten Internationalen Seegerichtshof in Hamburg (Budgetvolumen 1998 knapp 6 Mill, 1999 fast 7 Mill Dollar) und die Vorbereitungskommission der Organisation für das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO) in Wien (Budgetvolumen 1998 58 Mill, 1999 74 Mill Dollar). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die im vergangenen Jahr beschlossene Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofs mit künftigem Sitz im Haag, der seine Tätigkeit aber erst in einigen Jahren aufnehmen dürfte und dessen Finanzierung noch nicht abschließend geklärt ist[8].

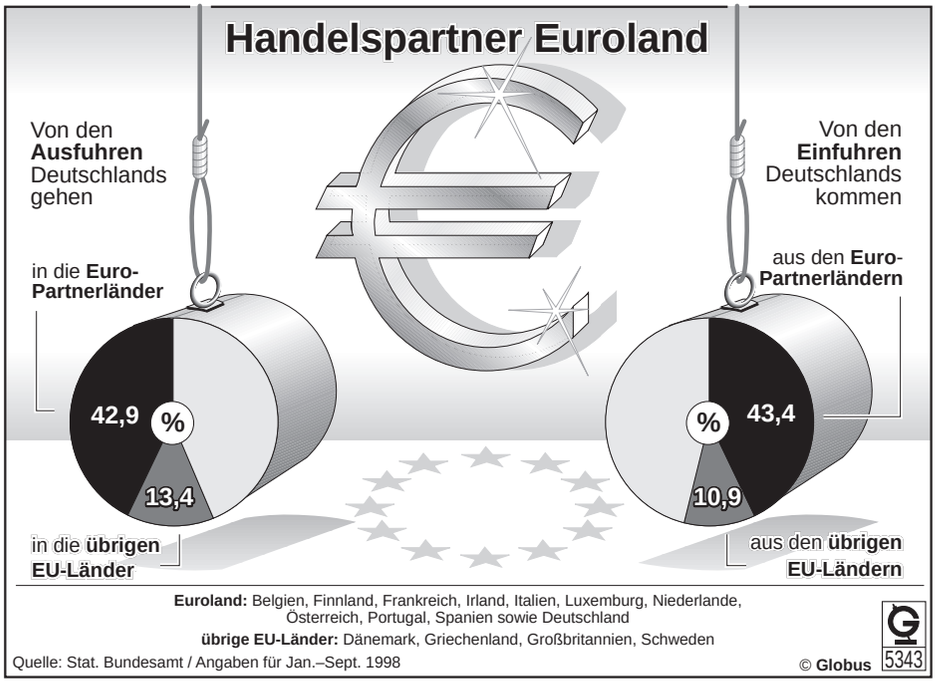
Andere internationale Organisationen

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle noch hingewiesen auf

> eine größere Anzahl im Umfeld der Vereinten Nationen agierender nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), beispielsweise auf das in Wien angesiedelte Sekretariat der INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), bei der es sich um die 1953 gegründete Vereinigung der obersten Rechnungskontrollbehörden der UN-Mitgliedstaaten handelt, die sich – trotz der Erfüllung geradezu klassisch-hoheitlicher Aufgaben durch ihre Mitglieder – den Status einer NGO gegeben hat;

> die übrigen Organisationen auf dem WWU-Territorium ohne unmittelbaren Bezug zu den Vereinten Nationen, insbesondere OSZE[9], Europarat, OECD, NATO, Europäische Raumfahrtagentur (ESA) und nicht zuletzt die Europäische Union selbst.

