

# Die externe Finanzkontrolle der Vereinten Nationen

Zur Arbeit des Rates der Rechnungsprüfer

EGBERT KALTENBACH

Fast so alt wie die Vereinten Nationen selbst ist der »Rat der Rechnungsprüfer« (Board of Auditors) als externes Finanzkontrollorgan der Weltorganisation. Er wurde 1946 durch Resolution 74(I) der Generalversammlung errichtet. Nach der Finanzordnung der UN<sup>1</sup> ist der »Board« zuständig für die Prüfung der Haushaltsrechnung sowie der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung. Die Finanzordnung erwähnt ausdrücklich die Effizienz der Finanzverfahren, des Rechnungswesens, des internen Kontrollsystems sowie der Verwaltung und des Managements insgesamt<sup>2</sup>.

## Stellung und Aufgaben

Der Prüfung durch den Rat der Rechnungsprüfer unterliegen das Sekretariat der Vereinten Nationen in New York einschließlich der Büros in Genf (UNOG), Nairobi (UNON) und Wien (UNOV) sowie der Regionalkommissionen in Addis Abeba (ECA), Amman (ESCWA), Bangkok (ESCAP), Genf (ECE) und Santiago (ECLAC). Seine Prüfung geht jedoch weit über den Bereich des UN-Sekretariats mit seinen mehr als 9 000 Bediensteten und des Ordentlichen Haushalts der UN mit seinem Volumen von rund 2,5 Mrd US-Dollar hinaus. Sie erstreckt sich auf die Friedensmaßnahmen und Sondermissionen ebenso wie auf die von den UN verwalteten Treuhandfonds sowie die von ihnen durchgeführten Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit. Auch der Internationale Gerichtshof, eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen, und die vom Sicherheitsrat errichteten Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) im Haag und für Rwanda (ICTR) in Aruscha werden vom Rat der Rechnungsprüfer geprüft. Schließlich prüft der »Board« auch die gesondert verwalteten Fonds und Programme, die über eigene Haushalte und eigene Aufsichtsorgane verfügen; dazu gehören die Spezialorgane UNICEF, UNDP, UNEP, UNCHS (Habitat), UNRWA und UNITAR, die vom UNHCR verwalteten freiwilligen Fonds, das Programm der Vereinten Nationen für die internationale Drogenbekämpfung (UNDCP) und das Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS). Auch der Gemeinsame Pensionsfonds der Vereinten Nationen (UNJSPF), eine Gemeinschaftseinrichtung der zum Verband der Vereinten Nationen gehörenden Organisationen, wird von ihm geprüft. Das Prüfungsrecht des Rates umfaßt jedoch nicht die UN-Sonderorganisationen, für die jeweils ein eigener, vom Aufsichtsgremium der betreffenden Organisation bestellter Rechnungsprüfer zuständig ist.

Der Aufgabenumfang des »Board« ist in den vergangenen Jahren ständig gewachsen. Die sprunghafte Ausweitung der Friedenssicherungsmissionen, deren Finanzvolumen auf dem Höhepunkt des Jugoslawien-Engagements das des Ordentlichen Haushalts der UN überstieg, die Einrichtung verschiedener Sondermissionen – beispielsweise der »Sonderkommission der Vereinten Nationen« (UNSCOM) zur Überwachung der Zerstörung der irakischen Massenvernichtungswaffen sowie der »Entschädigungskommission der Vereinten Nationen« (UNCC) für Ansprüche gegen Irak –, die Schaffung neuer Institutionen wie der beiden Internationalen Strafgerichtshöfe oder der Sekretariate der zahlreichen Umweltschutzkonventionen sowie die Verselbständigung verschiedener Programme (UNDCP, UNOPS) haben die Komplexität und das Volumen der Prüfungstätigkeit deutlich erhöht.

Jüngstes Beispiel für zusätzliche Prüfungsaufgaben beachtlichen Umfangs ist das Programm »Öl für Lebensmittel«<sup>3</sup>. Die entsprechen-

de Resolution des Sicherheitsrats sieht vor, daß Erlöse aus von den UN genehmigten Ölverkäufen Iraks auf einem Treuhandkonto verwaltet werden, ehe sie ihrer jeweiligen Verwendung zugeführt werden. Der Sicherheitsrat beauftragte den Generalsekretär, unabhängige Wirtschaftsprüfer zu bestellen, um das entsprechende Konto zu prüfen. Das zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung Iraks zur Durchführung der Resolution des Sicherheitsrats getroffene Abkommen sieht vor, den Rat der Rechnungsprüfer mit dieser Prüfung zu beauftragen. Der Rat ist gehalten, halbjährliche Berichte über die Prüfung vorzulegen. Die im Jahre 1997 erwarteten Einnahmen aus Ölverkäufen liegen in einer Größenordnung von mehreren Milliarden Dollar. Dies mag einen Eindruck vom Umfang der zusätzlichen Prüfungsaufgaben vermitteln, die sich allein aus dem Programm »Öl für Lebensmittel« ergeben.

