

waren die geostrategische Lage Rwandas und die vorhandene Infrastruktur seit langem von Bedeutung für den Zugang zur rohstoffreichen und auch landwirtschaftlich wichtigen Kivuregion des zerrütteten Zaire. Bei dem Krieg, der seit August 1998 in der jetzigen Demokratischen Republik Kongo unter maßgeblicher Beteiligung Rwandas und Ugandas geführt wird, geht es längst nicht mehr nur um die innere Ordnung Kongos oder die Sicherung der Westgrenzen Ugandas und Rwandas, sondern er ist zu einem Krieg vor allem um Rohstoffe geworden. Die Rolle einiger multinationaler Konzerne und die Privatisierung des Krieges im Dienste von Wirtschaftsinteressen bedarf der eingehenden Untersuchung. In Rwanda selbst haben historische Realitäten und Phantasien den

Verlauf der Ereignisse entscheidend mitbestimmt, befördert von Wissenschaftlern, Missionaren und Interessengruppen. Die wissenschaftliche Analyse ist in bezug auf die Geschichte Rwandas, die Christianisierung sowie die politische Entwicklung nach der Unabhängigkeit höchst polarisiert und wird für politische Interessen instrumentalisiert. Gerade deswegen ist auch die Wissenschaft gefordert, ihren Beitrag zu Aufklärung und Aufarbeitung zu leisten. Die Folgen eines Völkermords lassen sich nicht in wenigen Jahren bewältigen. Die rwandische Gesellschaft wird noch mehrere Generationen dafür brauchen, und die internationale Gemeinschaft hat die Verpflichtung, sie dabei zu unterstützen – diesmal auf kompetentere Weise, als es 1994 geschah.

# Ergebnisorientiertes Haushalten

## Erste Erfahrungen mit einem neuen Budgetverfahren im Verband der Vereinten Nationen

TOMIJI MIZUTANI · JOACHIM MÜLLER · WOLFGANG MÜNCH

*Das Schicksal von Reformschritten in den Vereinten Nationen und darüber hinaus in internationalen Organisationen im allgemeinen ist regelmäßig mit dem Haushalt verknüpft; aus naheliegenden Gründen spielt das Budget eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung von Programmzielen. Der jetzige Generalsekretär der Weltorganisation hat in seinem sechs Monate nach Amtsantritt vorgelegten Reformprogramm »Erneuerung der Vereinten Nationen«<sup>1</sup> einen Wechsel von der bisherigen Art des Budgetierens zu einem ergebnisorientierten Haushaltsverfahren propagiert. Der nachfolgende Beitrag verleiht diesem Begriff Gestalt und legt dar, in welchem Umfang die Vorstellungen des Generalsekretärs zum neuen Budgetverfahren in den Vereinten Nationen selbst und in den Organisationen der UN-Familie Platz gegriffen haben. Er knüpft an die verschiedenen in dieser Zeitschrift erschienenen Artikel zu Budgetfragen an, insbesondere Michael von Harpe, *Der UN-Haushalt: Inhalt und System. Erfahrungen mit dem Programmbudget*, VN 2/1980 S. 52ff., und Lothar Koch / Armin Plaga, *Interessenausgleich mit Hindernissen. Das reformierte Haushaltsaufstellungsverfahren der Vereinten Nationen*, VN 1/1992 S. 16ff.*

### 1. Das Haushaltsverfahren als zentraler Organisationsprozeß: vom Ausgabenhaushalt über das Programmbudget zum ergebnisorientierten Budgetieren

Haushaltsaufstellung und -verabschiedung bedeutet die Umsetzung der Mandate einer Organisation in konkretes finanzwirksames Handeln. Im Verband der Vereinten Nationen steuern politische und technische Komponenten diesen Prozeß, der schließlich in einem Kompromiß unterschiedlicher Interessen nach Verhandlungen der Mitgliedstaaten einer Organisation im Dialog mit dessen Sekretariat endet. Das Budget ist das Instrument, mit dem die Mitgliedstaaten über die Programmaktivitäten einer Organisation entscheiden, die Höhe ihrer Ausgabebereitschaft determinieren und den Haushaltsvollzug kontrollieren. Es ist aber auch ein Instrument zur Planung, Überwachung und Leistungsbewertung für die Generaldirektoren der Organisationen der UN-Familie in ihrer Eigenschaft als die höchsten Bediensteten der Verwaltung. Zusammengefaßt läßt sich sagen, daß der Budgetprozeß der Schlüssel zur »guten Regierungsführung« (good governance) bei einer Organisation ist.