Die in Genf angesiedelten Organisationen und Verbindungsbüros



Die zehn anderen Mitgliedstaaten der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion stellen in ihrer Gesamtheit den wichtigsten Handelspartner Deutschlands dar. So gingen in den ersten drei Quartalen des vergangenen Jahres fast 43 vH aller deutschen Exporte in die Länder der WWU. Die gleiche Bedeutung haben diese Partnerländer bei den Importen. Nimmt man die vier Länder hinzu, die sich an der gemeinsamen europäischen Währung noch nicht beteiligen (Dänemark, Griechenland, Großbritannien und Schweden), so wickelt Deutschland über die Hälfte seines Warenaustauschs mit den EU-Partnern ab. Die größten Handelspartner sind Frankreich, Großbritannien, Italien und die Niederlande. Zu den wichtigsten Ausfuhrgütern zählen Autos, Maschinen und chemische Produkte.

anderenorts domizilierter Organisationen gehören formal nicht (oder jedenfalls noch nicht) zur Kategorie der oben aufgezählten Organisationen; eine Ausnahme bildet das Europäische Kernforschungszentrum CERN, dessen Verwaltungsgebäude und Versuchsanlagen sowohl auf schweizerischer als auch auf benachbarter französischer Seite belegen sind. Dennoch spielt auch für sie die Einführung des Euro eine wichtige Rolle wegen der unmittelbaren Nähe der französischen Grenze und der relativen geographischen Nähe anderer Euro-Teilnehmerländer im Hinblick auf das Beschaffungswesen. So belief sich im Falle des Genfer Büros der Vereinten Nationen der Gesamtwert der 1997 in ›Euroland‹ georderten Waren und Dienstleistungen auf rund 5,5 Mill Dollar, wovon naheliegenderweise der größte Teil auf Bestellungen in Frankreich entfiel. 15 vH der 1997 vom UNHCR in Genf im Rahmen der zentralen Beschaffung von Waren und Dienstleistungen abgeschlossenen Verträge waren in nationalen Währungen der WWU ausgestellt; ihr Volumen betrug umgerechnet 9,9 Mill Dollar. 1998 sanken Anteil und Volumen bei der zentralen Beschaffung auf 12 vH beziehungsweise 4,6 Mill Dollar. Diese Zahlen schließen die in den Mitgliedstaaten der WWU von den Verbindungsbüros des UNHCR lokal getätigten Käufe nicht ein[10].

III. Die konkreten Auswirkungen der Einführung des Euro auf den Geschäftsbetrieb internationaler Organisationen

Einnahmen- und Ausgabenseite der Haushalte

Die Finanzregeln verschiedener Organisationen des UN-Systems sehen bei der Erhebung der Pflichtbeiträge von ihren Mitgliedstaaten eine Veranlagung in gespaltener Währung (split currency assessment) vor. Hierunter versteht man die Anforderung zur Zahlung des einen Teils der Beitragsschuld in Dollar – also der Währung, in der das Budget der Organisation aufgestellt wird – und des anderen Teils in der Landeswährung des Sitzstaates. Dies gilt namentlich für die von der Euro-Einführung nachhaltig betroffenen Organisationen UNESCO (Finanzregel 5.6), IAEA (Finanzregel 5.06) und UNIDO (Finanzregel 5.5e).

Die Vereinten Nationen selbst müssen grundsätzlich Zahlung in Dollar verlangen (Art. 5.5 der Finanzordnung)[11], jedoch ermöglicht ihnen Finanzregel 105.7 (eine Ausführungsbestimmung zur Finanzordnung der UN), bei Ermächtigung durch die UN-Generalversammlung im Wege besonderer Vereinbarung ausnahmsweise Zahlungen in Landeswährung anzunehmen, wenn vor allem sichergestellt ist, daß die in Landeswährung eingezahlten Beträge auch tatsächlich wieder ausgegeben werden können. Diese Erhebungspraxis wird auch von einigen Sonderorganisationen unter ebenso restriktiven Voraussetzungen angewandt, so von der WHO und der UNESCO. Der Verwaltungsrat der UNIDO hat eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die Beitragszahlungsmodelle in Landeswährung für ihre am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten (LDC) prüft. Damit kann Mitgliedern mit knappen Reserven an ›harter Währung‹ geholfen werden; gleichermaßen ist den Organisationen damit gedient, das leidige Problem der Beitragsrückstände zahlreicher Mitgliedstaaten etwas abzumildern[12].