Ungeachtet gewachsener und geänderter Aufgaben ist die Struktur des Rates der Rechnungsprüfer weitgehend unverändert geblieben. Seine drei Mitglieder versuchen, den gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden und die Arbeit einigermaßen gleichmäßig untereinander aufzuteilen. Die Antwort auf zusätzliche Prüfungsaufgaben bestand bisher vor allem im zusätzlichen Einsatz von Personal auf der Ebene der Prüfer. Darüber hinaus haben einzelne Mitglieder des Rates im Einzelfall von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zu ihrer Entlastung die Dienste von Wirtschaftsprüfungsunternehmen oder Sachverständigen in Anspruch zu nehmen, eine Möglichkeit, die die Finanzordnung ausdrücklich vorsieht.

Der Rat ist unabhängig und für die Durchführung seiner Prüfungen alleinverantwortlich. Allerdings erwarten sowohl die Generalversammlung der Vereinten Nationen wie auch ihr Beratender Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ)<sup>4</sup>, daß der »Board« ihre Prüfungs- und Berichtswünsche berücksichtigt.

## Zusammensetzung und Amtsdauer

Der Rat der Rechnungsprüfer besteht aus drei Mitgliedern, die von der Generalversammlung aus dem Kreis der Leiter der Obersten Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten gewählt werden. Ihre Amtszeit beträgt drei Jahre; eine Wiederwahl ist möglich. Traditionell kommt eines der drei Mitglieder des Rates aus der Gruppe der westlichen Staaten (WEOG); so gehörten ihm in der Vergangenheit unter anderem Belgien, Deutschland, Frankreich und Kanada an. Derzeit besteht der Rat aus den Leitern der Obersten Rechnungskontrollbehörden Ghanas, Großbritanniens und Indiens. Der Präsident des Bundesrechnungshofs war von 1989 bis 1992 Mitglied des Rates.

Die geltende Regelung, nach der die Mitglieder des Rates der Rechnungsprüfer beliebig oft wiedergewählt werden können, ist wiederholt kritisiert worden. Sie fördert Besitzstände und führt tendenziell zu außergewöhnlich langer Amtsdauer. Einzelne Mitglieder gehören oder gehören dem »Board« 15, 20 oder mehr Jahre an. Dies kann dazu führen, daß das Aufgabenverständnis und die Arbeitsweise der Finanzkontrolle der Vereinten Nationen sehr stark von der Prüfungsphilosophie und -praxis einzelner Mitgliedstaaten geprägt wird.

In jüngster Zeit haben die Staaten der »Gruppe der 77« die unzureichende Vertretung der Weltregionen in diesem Nebenorgan der Generalversammlung kritisiert und konkrete Vorschläge für eine Reform des Rates vorgelegt. Danach soll die Zahl der Mitglieder von drei auf fünf erweitert und ihre Amtszeit von drei auf fünf Jahre ver-

längert werden. Die Möglichkeit der Wiederwahl soll auf ein einziges Mal beschränkt werden<sup>5</sup>. In der Tat würde eine Erweiterung der Zahl der Mitglieder die unterschiedlichen Prüfungsphilosophien und -systeme der UN-Mitgliedstaaten besser widerspiegeln und damit die Tätigkeit des Rates bereichern. Sie würde ein vermehrt arbeitsteiliges Vorgehen und eine Spezialisierung innerhalb des Rates ermöglichen. Eine Vergrößerung des Rates wäre somit nicht nur ein Anliegen angemessener regionaler Vertretung, sondern würde auch eine angemessene Antwort auf die gewachsene Komplexität und den gewachsenen Umfang der Prüfungsaufgaben erlauben.

Eine größere Mitgliederzahl würde außerdem die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitglieder reduzieren. Derzeit müssen Mitglieder des Rates während der Hauptprüfungsperioden im Frühjahr und Herbst jeweils bis zu 50 fachlich spezialisierte, englischsprachige Prüfer für UN-Prüfungen bereitstellen. Dies stellt für kleinere Länder eine erhebliche Belastung dar und kann insbesondere für nicht englischsprachige Länder eine unüberwindliche Hürde für die Mitarbeit im »Board« bedeuten. Eine Aufgabenverteilung unter einer größeren Zahl von Mitgliedern würde daher vielen kleineren Mitgliedstaaten erstmals eine realistische Chance einräumen, sich an der externen Finanzkontrolle der Vereinten Nationen zu beteiligen. Zwar gibt die Finanzordnung dem Rat der Rechnungsprüfer die Möglichkeit, die Dienste anderer nationaler Rechnungskontrollbehörden in Anspruch zu nehmen; diese Bestimmung ist jedoch in der bisherigen Praxis nicht relevant geworden. Es dürfte für den Leiter der Obersten Rechnungskontrollbehörde eines Mitgliedstaates wenig verlockend sein, sozusagen als Subunternehmer für seine Kollegen, die Mitglied im Rat sind, tätig zu werden.