Bis vor kurzem bestanden im UN-System zwei Grundtypen von Budgets: der an das Ausgabeobjekt anknüpfende Haushalt (object-

of-expenditure budget) und das Programmbudget. Der erste Typus, im Englischen (der im gesamten Haushalts- und Finanzwesen der UN-Organen und -Organisationen dominierenden Sprache) auch »line-item-budget« genannt, war lange Zeit im öffentlichen Sektor und bei nicht auf Gewinnerzielung angelegten Organisationen (non-profit organizations) vorherrschend; ein nach diesem Grundformat aufgestelltes Budget enthält objektbezogene Ausgabenansätze (so etwa zu Gehältern, Reisekosten oder Sachmittelaufwendungen), die zur Verwirklichung der gestellten Aufgaben während der Haushaltsperiode voraussichtlich erforderlich werden. Die Höhe der für notwendig gehaltenen Finanzmittel wird aus der beim Vollzug früherer Haushalte gewonnenen Erfahrung abgeleitet und anschließend angepaßt durch Mittelaufstockungen oder (gerade in jüngster Zeit) durch Mittelkürzungen. Diese Budgetmethodik gibt wenig Auskunft über den Effizienzgrad der Programmimplementierung. Sie bietet auch keine solide Beurteilungsgrundlage hinsichtlich der Allokation von Finanzmitteln unter Prioritätsaspekten. Aus diesem Grund hat die Methode des programmatischen Budgetierens (programme budgeting) das ausgabeobjektorientierte Verfahren der Haushaltsaufstellung abgelöst. Beim programmatischen Budgetieren werden Finanzmittel den Programmen und Unterprogrammen einer internationalen Organisation auf der Basis vorher festgelegter Schwerpunkte zugewiesen. Die Einzelinformation zu Ausgabeobjekten muß hierbei keineswegs zu kurz kommen. Dem Haushaltsgesetzgeber wird dadurch in stärkerem Maße eine strategisch angelegte Entscheidungsfindung möglich. Darüber hinaus läßt sich diese Methode leichter mit dem »zero-based budgeting« (der Haushaltsaufstellung vom Startpunkt Null aus und nicht vom letzten Budget her) verbinden und gilt als eher transparent.

In den fünfziger Jahren gab es Programmbudgets nur bei wenigen Sonderorganisationen, und zwar bei der UNESCO und der WHO seit 1951 sowie bei der FAO seit 1952. In den siebziger Jahren verstärkte sich der Trend vom ausgabeobjektorientierten zum programmatischen Verfahren der Haushaltsaufstellung. Das einen Zweijahreszeitraum umfassende Programmbudget der Vereinten Nationen wurde zum ersten Mal für das Biennium 1973-1974 eingeführt, seinerzeit in starker Anlehnung an den Haushalt der Vereinigten Staaten. 1989 wandten noch fünf Sonderorganisationen die klassische Methode an (ICAO, UPU, ITU, IMO und WIPO), 1995 nur noch drei (UPU, ITU und WIPO). Inzwischen gehört sie bei allen Organisationen der UN-Familie der Vergangenheit an.

## Begriffe

*Aktivität (activity)*: Aktion, die Inputs in Endprodukte umwandelt

*Endnutzer (end-user)*: Empfänger oder Begünstigte eines Endprodukts oder eines Ergebnisses

*Endprodukt (output)*: Produkt oder Dienstleistung, die einem Endnutzer durch ein Programm oder Unterprogramm erbracht wird

*Ergebnisorientiertes Haushaltsverfahren (results-based budgeting, RBB)*: Haushaltsverfahren, in dem

- Programme auf der Grundlage von Zielen und Ergebnissen formuliert werden;
- die erwarteten Ergebnisse die Bereitstellung von Inputs rechtfertigen, welche wiederum der Schaffung der Endprodukte dienen, die zum Erbringen solcher Ergebnisse notwendig sind; und
- das Erbringen der Ergebnisse durch Leistungsmessung erfaßt wird

*Erwartetes Ergebnis (expected accomplishment)*: erwünschtes Ergebnis mit Vorteil für Endnutzer, ausgedrückt in zahlenmäßigen und qualitativen Normen, Werten oder Maßen. Ergebnisse werden durch die Schaffung von Endprodukten erbracht und führen zur Erreichung eines bestimmten Programmziels.

