

Die Unterkommission trat der in der Menschenrechtskommission diskutierten Ansicht entgegen, eine Tagungsdauer von zwei Wochen sei ausreichend; es sei an der vierwöchigen Sitzungsperiode festzuhalten. Sie sprach sich auch dafür aus, die Zahl der Experten ebenso wie die Einrichtung der Stellvertretenden Mitgliedschaft beizubehalten. □

Verwaltung und Haushalt

Bezugsgröße Nullwachstum

LOTHAR KOCH

54. Generalversammlung: Haushalt für 2000/01 beschlossen – Volumen wiederum 2,5 Mrd Dollar – Druck der USA – Höhere Beitragsrechnungen angesichts des Dollarkurses

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Lothar Koch, Haushaltsgestaltung nach Vorgabe des US-Kongresses, VN 1/1998 S. 35, fort.)

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hatte im Herbst letzten Jahres wieder eine Reihe wichtiger haushalts- und finanzpolitischer Beschlüsse zu fassen. Im Mittelpunkt stand dabei das reguläre Budget für das kommende Biennium 2000/01: der *Programmhaushaltsplan für den Zweijahreszeitraum 2000-2001* wurde am 23. Dezember 1999 mit Resolution 54/250 angenommen. Hierfür ebenso wie für alle anderen finanzrelevanten Beschlüsse konnten schließlich Konsensentscheidungen erreicht werden, wenn auch erst unter Aufbietung aller Kompromißkräfte.

I. Die wochenlangen Verhandlungen in New York waren geprägt von den Vorgaben (benchmarks), die die Vereinigten Staaten zur Voraussetzung für die Zahlung eines Teils ihrer aufgelaufenen Beitragsrückstände erhoben hatten. Dazu zählte vor allem die Forderung nach nominalem Nullwachstum (zero nominal growth, ZNG) für das reguläre Budget 2000/01, aber auch die Neuregelung des US-Beitragsatzes durch Herabsetzung des Skalenhöchstbeitrages von 25 auf (vorerst) 22 vH.

Atmosphärisch äußerst negativ wirkte sich, nicht zuletzt auch innerhalb der westlichen Gruppe, die erpresserische Art aus, mit der die USA eine weitere ihrer Vorgaben durchgesetzt hatten, indem sie Neuseeland zum Rückzug ihres Kandidaten für den Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) zugunsten der amerikanischen Bewerberin überredeten.

Die US-Forderung nach nominalem Nullwachstum wird generell auch von anderen Hauptbeitragszahlern wie Japan, Kanada, Australien und Deutschland erhoben. Für Deutschland gilt wegen der ernsten und auf absehbare Zeit weiter unerläßlichen Konsolidierungszwänge für den Bundeshaushalt, grundsätzlich alle Ausgabenbereiche zu straffen und die bisherigen Ansätze zu kürzen. Davon können in-

ternationale Verpflichtungen nicht ausgenommen werden. Aus deutscher Sicht muß deshalb die ZNG-Forderung bereits als eine Bevorzugung der Vereinten Nationen angesehen werden. Im Rahmen der Koordinierungen der EU in New York hatten sich die deutschen Vertreter aber bereits 1998 bei den Beratungen über den Budgetplafonds (budget outline) 2000/01 für die Vereinten Nationen in die längst nicht so restriktive europäische Linie einbinden lassen. Die galt natürlich auch für den Budgetentwurf selbst. Und deshalb ließ sich 1999 kaum mehr Einfluß nehmen im Sinne der allgemeinen deutschen haushaltspolitischen Anstrengungen zur Überwindung der eigenen nationalen Finanzprobleme.