### Planung und Durchführung der Prüfungen

Die drei Mitglieder des Rates entsenden jeweils einen Prüfungsdirektor (Director of External Audit) als ständigen Vertreter nach New York. Die Mitglieder des Rates selbst treten nur etwa zwei- bis dreimal jährlich zu ordentlichen oder Sondertagungen zusammen, um die Berichte des Rates förmlich zu verabschieden oder Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu erörtern und zu entscheiden. Es sind

daher die Prüfungsdirektoren in New York, denen die Planung und laufende Koordinierung der Prüfungen und die Vorbereitung der Entscheidungen des Rates obliegt. Sie werden dabei vom Sekretariat des Rates unterstützt. Die Leiterin und die Mitarbeiter des Sekretariats sind Bedienstete der Vereinten Nationen<sup>6</sup>; dagegen sind sowohl die Prüfer als auch die Prüfungsdirektoren Angehörige ihrer jeweiligen nationalen Rechnungskontrollbehörde.

Während der beiden Hauptprüfungsperioden im Frühjahr und im Herbst sind oft mehr als hundert Prüfer gleichzeitig im Einsatz, um weltweit Einrichtungen der Vereinten Nationen zu prüfen. Das Prinzip örtlicher Erhebungen in den einzelnen Ländern, in denen die UN Außenstellen unterhalten oder Projekte durchführen, ist unverzichtbar, um das Finanzgebaren der Weltorganisation zutreffend beurteilen zu können. Vor Ort nehmen sich die Dinge häufig anders aus als beim Aktenstudium in der Zentrale.

In der Regel stehen die von den Mitgliedern des Rates eingesetzten Prüfer nur zeitlich befristet, also während der jeweiligen Prüfungsperioden, für die Finanzkontrolle der UN zur Verfügung. Im übrigen nehmen sie nationale Prüfungsaufgaben in ihrer jeweiligen Rechnungskontrollbehörde wahr. Darüber hinaus wechselt die Zusammensetzung der Prüfungsteams häufig von Jahr zu Jahr. Die drei Prüfungsdirektoren und die Leiterin des Sekretariats des Rates sind somit die einzigen Fachkräfte, die hauptamtlich und kontinuierlich für die Arbeit des Rates zur Verfügung stehen. Bei ihrer Arbeit in New York können sich die Prüfungsdirektoren nicht auf weiteres Prüfungspersonal stützen, sondern werden de facto als hochrangige Einzelkämpfer tätig. Dieser Mangel an fachlicher Unterstützung in New York und die fehlende Möglichkeit, Fachaufgaben an qualifizierte Mitarbeiter zu delegieren, ist von den Prüfungsdirektoren verschiedentlich beklagt worden und kann zweifellos als eine strukturelle Schwäche in der Arbeitsweise des Rates angesehen werden. Der Wandel der Prüfungstätigkeit von der in zeitlichen Intervallen stattfindenden Rechnungsprüfung zur mehr oder weniger kontinuierlichen Prüfung des Finanzgebarens der Organisation, die Weiterverfolgung der Umsetzung von Prüfungsempfehlungen als Daueraufgabe und die Vorlage zahlreicher Sonder- und Zwischenberichte dürften künftig eine stärkere personelle Präsenz des Rates in New York erfordern. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung personeller

*Eine rasche Ausweitung erfuhren die Friedensmaßnahmen der Vereinten Nationen zu Beginn dieses Jahrzehnts. Dies zog einen nicht minder raschen Anstieg der finanziellen Aufwendungen nach sich; 1994 beliefen sich die Kosten dieser Operationen auf etwa 3,3 Mrd US-Dollar. Zu tragen sind sie in aller Regel von den UN-Mitgliedstaaten (vgl. Herbert Honsowitz, Friedenssicherung: auch eine Kostenfrage. Die Finanzierung der Friedenstruppen der Vereinten Nationen, VN 1/1989 S. 6 ff.). Es handelt sich also um Pflichtbeiträge – wie beim ordentlichen Haushalt auch. Gut angelegt ist dieses Geld in den meisten Fällen, wie sich am Beispiel der Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNPREDEP) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien verdeutlichen läßt. Die rund 1 000 Angehörigen der Truppe (Stand: Anfang August 1997), die vor allem aus den Kontingenten der Vereinten Staaten und Finnlands besteht, haben durch ihre schiere Präsenz dem Übergreifen der Konflikte in der Nachbarschaft auf dieses Land vorbeugt.*





Kontinuität in der Prüfung zu unterstreichen. Ein häufiger Wechsel von Prüfern bedeutet Effizienzverluste für Prüfer und Geprüfte. Einzelne geprüfte Organisationen haben darüber geklagt, wechselnden Prüfungsteams Jahr für Jahr dieselben Fragen beantworten zu müssen. Es dürfte im eigenen Interesse des Rates liegen, diesen Klagen durch ein Mindestmaß an personeller Kontinuität Rechnung zu tragen.

### **Prüfung der Haushaltsrechnung und der Haushaltsführung**

Die Prüfung durch den Rat der Rechnungsprüfer hat im wesentlichen zwei Schwerpunkte. Sie befaßt sich mit der Haushaltsrechnung (financial statements) und mit der Haushaltsführung (financial operations).