Bei den der Praxis des ›split currency assessment‹ folgenden Organisationen erfolgt die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Dollar und Landeswährung in der jeweiligen Budgetresolution. Dabei übersteigt die auf die Landeswährung des Sitzstaates entfallende Quote (zum Teil bei weitem) die 50-vH-Marke. Im Falle der UNIDO beträgt der auf Dollar lautende Anteil im Zweijahreshaushalt 1998/99 nur 18 vH; 82 vH wurden in österreichischen Schilling veranlagt. Durch die Einführung des Euro wird der Euro-Anteil der Ausgaben der im WWU-Gebiet domizilierten Organisationen tendenziell noch weiter ansteigen, etwa im Zusammenhang mit der Unterhaltung von Verbindungsbüros in anderen Euro-Teilnehmerländern (man denke an die UNESCO-Büros in Wien und Venedig und die IAEA- und UNIDO-Büros in Paris) oder mit der Konzentration der Beschaffungen in *einem* Währungsgebiet. Dies führt zu einem budgetentlastenden Effekt insoweit, als die betroffenen Organisationen bei der Geldversorgung ihrer in anderen Euro-Teilnehmerländern belegenen Büros und bei Beschaffungen im gleichen Währungsgebiet jegliche Umtauschkosten – nicht jedoch die bei grenzüberschreitenden Überweisungen anfallenden Mehrkosten – einsparen werden. Die Höhe hängt im Einzelfall von den Margen und der Gebührenskala der ausführenden Bank ab. Der Verwaltungsaufwand der Organisationen ist ebenfalls deutlich niedriger. Es gibt keine Wechselkursgewinne und -verluste zwischen den elf nationalen Währungen mehr, und damit fallen die entsprechenden Buchungen und das Erstellen von Buchungsbelegen weg. Auch für die außerhalb ›Eurolands‹ belegenen Organisationen wird ein Einspareffekt erzielt, allerdings in geringerem Umfange, da sie in den skizzierten Beispielfällen (Unterhaltung von Verbindungsbüros, Beschaffungswesen) aus der Währung ihrer Einnahmenerhebung, in der Mehrzahl der Fälle dem Dollar, einmal in den Euro umtauschen müssen – aber eben nur einmal und nicht mehrfach in diverse Währungen wie in der Vergangenheit.

In jedem Falle profitieren alle Organisationen – unabhängig vom Sitz ihres Sekretariats – von administrativen Vereinfachungen insoweit, als bisher in verschiedenen Währungen geführte Konten jetzt zusammengelegt werden können. Hierin liegt weiteres Potential für Kostensenkungen, insbesondere auf dem Gebiet der Beschaffung, aber auch beim Verkauf von Publikationen, durch die nahezu alle Organisationen des UN-Systems (insbesondere die Vereinten Nationen selbst, aber auch IMO, WHO, UNESCO und WIPO) in durchaus nicht nur minimalem Umfang Einnahmen erzielen[13]. Für die in Genf ansässigen Organisationen eröffnet sich zum Beispiel die Möglichkeit, beim Versandverkauf mit einer regelmäßig bargeldlosen Zahlungsabwicklung der zahlreichen Kundschaft im umliegenden Euro-Raum anstelle einer Fakturierung in Dollar (so die bisherige Praxis der UN-Administration) auf den Euro lautende Rechnungen auszustellen. Dies läge grundsätzlich im Interesse des hier angesprochenen Kundenkreises und würde darüber hinaus beide Seiten von aus Währungsschwankungen herrührenden Unsicherheiten befreien.

Reflexwirkungen für die Mitgliedstaaten

Nicht übersehen werden sollte, daß auch die Mehrheit der am Euro teilnehmenden Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen selbst unmittelbare Vorteile aus der neuen gemeinsamen Währung zieht. Denn bei der Zahlung der Pflichtbeiträge an Organisationen mit der Praxis des ›split currency assessment‹ (UNESCO, UNIDO, IAEA) fallen die Umtauschkosten und jegliches Risiko einer Währungsschwankung hinsichtlich des in lokaler Währung zu entrichtenden Teils ihrer Beitragsschuld weg. Dies wirkt sich positiv auf die Planungssicherheit für die nationalen Haushalte aus. Nur die Sitzstaaten der hier angesprochenen Organisationen (beispielsweise Frankreich und Österreich) haben insoweit keinen zusätzlichen Vorteil, weil sie auch schon vor der Einführung des Euro in eigener lokaler Währung Teil-Beitragszahlungen leisten konnten.