II. Das reguläre Budget 2000/01 der Vereinten Nationen wurde nach dramatischen Verhandlungen erst am späten Abend des 23. Dezember 1999 auf 2 535 689 200 US-Dollar festgesetzt. Es steigt damit gegenüber dem Vorjahreshaushalt von 2,533 Mill Dollar nur unwesentlich an, bedeutet wegen des Zuwachses von 3 Mill Dollar aber kein nominales Nullwachstum. Das hat die Vereinigten Staaten schließlich auch veranlaßt, zu diesem Konsensbeschluß in Form einer Erklärung zur Stimmabgabe auf Distanz zu gehen. Japan, das noch im Jahr zuvor bei der Entscheidung über den Budgetplafonds 2000/01 wegen Bedenken gegen die vorgesehene, über das nominale Nullwachstum hinausgehende Steigerung ebenfalls eine ablehnende Erklärung zu Protokoll gegeben hatte, verhielt sich jetzt still. In einer Gesamtbetrachtung der Budgetberatungen in New York darf aber die Tatsache nicht vernachlässigt werden, daß nach zehn Jahren unter der Ägide der das Haushaltsverfahren im Sinne der Hauptbeitragszahler reformierenden Resolution 41/213 vom 19. Dezember 1986 erstmals kein »sauberer« Konsens – weder zum Budgetplafonds noch zum regulären Budget der Vereinten Nationen – möglich gewesen ist; damit blieben 45,573 vH (USA und Japan) beziehungsweise 25 vH (USA) des Beitragsaufkommens abseits.

Zwar fällt ein Zuwachs von 3 Mill bezogen auf 2,5 Mrd Dollar nicht besonders deutlich ins Gewicht. Es kommt zum einen aber hinzu, daß die Generalversammlung bereits weitere 2,7 Mill Dollar im Rahmen des außerordentlichen Reservefonds für unvorhergesehene Programmaktivitäten (contingency fund) für 2000/01 beschlossen hat. Diese Möglichkeit zur begrenzten und kontrollierten Bewilligung zusätzlicher Ausgabeermächtigungen war mit Resolution 41/213 eingeführt worden. Wie in der Vergangenheit ist der Reserverahmen für 2000/01 auf etwa 0,75 vH des Budgetvolumens begrenzt. Von den vorgesehenen 19,1 Mill Dollar stehen also für den Rest des Zweijahreszeitraums noch rund 16,4 Mill Dollar zur Verfügung. Zum anderen darf auch nicht verkannt werden, daß durch die erstarkte US-Währung in dem Budgetwert von 2,535 Mill Dollar wieder ein beträchtliches »Kurspolster« enthalten ist. Insgesamt ist man in Wirklichkeit weit entfernt von einem reinen ZNG-Budget. Dazu kommt noch ein anderer praktischer Aspekt: Für die Mehrheit der Mitgliedstaaten werden die finanziellen Belastungen ohnehin merklich steigen. Durch die im Rahmen der geltenden Beitragsskala der

Vereinten Nationen für das erste Jahr dieses Budgetbienniums bereits festliegenden höheren Skalensätze stehen ihnen auf jeden Fall höhere Beitragsrechnungen ins Haus. Ganz zu schweigen von dem finanziellen Mehraufwand für die nationalen Haushalte durch den derzeitigen hohen Preis des US-Dollar. Und für das Jahr 2001, das zweite Jahr des laufenden Budgetbienniums, wird eine neue Beitragsskala beschlossen werden, die zumindest für Deutschland und die meisten anderen OECD-Länder weitere Erhöhungen ihrer Beitragssätze bringen wird.

III. Das Budget für 2000 und 2001 mit seinen 2 535 689 200 Dollar geht von sonstigen Einnahmen von 361 298 900 Dollar aus. Auf die Mitgliedstaaten entfällt somit eine Zahllast von 2 174 390 300 Dollar, die je zur Hälfte in den beiden Jahren zu leisten ist; davon werden in diesem Jahr allerdings 41,6 Mill Dollar aus der Berichtigung der Ausgabeermächtigungen des abgelaufenen Budgets 1998/99 abgesetzt.