#### *Haushaltsrechnung*

Der »Board« ist gehalten, die Jahresabschlüsse der einzelnen Organisationen zu prüfen und förmlich zu testieren. Mit dem Testat bestätigt er, daß

- der Jahresabschluß ein zutreffendes Bild der Finanzperiode und der Ergebnisse der Operationen während dieser Periode gibt;
- der Jahresabschluß in Übereinstimmung mit den festgelegten Rechnungslegungsgrundsätzen aufgestellt wurde;
- die Rechnungslegungsgrundsätze auf derselben Grundlage wie in der vorangegangenen Finanzperiode angewandt wurden und
- die Transaktionen in Übereinstimmung mit der Finanzordnung und der von der Generalversammlung gegebenen Ermächtigung waren<sup>7</sup>.

Anders als der Bundesrechnungshof, dessen Mitteilung zur Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes<sup>8</sup> sich darauf beschränkt, daß er keine bemerkenswerten Sachverhalte festgestellt hat, soweit er geprüft hat (sogenanntes Negativtestat)<sup>9</sup>, muß der Rat der Rechnungsprüfer ein Positivtestat abgeben. Er muß demnach seine Stichproben so anlegen, daß er mit ausreichender Gewißheit die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses bestätigen kann. Dies erklärt, warum der »Board« in weitaus größerem Umfang als die deutschen Rechnungshöfe Prüfungspersonal in einem Bereich einsetzen muß, der Rechnungsprüfung im eigentlichen Sinne des Wortes darstellt.

Die Erteilung des Testats zum Jahresabschluß ist keineswegs ein Routinevorgang. Seit dem Ende der achtziger Jahre hat der Rat verschiedentlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, sein Testat einzuschränken (qualified audit opinion). Dies gilt unter anderem für das UNDP, wo ein großer Teil der von Durchführungsorganisationen inner- und außerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen bewirtschafteten Programmmittel nicht ordnungsgemäß belegt werden konnte. Nach jahrelanger fruchtloser Diskussion des Problems hatte der Rat schließlich mit der Verweigerung eines uneingeschränkten Testats die Notbremse gezogen<sup>10</sup>. Seitdem hat es spürbare Verbesserungen gegeben, und der Rat ist heute in der Lage, ein weitgehend uneingeschränktes Testat zu erteilen<sup>11</sup>. Jüngstes Beispiel für ein eingeschränktes Testat ist der Jahresabschluß des UNCHS (Habitat)<sup>12</sup>. Eine Einschränkung des Testats ist ein Warnsignal nicht nur für das Management der betroffenen Organisation, sondern auch für die Vertreter der Mitgliedstaaten im jeweiligen Aufsichtsorgan.

#### *Haushaltsführung*

Die Prüfung und Berichterstattung des Rates der Rechnungsprüfer zur Haushaltsführung war ursprünglich von Fragen der Ordnungsmäßigkeit geprägt. Die Beachtung beziehungsweise Nichtbeachtung der zahllosen Verwaltungsvorschriften der UN war traditionell der Stoff, aus dem Prüfungsberichte gemacht waren. Inzwischen ist hier ein Wandel eingetreten. In dem Maße, wie die Rechnungskontroll-

behörden der Mitgliedstaaten das Feld der Wirtschaftlichkeitsprüfung erschlossen haben, hat auch der Rat der Rechnungsprüfer zunehmend Fragen der Wirtschaftlichkeit in seine Prüfungen einbezogen. Die Berichte des Rates beschränken sich heute nicht mehr auf Fragen der Regeleinhaltung, sondern befassen sich in weiten Teilen mit dem wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen. Formale Grundlage für die Wirtschaftlichkeitsprüfung ist die Finanzregel 12.5, die es dem »Board« erlaubt, »Bemerkungen zur Effizienz ... der Verwaltung und des Managements insgesamt zu machen«. Die Beurteilung des Verwaltungshandelns unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit ist zweifellos konfliktträchtiger als die bloße Kontrolle der Regeleinhaltung. Als unbestimmter Rechtsbegriff ist Wirtschaftlichkeit unterschiedlichen Auslegungen zugänglich, und Prüfer und Geprüfte können im konkreten Fall durchaus unterschiedlicher Auffassung darüber sein, was wirtschaftlich ist (oder wirtschaftlich gewesen wäre). Dennoch wird diese Art der Prüfung heute allgemein akzeptiert. Empfehlungen des Rates, die noch vor einigen Jahren möglicherweise als unzulässige Einmischung in Management- oder Politik-Entscheidungen mißverstanden worden wären, werden inzwischen als willkommene, auf Prüfungserfahrungen gestützte Anregungen zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung betrachtet. Dieser Bewußtseinswandel zeigt sich nicht nur bei den Mitgliedern des Rates und den Prüfern, sondern auch bei den geprüften Stellen und – was entscheidend ist – bei den Vertretern der Mitgliedstaaten in den politischen Organen der UN.