Auswirkungen auf organisationsinterne Finanzregeln

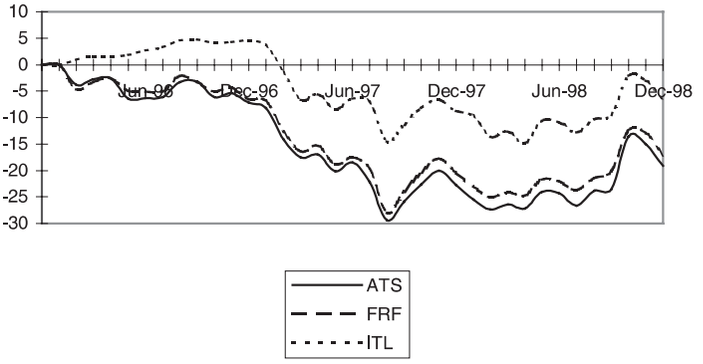
Die Notwendigkeit zur sofortigen Änderung der oben zitierten Finanzregeln verschiedener Organisationen ergibt sich aus der Euro-Einführung nicht. Bei völkerrechtlichen Verträgen gilt nach allgemeiner Auffassung der EU der allgemein anerkannte Grundsatz der Vertragskontinuität, der durch die EG-Verordnung Nr. 1103/97 des Rates vom 17. Juni 1997 (Euro-Verordnung I) bekräftigt wurde. Artikel 3 dieser Verordnung stellt klar, daß mit der Einführung des Euro keine »Veränderung von Bestimmungen in Rechtsinstrumenten« bewirkt wird. Der dem Rechtsgrundsatz der Kontinuität völkerrechtlicher Verträge bei Währungsumstellungen zugrundeliegende allgemeine Gedanke (Orientierung am Willen der Vertragsparteien, Ver-

meidung von Rechtsunsicherheit) läßt sich gleichermaßen auch auf die Finanzvorschriften internationaler Organisationen anwenden. Es besteht kein vernünftiger Anhaltspunkt für eine abweichende Beurteilung auf multilateraler Ebene. Ebensowenig war es erforderlich, die Sekretariate der Organisationen des UN-Systems auf die Einführung des Euro besonders hinzuweisen – eine Überlegung, die die Bundesregierung angestellt hat und insoweit einem gemeinsamen Vorgehen auf EG-Ebene den Vorzug gibt. Im Rahmen des Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC) der Vereinten Nationen – eines aus dem UN-Generalsekretär als Vorsitzendem und den Leitern der Organisationen des UN-Systems zusammengesetzten Gremiums – hat man sich seit längerer Zeit mit den einschlägigen Fragen befaßt und die Finanzchefs der betroffenen Organisationen auf die entsprechenden Neuerungen eingestimmt. Die im Herbst 1997 gefaßte Budgetresolution der UNESCO für den Zweijahreszeitraum 1998/99 hat demgemäß für die aus der damaligen Perspektive bereits abzusehende Währungsumstellung Vorsorge getroffen und die Modalitäten der Ersetzung des französischen Franken durch den Euro im Verlauf des Budgetzeitraums in groben Linien festgelegt. Dessen ungeachtet empfiehlt es sich, im Rahmen einer Gesamtrevision der Finanzvorschriften, wie sie zum Beispiel 1997 die ITU vornahm und wie sie auch andere Organisationen planen – etwa im Zusammenhang mit der Umstellung von klassischer, auf die Kontrolle der Inputs orientierter Budgettechnik auf ergebnisorientierte Budgetierung (results-based budgeting) – den Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen der neuen währungspolitischen Realität anzupassen.