Auch im Budget 2000/01 ist der größte Teil der Ausgabeermächtigungen wieder vorgesehen für die Bereiche Verwaltung sowie Konferenzdienste einschließlich Generalversammlung mit jeweils etwa 440 Mill Dollar. Für die regionalen Wirtschaftskommissionen (einschließlich des »regulären Programms der technischen Zusammenarbeit«) sind im ordentlichen Haushalt rund 350 Mill Dollar eingestellt. Erstmals und im Einklang mit Resolution 53/206 zum Haushaltsrahmen 2000/01 sind auch »Sondermissionen« im Vorfeld von Friedensmaßnahmen budgetiert (knapp 90 Mill Dollar im Haushaltskapitel Politische Angelegenheiten). Das Entwicklungskonto (development account), in dem die vom Generalsekretär durch künftige Rationalisierungsmaßnahmen zu erzielende sogenannte Entwicklungsdividende angesammelt werden soll, ist wie 1998/99 mit rund 13 Mill Dollar angesetzt.

Insgesamt müssen, wie in den Vorjahren, etwa 80 vH der bewilligten 2,536 Mrd Dollar für Gehälter und allgemeine Personalkosten eingesetzt werden. Hier hat sich trotz aller Reformbemühungen noch keine wirkliche Entlastung gezeigt; diese Relation hält sich vielmehr seit Jahren mit größter Hartnäckigkeit.

Das Budget 2000/01 folgt den Prinzipien der – in Anknüpfung an Entschließung 41/213 der »Überprüfung der administrativen und finanziellen Effizienz der Vereinten Nationen« gewidmeten – Resolution 47/212 A vom 23. Dezember 1992 und ist deshalb methodisch in derselben Weise aufgebaut wie das für den Zweijahreszeitraum 1998/99. Das im Rahmen der Reformbeschlüsse mit viel Vorschublorbeer bedachte und hoch gerühmte »ergebnisorientierte Haushaltsverfahren« (results-based budgeting) kommt noch nicht zum Tragen. Der Generalsekretär konnte nicht einmal, wie vom ACABQ erbeten (UN Doc. A/53/655 v. 10.11.1998), die nach dem neuen Format erstellten Musterkapitel zusätzlich zu der geläufigen Darstellung so zeitig abliefern, daß sie noch mitberaten werden konnten. Die Generalversammlung behält sich ausdrücklich die vorherige Genehmigung jeder Abweichung von der derzeitigen Methodik, insbesondere auch hin zum ergebnisorientierten Haushaltsverfahren, vor. Als Fortschritt ist andererseits jedoch die Anwendung von

Standardkosten, wenn auch nur zaghaft und nicht durchgängig angesetzt, anzusehen. Auf Grund der guten Erfahrungen, die damit bei den Budgets für Friedensmaßnahmen gemacht wurden, müßten sich mit realistischen Standardkosten auch beim regulären Haushalt Vorteile bei der Budgetaufstellung und -kontrolle erreichen lassen.

IV. Auch wenn es bei dem leidigen Thema der Beitragszurückhaltungen der Vereinigten Staaten im letzten Herbst Bewegung gegeben hat, waren diese per 31. Dezember 1999 mit Rückständen von 168 Mill Dollar noch immer der größte Schuldner zum ordentlichen Haushalt. Hinzu kamen Schulden der USA zu den gesonderten Haushalten für Friedensmaßnahmen in Höhe von 995 Mill Dollar. Beim regulären Budget folgten im Schuldenregister Brasilien (25 Mill) und Argentinien (10 Mill). Zu den verlässlichen Stützen der UN hingegen zählt der Beitragszahler Deutschland. Sein Anteil beträgt im laufenden Jahr 9,857 vH (gegenüber 9,808 vH noch 1999) und entspricht damit etwa 103 Mill Dollar. Separat erhoben werden bekanntlich die Beiträge zu den Friedenseinsätzen; für das laufende Jahr können hier noch keine Summen genannt werden. 1999 hatte Deutschland dafür 70 Mill Dollar entrichtet. □

Euro faßt Fuß im UN-System

WOLFGANG MÜNCH

Haushalte der Sonderorganisationen: Umstellung von Dollar auf Euro bei der UNIDO ab 2002 – Diskussionen bei der UNESCO – Praktische Vorzüge und politische Hürden – Wechselkursrisiken bleiben

(Vgl. auch Wolfgang Milzow / Wolfgang Münch, Euro und Uno. Das System der Vereinten Nationen und die gemeinsame europäische Währung, VN 1/1999 S. 1ff.)