Seit 1991 führt der Rat im Interesse einer verbesserten inhaltlichen Abstimmung der Prüfungsaktivitäten und einer Vergleichbarkeit der Prüfungsergebnisse pro Haushaltsperiode zwei bis drei Querschnittsprüfungen zu bestimmten thematischen Schwerpunkten durch. Er macht damit von einer Prüfungsmethode Gebrauch, die sich im Kontext der nationalen Finanzkontrolle mehr und mehr bewährt. Seit 1991 wurden unter anderem Innenrevisionen, Treuhandfonds, Inventarverwaltung, Einsatz von Sachverständigen<sup>13</sup>, Beschaffungswesen<sup>14</sup>, Haushaltsgrundsätze<sup>15</sup> sowie Programmplanung, Überprüfung und Bewertung (monitoring and evaluation)<sup>16</sup> als Querschnittsthemen ausgewählt. Auf der Grundlage einheitlicher Vorgaben (Prüfungshilfen) untersuchten Prüfungsteams die genannten Bereiche gleichzeitig bei verschiedenen Organisationen. Die Prüfungen ergaben über die üblichen Einzelfeststellungen hinaus wichtige Hinweise auf systemweite Mängel und Schwachstellen. Sie erlaubten insbesondere einen Qualitätsvergleich der verschiedenen Einrichtungen der Vereinten Nationen. Die Aussagekraft der Berichte des Rates konnte durch die parallele Darstellung gesteigert werden.

Die Wirkung von Querschnittsprüfungen ließe sich weiter erhöhen, wenn darin auch die Sonderorganisationen einbezogen werden könnten. Hierfür fehlt dem Rat der Rechnungsprüfer jedoch im Gegensatz zur Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) die entsprechende Zuständigkeit. UN-weite Querschnittsprüfungen könnten daher nur auf Grund freiwilliger Absprachen mit den externen Prüfern der Sonderorganisationen durchgeführt werden. Dies dürfte eine lohnende Aufgabe für den gemeinsamen »Ausschuß der externen Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen, der UN-Sonderorganisationen und der Internationalen Atomenergiebehörde«, das sogenannte Panel, sein. In jüngster Zeit bemüht sich der Rat der Rechnungsprüfer daher um eine entsprechende Koordinierung und Abstimmung von Prüfungsthemen in diesem Gremium.

### **Berichterstattung und Behandlung in den politischen Gremien**

Ebenso wichtig wie die Prüfung selbst ist die Berichterstattung über das Ergebnis der Prüfung – dies gilt im internationalen Bereich nicht anders als im nationalen. Im Laufe des Jahres informiert der Rat der

Rechnungsprüfer die Leiter der geprüften Verwaltungen in Form von Prüfungsmittelungen über wichtige Prüfungsergebnisse, damit sie festgestellte Mängel beheben und sich zu den Beanstandungen des Rates äußern können.

Jeweils nach Abschluß einer Haushaltsperiode, die sich je nach Organisation auf einen Einjahres- oder Zweijahreszeitraum bezieht, berichtet der Rat über den ACABQ an die Generalversammlung. Die Berichte befassen sich in zwei getrennten Teilen mit den Feststellungen des Rates zur Haushaltsrechnung respektive zur Haushaltsführung der geprüften Organisation. Zusätzlich zu seinem Prüfungsbericht über die Vereinten Nationen<sup>17</sup> legt der Rat vierzehn weitere Prüfungsberichte vor, die sich mit den Friedensmaßnahmen, dem Internationalen Handelszentrum, den Spezialorganen UNU, UNDP, UNICEF, UNRWA, UNITAR, UNHCR, UNEP, UNFPA, UNCHS (Habitat) sowie mit UNDCP und UNOPS und außerdem mit dem Gemeinsamen Pensionsfonds befassen<sup>18</sup>. Die Berichte sind zur Erleichterung der Auswertung und zum besseren Vergleich untereinander nach einem einheitlichen Schema aufgebaut. Zusätzlich legt der Rat der Generalversammlung eine kurze Zusammenfassung seiner Feststellungen, Schlußfolgerungen und Empfehlungen vor, in der die wichtigsten Prüfungsergebnisse bei allen von ihm geprüften Organisationen vergleichend dargestellt sind<sup>19</sup>.

1991 hat der Rat erstmals von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, während der Haushaltsperiode der Generalversammlung Sonderberichte vorzulegen. Diese Form der Berichterstattung erlaubt es, sich schwerpunktmäßig auf Fragen des wirtschaftlichen Finanzgebarens zu konzentrieren und die politischen Organe zeitnah darüber zu unterrichten.