Mögliche Konsequenzen für die Beitragserhebungspraxis

Ob es sich auch empfiehlt, die Praxis des ›split currency assessment‹ im Hinblick auf die Bedeutung des Euro für viele Organisationen des UN-Systems weiter auszudehnen, müßte unter den Gesichtspunkten des tatsächlichen Nutzens als auch der Aussicht auf die politische Durchsetzbarkeit einer solchen Idee eruiert werden. Zunächst erscheint dies eher zweifelhaft, solange – wie etwa im Falle der UN – der weitaus größere Teil der Ausgaben nach wie vor in der Währung erfolgt, in der auch das Budget aufgestellt wird, dem Dollar. In diesem Zusammenhang drängt sich jedoch die viel weiter gehende Frage auf, ob man in Fällen einer klaren Ausgabendominanz des Euro nicht vom Dollar auf den Euro als Budgetwährung umschwenken sollte. Nicht alle Organisationen des UN-Systems verwenden den Dollar als Budgetwährung; die in London residierende IMO stellt ihr Budget seit 1988 in britischen Pfund auf (zuvor in Dollar), der seit 1874 in Bern ansässige UPU in Schweizer Franken; gleiches gilt auch für die 1865 als Internationale Telegraphen-Union gegründete ITU mit Sitz in Genf. Warum sollte das Budget der UNIDO, bei der mehr als vier Fünftel der Pflichtbeiträge in lokaler Währung, dem Euro, zu zahlen sind, nicht von Dollar auf Euro umgestellt werden und damit dem Präzedenzfall IMO folgen? Nach dem Austritt Kanadas, der Vereinigten Staaten und Australiens aus der UNIDO ist der politische Einfluß der Befürworter eines unbedingten Verbleibs beim Dollar als Budgetwährung wohl eher gesunken. Eine Umstellung des Budgets auf den Euro wäre nicht nur eine politische Aufwertung der neuen europäischen Währung von bedeutendem Symbolwert, sondern würde auch den Haushalt der Organisation zwar nicht restlos, aber doch in beachtlichem Umfang von Risiken entlasten, die aus den Schwankungen des Dollars herrühren. 1998 lag der Dollar-Höchstkurs gegenüber dem österreichischen Schilling (ATS) um 14,8 vH über dem Tiefstkurs des gleichen Jahres (Wert für 1997: 22,1 vH). Für den französischen Franken (FRF) lauteten die entsprechenden Werte 14,8 vH (1998) und 22,0 vH (1997), für die italienische Lire (ITL) 14,4 vH (1998) und 21,1 vH (1997). Das Schaubild zeigt die Entwicklung des Werts der drei genannten Währungen gegenüber dem Dollar seit Januar 1996 (die Wechselkursschwankungen waren im gesamten Dreijahreszeitraum noch bedeutender).

Schwankungen gegenüber dem Dollar seit Januar 1996 (in Prozent)



Die Vorausschätzungen für den künftigen Wechselkurs des Euro und dessen Schwankungen gegenüber dem Dollar sind unterschiedlich. Wenn sich der Euro, wie überwiegend erwartet, als eine starke Währung etabliert, wird er mittelfristig in Konkurrenz zum Dollar als Reservewährung treten. In diesem Fall würde der Wechselkurs des Euro verstärkt vom punktuellen politischen Tagesgeschehen beeinflußt, und die Bedeutung wirtschaftlicher Fundamentaldaten für die Kursbildung würde entsprechend zurückgehen. Das wäre ein Indiz für eher größere Wechselkursschwankungen gegenüber dem Dollar als bisher und ein zusätzlicher Anlaß, den Euro als Budgetwährung internationaler Organisationen in Betracht zu ziehen[14].

IV. Auswirkungen für die Bediensteten und den Pensionsfonds

Für die UN-Bediensteten in ›Euroland‹ ist die Einführung der gemeinsamen europäischen Währung und die damit verbundene Festsetzung und Zahlung der Bezüge in Euro statt in der Altwährung (spätestens ab dem 1. Januar 2002) als solche ohne wirtschaftliche Bedeutung. Insbesondere bleibt die Kaufkraft der Bezüge unverändert. Mittelfristig werden sich die vom Euro ausgehenden Konvergenzbewegungen jedoch auch auf die UN-Gehälter auswirken.