Am 1. Januar 2000 hat die neue europäische Währung ihr erstes Lebensjahr vollendet. Auch wenn der Außenwert des Euro gegenüber dem US-Dollar im Laufe des Jahres 1999 um etwa 15 vH gesunken ist, wird der Start in die mit der Schaffung einer Einheitswährung vollendete europäische Währungsunion weithin als alles in allem erfolgreich bewertet. Einen beachtenswerten politischen Erfolg hat der Euro am 3. Dezember 1999 erzielt, ungeachtet des am Vortage erlittenen damaligen Rekordtiefs gegenüber dem Dollar: An diesem Tag hat die UNIDO auf ihrer 8. Generalkonferenz als erste Organisation des Systems der Vereinten Nationen den Euro mit Wirkung vom 1. Januar 2002 als Budget- und Beitragswährung eingeführt.

I. Mit der Schaffung einer neuen, in elf Teilnehmerstaaten – dem sogenannten Euroland – geltenden gemeinschaftlichen Währung haben sich Konsequenzen für die internationalen Organisationen ergeben, im besonderen für diejenigen mit Sitz in diesem Währungsgebiet. Sofern ihre Haushalte bisher in einer Euroland-

›Altwährung‹ denominierten – so dem Österreichischen Schilling bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), dem Französischen Franken bei der in Paris ansässigen Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie beim in Straßburg residierenden Europarat oder dem Niederländischen Gulden bei der im Haag errichteten Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) –, sind die Haushalte entweder schon auf den Euro umgestellt worden (so bei der OSZE) oder steht ihre baldige Umstellung bevor; Schlußtermin ist der Ablauf der dreijährigen Übergangszeit zum Ende des Jahres 2001.

Zu diesen Organisationen gehört allerdings keine Einrichtung des UN-Systems; sie verwenden bisher ausschließlich den US-Dollar, den Schweizer Franken und im Falle der in London domizilierten IMO das Britische Pfund in ihrem Finanzmanagement. Dennoch hat die Existenz des Euro auch für die Bestandteile des Verbandes der Vereinten Nationen Auswirkungen, die von Organisation zu Organisation unterschiedlich ausfallen, aber durchweg positiv sind. Sie profitieren unter anderem vom Wegfall der Umtauschkosten und von administrativen Vereinfachungen, die beispielsweise durch die Zusammenlegung von Konten möglich werden.

II. Von besonderem Interesse sind die Auswirkungen auf jene Organisationen des UN-Systems, deren Pflichtbeiträge in gespaltener Währung (split currency assessment) veranlagt werden: die IAEA, die UNESCO und die UNIDO. Den genannten Organisationen gemeinsam ist, daß ihre Ausgaben überwiegend in Euro getätigt werden (IAEA: 84 vH, UNIDO: 82 vH, UNESCO: immerhin noch rund 60 vH); der Rest der Zahlungen erfolgt im wesentlichen in Dollar, in geringerem Umfang auch in anderen Währungen. Dementsprechend werden bei der Veranlagung in gespaltener Währung die von den Mitgliedstaaten zu zahlenden Pflichtbeiträge zum größeren Teile in der lokalen Währung des Sitzstaates, zum kleineren Teile in Dollar festgelegt (bei freiwilligen Beiträgen steht die Auswahl der Währung im Belieben des Geberlandes).

Aus der Interessenlage der Teilnehmerstaaten des Euro lag es sowohl aus politischen als auch ökonomischen Gründen auf der Hand, bei den drei genannten Organisationen die Frage der Zahlung der Pflichtbeiträge ausschließlich in Euro zu sondieren. Insbesondere Frankreich hat im Laufe des Jahres 1999 in diesem Zusammenhang eine Pionierrolle eingenommen. Während bei der IAEA insoweit bisher noch keine einschlägigen Initiativen wahrzunehmen sind, hat die 30. Generalkonferenz der UNESCO im Herbst 1999 das Sekretariat dieser Sonderorganisation zur Vorlage einer Studie über die Auswirkungen einer Budgetumstellung auf den Euro aufgefordert; eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe wird sich weiterhin mit diesem Thema befassen. Am weitesten ist die UNIDO vorangeschritten: dort wird der Euro nach Ablauf des gegenwärtigen Haushaltsbienniums 2000/01 die die Finanzen der Organisation beherrschende Währung sein. Nicht so recht ist es bisher bei der IAEA vorangegangen. Dies erklärt sich aus der Haltung der