Die Prüfungsberichte des Rates werden zunächst vom ACABQ, dem 16 Finanzexperten aus verschiedenen Mitgliedstaaten angehören, intensiv beraten. Vertreter des Rates nehmen an den Beratungen teil und unterstützen den Ausschuß mit ergänzenden Informationen. Der ACABQ legt die Berichte des Rates zusammen mit einem eigenen Bericht dem (für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständigen) 5. Hauptausschuß der Generalversammlung vor. Der Vorsitzende des Rates vertritt die Berichte in den Sitzungen dieses Gremiums. Auch bei der Vorbereitung der Beratung des 5. Hauptausschusses und der anschließenden Erarbeitung eines Entschließungsentwurfs für die Generalversammlung gibt es Kontakte zwischen Vertretern des Rates und interessierten Ausschußmitgliedern. Der Rat der Rechnungsprüfer hat erkannt, daß es nicht damit getan ist, seine Beanstandungen und Empfehlungen zu Papier zu bringen und in Form umfangreicher Berichte der Generalversammlung zuzuleiten. Vielmehr sind ergänzend Erläuterungen zu den schriftlichen Berichten und die Bereitstellung zusätzlicher Informationen erforderlich, um die politischen Entscheidungsträger problembewußt zu machen und die Voraussetzungen für die Beseitigung von Mängeln und die Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen zu schaffen.

Die Behandlung der Berichte des Rates der Rechnungsprüfer durch den 5. Hauptausschuß und das Plenum der Generalversammlung mündet in einer förmlichen Entschließung, mit der die Generalversammlung die geprüfte Haushaltsrechnung und das Prüfungstestament des Rates der Rechnungsprüfer akzeptiert, den Bemerkungen des Rates zustimmt und den Generalsekretär sowie die übrigen Leiter der geprüften Verwaltungen auffordert, die notwendigen Maßnahmen zur Behebung festgestellter Mängel zu treffen. Durch diese politische »Indossierung« wird das Sekretariat verpflichtet, die Empfehlungen des Rates umzusetzen.

Die Funktionen der externen Finanzkontrolle und der politischen Organe greifen eng ineinander. Der Rat sieht es dabei als seine vorrangige Aufgabe an, die Vertreter der Mitgliedstaaten, die als Geber- und Empfängerländer in gleichem Maße ein elementares Interesse an einem ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Finanzgebaren der Vereinten Nationen haben, mit objektiven, wenn auch kritischen In-

formationen über die Finanzwirtschaft der Vereinten Nationen zu versorgen. Dazu gehören auch Informationen darüber, inwieweit das UN-Sekretariat frühere Entscheidungen der Generalversammlung umgesetzt hat (follow-up). Der Rat hat ein neues, computergestütztes Datenbanksystem eingeführt, in dem seine Prüfungsempfehlungen und die vom Sekretariat getroffenen Maßnahmen erfaßt werden. Dies erlaubt es, die Umsetzung der Prüfungsempfehlungen wirksamer zu überwachen.

### Zusammenarbeit mit dem OIOS und anderen Prüfungsorganen

Die Arbeit des Rates erfordert eine enge Koordinierung mit dem im September 1994 errichteten Amt für Interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services, OIOS)<sup>20</sup>. Dieses umfaßt neben der aus der früheren Innenrevision hervorgegangenen Prüfungs- und Beratungsabteilung (Audit and Management Consulting Division) die Zentrale Evaluierungseinheit (Central Evaluation Unit), die Zentrale Inspektionseinheit (Central Monitoring and Inspection Unit) und das neugeschaffene Ermittlungsreferat (Investigations Section).

Da der Rat als externes Prüfungsorgan sich auf die Ergebnisse der Innenrevision stützen muß, ist eine enge Abstimmung der Prüfungspläne und ein Austausch von Prüfungsergebnissen erforderlich. Alle Prüfungsberichte der Innenrevision gehen auch dem Rat zu, während dieser umgekehrt alle seine Prüfungsmittelungen auch dem OIOS zuleitet. Der Rat der Rechnungsprüfer und das Amt für Interne Aufsichtsdienste haben regelmäßige Arbeitstreffen vereinbart, um ihre Tätigkeit zu koordinieren. Darüber hinaus findet auf Arbeitsebene ein ständiger Abstimmungsprozeß und Informationsaustausch statt. Der Rat ist aufgefordert, zu den Berichten des OIOS, die der Generalversammlung vorliegen, »nach Bedarf« eine eigene Stellungnahme abzugeben<sup>21</sup>. Hiervon hat er bisher nur zurückhaltend Gebrauch gemacht, soweit ihm eigene Prüfungserkenntnisse zu den Themen der Berichte vorlagen.

Als Teil des UN-Sekretariats ist das OIOS nicht nur Partner des Rates bei der Finanzkontrolle, sondern unterliegt auch der Prüfung durch denselben. Nach der Finanzordnung hat sich der Rat bei seiner Prüfung davon zu überzeugen, »daß die internen Kontrollen, einschließlich der Innenrevision, angemessen sind«. Anfang 1996 hat der Rat der Rechnungsprüfer das Amt für Interne Aufsichtsdienste und insbesondere dessen Prüfungs- und Beratungsabteilung umfassend untersucht und darüber der Generalversammlung berichtet<sup>22</sup>.