Das Dienstrecht des Systems der Vereinten Nationen unterscheidet zwischen zwei Laufbahngruppen, den Bediensteten des Allgemeinen Dienstes (General Service) und denen des Höheren Dienstes und der oberen und obersten Rangebenen (Professional and higher categories). Die Gehälter des Allgemeinen Dienstes werden für jedes Land in lokaler Währung so festgelegt, daß sie mit den besten Bedingungen konkurrieren können, die andere Arbeitgeber als die Vereinten Nationen im selben Land für vergleichbare Beschäftigungen bieten. Die Vergleichsgehälter werden von der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) regelmäßig ermittelt. Die für den Arbeitsmarkt im WWU-Gebiet erwartete Konvergenz der Löhne und Gehälter wird sich deshalb ohne große zeitliche Verzögerung in den Gehaltsniveaus für den Allgemeinen Dienst der Vereinten Nationen in den (derzeit) elf Ländern widerspiegeln.

Die Grundgehälter des Höheren Dienstes der Vereinten Nationen werden von der UN-Generalversammlung auf Vorschlag der ICSC festgelegt[15]. Die ICSC ist auch für die Anpassung der Gehälter des Höheren Dienstes an die Entwicklung der Verhältnisse am Dienstort New York verantwortlich. Dazu werden nach einem komplizierten Verfahren Ortszuschläge berechnet, die Kaufkraft- und Wechselkursentwicklungen am jeweiligen Dienstort gegenüber New York berücksichtigen. Diese Werte werden monatlich fortgeschrieben. Die Einführung des Euro hat nur sehr indirekte Auswirkungen auf die Gehälter des Höheren Dienstes. Sie kommen erst zum Tragen, wenn eine vom Euro ausgehende Konvergenz der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung in ›Euroland‹ auch zur Konvergenz der

Kaufkraft des Euro in den teilnehmenden Staaten führt und so in die Fortschreibung der Gehälter eingeht.

Unabhängig von dieser makroökonomischen Entwicklung kann damit gerechnet werden, daß die größere Transparenz und die leichtere Vergleichbarkeit der UN-Gehälter an verschiedenen Dienstorten im WWU-Gebiet einen Druck zur beschleunigten Angleichung auf dem höheren Niveau auslöst.