Vereinigten Staaten. Aus der UNESCO und der UNIDO waren sie ausgetreten, bei der IAEA hingegen sind sie ein engagiertes Mitglied – bemerkenswerterweise ohne Beitragsrückstände zum Stichtag 31. Dezember 1999. Ohne vorherige Konsultationen mit den USA wäre eine Initiative zugunsten des Euro dem Risiko des Widerstands aus Washington ausgesetzt und hätte damit nur geringe Erfolgsaussichten (bei der ebenfalls in Wien ansässigen Vorbereitungskommission der Organisation für das umfassende Verbot von Nuklearversuchen, der CTBTO, blockieren die USA sogar die bloße Einführung einer Veranlagung nach dem ›split currency assessment‹). Außerdem drängt bei der IAEA die Zeit nicht so sehr, da ihre Generalkonferenz jährlich zusammentritt, während die höchsten Entscheidungsgremien von UNESCO und UNIDO nur im Zweijahresrhythmus tagen. Somit können die ersten acht Monate des Jahres 2000 für diplomatische Schritte und technische Vorarbeiten im Vorfeld der nächsten IAEA-Generalkonferenz im Herbst genutzt werden. Die nächsten Generalkonferenzen der UNESCO und der UNIDO werden erst im Herbst 2001 stattfinden, kurz vor dem Ende der Übergangszeit am 31. Dezember des gleichen Jahres. Unter diesem Aspekt erschien es geboten, die Euro-Diskussion bei UNESCO und UNIDO schon frühzeitig in Gang zu bringen.

Aber auch bei der UNESCO stehen einem Siegeszug des Euro nach dem Muster der UNIDO politische Hürden im Wege. Anders als bei der UNIDO zählen hier unter anderem Australien und Kanada zu den (einflußreichen) Mitgliedstaaten, die in Allianz mit weiteren (beispielsweise lateinamerikanischen) Staaten aus ihrer Interessenlage stärker dazu tendieren dürften, den Dollar in seiner gegenwärtigen Bedeutung für die Organisation zu erhalten. Außerdem ist die UNESCO – gerade unter der Ägide des neuen Generaldirektors Koichiro Matsuura – darum bemüht, die USA zum Wiedereintritt zu motivieren. Eine gegen den Dollar gerichtete Haushalts- und Finanzpolitik wäre in diesem Zusammenhang vermutlich wenig hilfreich. Schließlich erscheinen auch die rein ökonomischen Argumente bei der UNESCO mit ihrem im Vergleich zu IAEA und UNIDO geringeren Euro-Anteil an den Gesamtausgaben auf den ersten Blick nicht ganz so überzeugend.

III. Bei der UNIDO vollzog sich die Hinwendung zum Euro relativ schnell und reibungslos. Gestützt auf Vorarbeiten des Programm- und Haushaltsausschusses, des UNIDO-Sekretariats und einer eigens eingerichteten Arbeitsgruppe befaßte sich der Rat für industrielle Entwicklung im Vorfeld und zu Beginn der 8. Generalkonferenz mit der Thematik und empfahl diesem höchsten Beschlußorgan, ab 2002 Pflichtbeiträge nur noch auf der Basis einer Währung – des Euro – zu erheben und Budget und Rechnungswesen auf Euro umzustellen. Der Vorschlag wurde im Konsens angenommen. Die Umsetzung dieser Entscheidung erfordert eine Reihe finanztechnischer, aber auch finanzpolitischer Folgemaßnahmen. Die Mitgliedstaaten der UNIDO haben ihrem Generaldirektor nämlich aufgegeben, eine Reserve zum Zwecke des Schutzes der Organisation vor Wechselkursschwankungen aufzubauen. Damit