Auch mit den Innenrevisionen von UNDP/UNFPA/UNOPS, UNICEF und UNRWA arbeitet der Rat als externer Prüfer dieser Organisationen eng zusammen. An der Jahrestagung der Innenrevisionen des UN-Systems einschließlich der Weltbankgruppe nehmen Vertreter des Rates regelmäßig als Beobachter teil. Regelmäßige Arbeitstreffen hat der Rat auch mit der Gemeinsamen Inspektionsgruppe vereinbart, mit deren Arbeit zahlreiche Berührungspunkte bestehen – woraus sich auch das Erfordernis der Koordinierung ergibt. Die Forderung nach Effizienz und optimaler Nutzung der Ressourcen, die sie gegenüber anderen erheben, müssen die Rechnungsprüfer hier auch für sich gelten lassen.

1 Financial Regulations and Rules of the United Nations, UN Doc. ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985); Additional terms of reference governing the audit of the United Nations (Annex to the Financial Regulations).

2 Finanzregel 12.5.

3 Siehe hierzu und insbesondere zur UNCC Karl-Heinz Böckstiegel, Ein Aggressor wird haftbar gemacht. Die Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (UNCC) für Ansprüche gegen Irak, VN 3/1997 S. 89ff.

4 Siehe zu diesem Nebenorgan der Generalversammlung Wolfgang Münch, Experten für den Interessenausgleich. Aufgaben und Arbeitsweise des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ), VN 2/1996 S. 45ff.

5 A/C.5/51/SR.52 v. 17.3.1997.

6 Siehe zur Stellen- und Finanzausstattung des Rates A/50/6/Rev.1 (Proposed programme budget 1996-1997), Subsection 1A, No. 4.



- 7 Vgl. Anhang zur Finanzordnung (Anm. 1), Ziffer 5.  
 8 Ziffer 97 Abs. 2 Nr. 1 der Bundeshaushaltsordnung.  
 9 Vgl. beispielsweise die Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1995, Bundestags-Drucksache 13/2600, Tz. 2.4.  
 10 A/44/5/Add.1 (United Nations Development Programme. Financial Report and Audited Financial Statements for the year ended 31 December 1988 and Report of the Board of Auditors), Sect. IV; A/45/5/Add.1 (United Nations Development Programme. Financial Report and Audited Financial Statements for the year ended 31 December 1989 and Report of the Board of Auditors), Sect. III.  
 11 A/51/5/Add.1 (United Nations Development Programme. Financial report and audited financial statements for the biennium ended 31 December 1995 and Report of the Board of Auditors), Sect. III; eine Einschränkung besteht weiterhin hinsichtlich national durchgeführter Projekte.  
 12 A/51/5/Add.8, Sect. III.  
 13 A/51/5, Sect. II, paras. 4, 155-189.  
 14 A/51/5, Sect. II, paras. 4, 79-106.  
 15 A/51/5, Sect. II, paras. 4, 107-123.  
 16 A/51/5, Sect. II, paras. 4, 244-265.  
 17 Zuletzt A/51/5, Vol. I (Financial report and audited financial statements for the biennium ended 31 December 1995 and Report of the Board of Auditors).  
 18 A/51/5, Vol. II (United Nations peacekeeping operations); A/51/5, Vol. III (Internation

- ional Trade Center); A/51/5, Vol. IV (United Nations University); A/51/5/Add.1 (United Nations Development Programme); A/51/5/Add.2 (United Nations Children's Fund); A/51/5/Add.3 (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East); A/51/5/Add.4 (United Nations Institute for Training and Research); A/51/5/Add.5 (Voluntary funds administered by the United Nations High Commissioner for Refugees); A/51/5/Add.6 (Fund of the United Nations Environment Programme); A/51/5/Add.7 (United Nations Population Fund); A/51/5/Add.8 (United Nations Habitat and Human Settlements Foundation); A/51/5/Add.9 (Fund of the United Nations International Drug Control Programme); A/51/5/Add.10 (United Nations Office for Project Services); A/51/9 (Report of the United Nations Joint Staff Pension Board).  
 19 Für die Finanzperiode 1994/95 siehe A/51/283 v. 13.8.1996; für die Finanzperiode 1996, die lediglich UNHCR und UNITAR – die beiden einzigen Einrichtungen mit Einjahreshaushalten – betrifft, siehe A/52/261 v. 29.7.1997.  
 20 Siehe hierzu Karl Theodor Paschke, Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung, VN 2/1996 S. 41ff.; OIOS, The Office of Internal Oversight Services of the United Nations. Its Genesis. Its Mission. Its Working Methods. Its Impact, New York 1996.  
 21 Durch Resolution 48/218B der Generalversammlung v. 29.7.1994, operative Ziffer 5, Buchst. e (iii).  
 22 A/51/5, Sect. II, paras. 62-78; A/51/5, Sect. II, paras. 140-142.