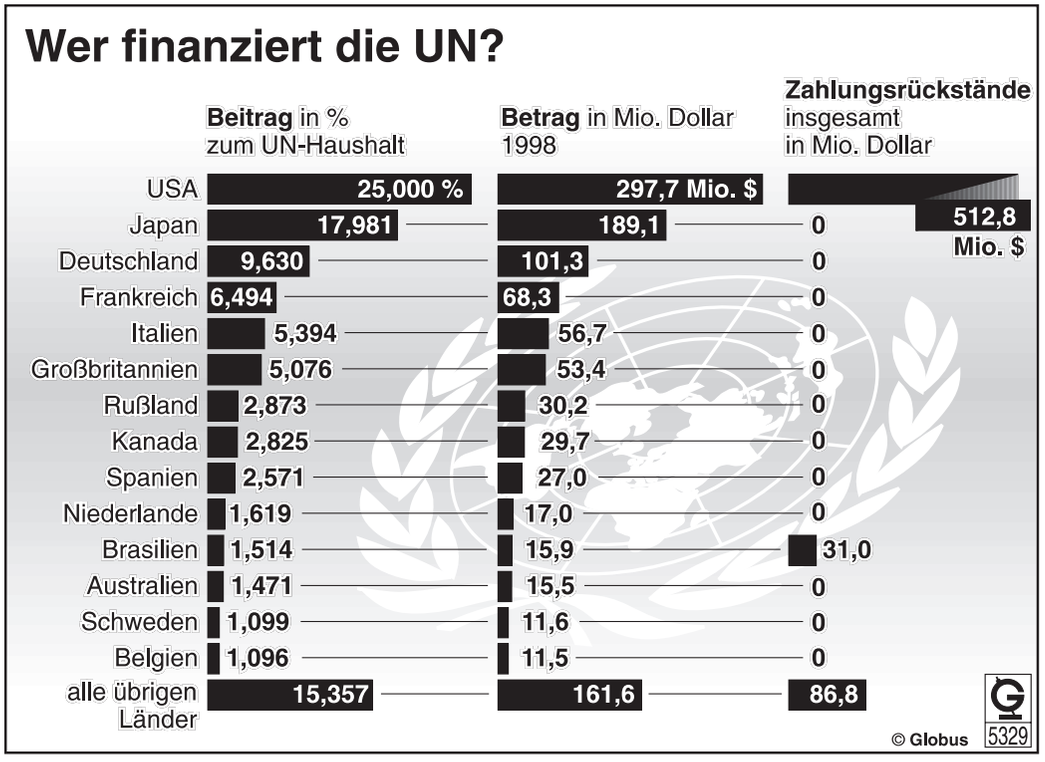
Die Einführung des Euro hat außerdem einen positiven Effekt für den Gemeinsamen Pensionsfonds des Personals der Vereinten Nationen[16], der zur Zeit von Teilnehmern aus 20 Organisationen inner- und außerhalb des UN-Systems[17] gespeist wird. Von den insgesamt rund 44 000 Empfängern des Fonds (Bedienstete im Ruhestand und deren Hinterbliebene) lebt ein relativ großer Kreis – nach grober Schätzung 6 500 bis 7 000 – in ›Euroland‹. Insbesondere Österreich erfreut sich als Aufenthaltsland für den Ruhestand bei Pensionären der Vereinten Nationen einer großen Beliebtheit, weil es – als einziges europäisches Land – die Leistungen des UN-Pensionsfonds an seine Begünstigten nicht der Einkommensbesteuerung unterwirft. Der weit überwiegende Teil der in den elf Staaten lebenden UN-Pensionäre läßt sich das Ruhegehalt in lokaler Währung auszahlen, da in dieser regelmäßig auch der Hauptanteil der Ausgaben anfällt. Da spätestens im Jahre 2002 nicht mehr in bis zu elf, sondern nur noch in einer Währung Ruhegehaltszahlungen an diese Pensionäre zu leisten sind, werden Finanzplanung und Anlageverwaltung des Pensionsfonds durch den Wegfall von Währungsrisiken und Umtauschkosten erleichtert. Der Euro wird hinter dem Dollar auch an die zweite Stelle der Vermögensanlagen des Fonds treten; sein Vermögen (zur Zeit in Höhe von rund 21,8 Mrd Dollar) ist zu etwa einem Drittel in europäischen Wertpapieren angelegt.

*

Die hier – gewiß nicht abschließend – umrissenen Vorteile der Einführung des Euro unterscheiden sich im Ergebnis nicht von denjenigen, die auch dem Privatsektor zugutekommen. Aber es sollte als Fazit festgehalten werden, daß auch die Organisationen des UN-Systems, die – wie der gesamte staatliche und private Sektor – vor erhebliche Herausforderungen gestellt werden, mittelfristig von der Einführung des Euro nachhaltig profitieren.