# Inspektionen, Evaluierungen und Untersuchungen

## Zur Tätigkeit der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU) der Vereinten Nationen

WOLFGANG MÜNCH

In ihrer mehr als fünfzigjährigen Geschichte hatten die Vereinten Nationen Finanzkrisen stets zum treuen Begleiter. Eine der gefährlichsten nahm 1961 ihren Ausgang, nachdem Frankreich sowie die Sowjetunion und andere Ostblockstaaten die Rechtswirksamkeit der äußerst kostenträchtigen UN-Operation im Kongo angezweifelt und ihre Mitfinanzierung abgelehnt hatten. Diese Finanzkrise gipfelte im Scheitern der Verabschiedung eines ordentlichen Haushalts für das Kalenderjahr 1965<sup>1</sup>, in dem – bisher einmalig in der UN-Geschichte – ein Nothaushaltsregime angewandt werden mußte. Aus den Anstrengungen zur Bewältigung dieser Finanzkrise entstand die Gemeinsame Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit, JIU).

### I. Vorgeschichte und Finanzierung

Auf französische Initiative setzte die Generalversammlung der Vereinten Nationen mit ihrer Resolution 2049(XX) am 13. Dezember 1965 einen aus 14 Mitgliedern bestehenden Ad-hoc-Ausschuß mit dem Ziel einer Untersuchung der Finanzlage der UN und der Sonderorganisationen ein. Dieser empfahl auf Betreiben seines französischen Mitglieds Guillaume Guindey die Errichtung eines externen Prüfungsgremiums, das nicht auf eine bestimmte Organisation des UN-Systems fixiert sein sollte, sondern systemweite Zuständigkeit zu erlangen hätte. Darüber hinaus sollte es auch nicht nur strikte Rechnungskontrolle im klassischen Prüfungsverständnis vornehmen, sondern zusätzlich Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung in seine Prüfungstätigkeit aufnehmen<sup>2</sup>. Modell stand hierbei bis zu einem gewissen Grade offensichtlich der ›Cour des Comptes‹, dem im französischen Verfassungsgefüge eine starke Stellung mit jurisdiktionsähnlicher Funktion eingeräumt ist. Die UN-Generalversammlung nahm durch Resolution 2150(XXI) am 4. November 1966 den Bericht des Ad-hoc-Ausschusses an; im Jahr darauf beschloß sie mit Resolution 2360(XXII) vom 19. Dezember 1967, daß die ›Joint Inspection Unit‹ – diese Bezeichnung erscheint hier zum ersten Mal in einer Entschließung der Generalversammlung – nicht später als zum 1. Januar 1968 ihre Tätigkeit auf Versuchsbasis aufnehmen solle. In den folgenden Jahren wurde das Mandat der

JIU wiederholt verlängert, zuletzt durch Resolution 2924 B (XXVII) vom 24. November 1972 um weitere vier Jahre für den Zeitraum 1974 bis 1977.

Resolution 31/192 der Generalversammlung vom 22. Dezember 1976 beendete schließlich den provisorischen Charakter der JIU; diese Entschließung beinhaltet auch das bis heute nicht revidierte Statut der JIU. Dadurch erhielt die JIU den Status eines Nebenorgans der Generalversammlung gemäß Artikel 22 der UN-Charta sowie des jeweiligen Legislativorgans aller Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen, die das JIU-Statut übernahmen, mithin also eines gemeinsamen Nebenorgans mehrerer internationaler Organisationen<sup>3</sup>. Die IAEA und elf Sonderorganisationen sind dem JIU-Statut beigetreten<sup>4</sup>, wobei es Einzelfälle – hier insbesondere die UNESCO – gab, in denen die Übernahmeresolution mit einem Vorbehalt versehen wurde, der der JIU die Stellung eines Nebenorgans des höchsten Organs der Organisation versagte. Im Falle der UNESCO läßt sich dieser Vorbehalt erklären durch das in Art. X ihrer Satzung verankerte Gebot zur Respektierung der Autonomie der Organisation beim Eintritt in rechtliche Beziehungen mit den UN. Die Einschränkung hat weder eine praktische noch eine rechtliche Auswirkung auf die Prüfungstätigkeit der JIU, da das JIU-Statut den Inspektoren – unabhängig von der Stellung der JIU als Nebenorgan – die weitestreichende Ermächtigung zur Prüfung sämtlicher Angelegenheiten einräumt, die im Zusammenhang mit der Effizienz der Dienstleistung und der ordentlichen Mittelverwendung stehen:

»Die Inspektoren haben in allen die Effektivität der Dienststellen und die ordnungsgemäße Verwendung der Mittel betreffenden Fragen die umfassendsten Untersuchungsvollmachten.« (Art. 5, Abs. 1)

Ebensowenig spielt der Unterschied im Status bei der Finanzierung der JIU eine Rolle. Wie bei den übrigen gemeinsam finanzierten Institutionen des UN-Systems (Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst sowie verschiedene Unterorgane des Verwaltungsausschusses für Koordinierung (ACC)) wird zwischen den am JIU-Statut teilnehmenden Organisationen ein Kostenschlüssel vereinbart, der sich im Falle der JIU an ihren Ausgaben im vorangegangenen Zweijahreszeitraum orientiert. Danach tragen zum laufenden Zweijahreshaushalt 1996/97 die UN rund 20 vH, die freiwillig finan-