---

1 Vgl. im einzelnen die Übersicht ›Das UN-System auf einen Blick‹ auf S. 45 dieser Ausgabe.
2 Vgl. den Beitragsschlüssel für den Haushalt der Vereinten Nationen 1998 bis 2000, VN 1/1998 S. 21ff.
3 IMF, Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Annual Report 1998, Washington 1998, S. 116. Anhang 1 des Berichts führt noch weitere Staaten auf, die ihre Währungen in verschiedenster Form an eine der elf Altwährungen oder den Euro geknüpft haben: Komoren (Franc) an den französischen Franken, Bulgarien (Leu) und Estland (Krone) an die D-Mark, Kap Verde (Escudo) an den Euro (ab 1. Januar 1999).
4 Die im folgenden genannten Budgetdaten sind auf volle Millionen auf- oder abgerundet. Siehe hierzu die Zusammenstellung von Lothar Koch, Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen, VN 1/1998 S. 23f.
5 Im folgenden wird unter ›Dollar‹ stets der US-Dollar verstanden.
6 Siehe zur Finanzierung der Internationalen Gerichte für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda den Kurzbeitrag von Wolfgang Münch, VN 5/1996 S. 178f.
7 Vgl. Willibald P. Pahr, Im Interesse der Gäste wie der Gastgeber. Die Weltorganisation für Tourismus (WTO), VN 3/1987 S. 98ff.
8 Vgl. Hans-Peter Kaul, Durchbruch in Rom. Der Vertrag über den Internationalen Strafgerichtshof, VN 4/1998 S. 125ff., und Andreas Zimmermann, The Creation of a Permanent International Criminal Court, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law. Vol. 2, 1998, S. 169-237.
9 Die OSZE ist jedoch seit 1992 als ›regionale Abmachung‹ nach Kapitel VIII der UN-Charta anerkannt.
10 Siehe zum Beschaffungswesen Michael Wiehen, Ein 20-Milliarden-Dollar-Geschäft. Das Beschaffungswesen im Verband der Vereinten Nationen, VN 4/1995 S. 143ff., und Heinz Stüwe, Der unbekannte Großkunde. Deutsche Lieferungen an die Vereinten Nationen, VN 4/1995 S. 148ff.
11 Artikel 5.5 lautet: »Die Veranlagung und Zahlung der Jahresbeiträge und Vorauszahlungen an den Betriebsmittelfonds erfolgt in US-Dollar.«
12 Siehe zur Problematik der Beitragsrückstände Wolfgang Münch, Beitragszahlungsmoral der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen im UNO-System, in: Volkmar Götz / Peter Selmer / Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Liber amicorum. Günther Jaenicke zum 85. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 239 -261.
13 Vgl. hierzu den Bericht der Gemeinsamen Inspektionsgruppe JIU/REP/97/2 (UN Doc. A/51/946 v. 11 8.1997).
14 Der Bericht JIU/REP/89/9 (Vol.I) (UN Doc. A/45/130 v. 21.2.1990) nennt unter Ziffer 117f. als Grenzmarke 85 vH der Ausgaben einer Organisation in lokaler Währung des Sitzstaates, bei deren Erreichen die Umstellung des Budgets auf die entsprechende Landeswährung finanzpolitisch angezeigt ist.
15 Dazu etwa Dieter Göthel, Eine vertane Chance zur Reform. Die zwölfte Überprüfung der UN-Besoldung, VN 2/1990 S. 51ff.; ders., Exzessiv oder angemessen?(I). Die Kontroverse um die UN-Besoldung, VN 5/1986 S. 160ff.
16 Dazu etwa Jobst Holborn, Exzessiv oder angemessen?(II). Die Diskussion über die UN-Pensionen, VN 5/1986 S. 166ff.
17 Dies sind die UN, die IAEA, alle Sonderorganisationen außer UPU, IMF und Weltbankgruppe, die Pflanzenschutz-Organisation für Europa und den Mittelmeerraum (EPPO), das Internationale Zentrum für Gentechnik und Biotechnologie (ICGEB), die Internationale Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (ICCROM), die Internationale Meeresbodenbehörde (ISA), der Internationale Seegerichtshof (ITLOS), die Weltorganisation für Tourismus (WTO Madrid) und übergangsweise noch die Welthandelsorganisation (WTO Genf), deren Austritt aus dem Pensionsfonds mit Beginn des Jahres 1999 wirksam geworden ist.



Der größte Zahlungspflichtige ist zugleich der größte Schuldner – dies ist nun schon seit Jahren bei den Vereinten Nationen der Fall. Der Ende 1997 beschlossene reguläre Haushalt der Hauptorganisation für den Zweijahreszeitraum 1998/99 mit einem Volumen von 2,5 Mrd Dollar (vgl. Lothar Koch, Haushaltsgestaltung nach Vorgabe des US-Kongresses, VN 1/1998 S. 35) wird von den UN-Mitgliedern gemeinsam finanziert. Die Beitragslast wird in einem komplizierten Verfahren, das von der relativen Zahlungsfähigkeit ausgeht, unter die Staaten verteilt (vgl. Wilfried Koschorreck, Beitragsfestsetzung weder gerecht noch transparent, VN 1/1998 S. 33ff.). Die hier angegebenen Werte gelten für das Jahr 1998. Die Beitragsskala ist in VN 1/1998 S. 21ff. abgedruckt.