*Evaluierung (evaluation)*: Bestimmung der Bedeutung und Wirksamkeit von Endprodukten, Projekten, Unterprogrammen oder Programmen für die Erreichung von Programmzielen und das Erbringen von Ergebnissen

*Input (input)*: Personal und andere Mittel, die für die Schaffung von Endprodukten und das Erbringen von Ergebnissen notwendig sind

*Leistungsindikator (performance indicator)*: Merkmal oder Kennzeichen zur Messung, ob oder mit welchem Grade das erwartete Ergebnis erbracht wurde. Leistungsindikatoren beziehen sich direkt oder indirekt auf das zu messende Ergebnis.

*Leistungsmessung (performance measurement)*: Bestimmung des erbrachten Ergebnisses im Vergleich zum erwarteten Ergebnis, auf der Grundlage von Daten eines bestimmten Zeitraums oder eines bestimmten Bezugspunkts und unter Anwendung von Leistungsindikatoren

*Programmziel (objectives)*: gewünschte Gesamtleistung zielend auf die Erfüllung von bestimmten Bedürfnissen von Endnutzern innerhalb eines festgelegten Zeitraums. Programmziele können durch das Erbringen von bestimmten Ergebnissen erreicht werden.

*Überwachung (monitoring)*: Verfolgung und Bestimmung der tatsächlichen Schaffung von Endprodukten im Vergleich zur im Programmbudget dargelegten Verpflichtung

*Wirksamkeit (effectiveness)*: Maß der Erreichung von Ergebnissen

*Wirtschaftlichkeit (efficiency)*: Maß der Umwandlung von Inputs in Endprodukte

*Quelle*: UN Doc. A/54/456 v. 11.10.1999 (Results-based budgeting. Report of the Secretary-General), S. 18

Die Methode der ergebnisorientierten Haushaltsaufstellung ist eine Fortentwicklung des programmatischen Budgetierens. Es umfaßt die Schaffung eines logischen Rahmenwerkes, das sich zusammensetzt aus Zielen, erwarteten Ergebnissen, tatsächlich erzielten Endprodukten und Leistungsindikatoren – alle zuvor genannten Eckpunkte stets im Blick auf die jeweils erforderlichen Finanzmittel. Kern des ergebnisorientierten Budgetierens ist es, den Blick auf die Erzielung von Resultaten zu richten und hierbei Leistungsindikatoren einzusetzen, durch die sich der jeweilige Grad der Zielerreichung messen läßt. Unter den drei hier angesprochenen Budgetmethoden steht das ergebnisorientierte Budgetieren in dem Ruf, größtmögliche Transparenz und direkte Verantwortlichkeit der Programm-Manager sicherzustellen.

Inzwischen experimentieren alle Organisationen des UN-Systems mit ergebnisorientierten Budgettechniken und haben zumindest zum Teil Attribute dieser Techniken in ihre Programmbudgets einzuführen versucht. Aber nahezu alle befinden sich immer noch in einer Entwicklungsphase. Im folgenden wird die Erfahrung der einzelnen UN-Sonderorganisationen kurz skizziert. Dem folgt die Beschreibung des neuen Konzepts für das Haushaltsverfahren der Vereinten Nationen selbst.

## 2. Ergebnisorientiertes Budgetieren in den Sonderorganisationen im Überblick

Außer im Falle der WIPO (der auf diesem Gebiet zu den Vorreitern zählende IMF und die Weltbankgruppe sollen hier außer Betracht bleiben) gibt es bei keiner anderen Sonderorganisation oder autonomen Organisation bereits ein ergebnisorientiertes Budget in vollendeter Form.

Die WIPO hat erstmals für das Biennium 1998-1999 ein Budget des neuen Formats eingeführt. Während sie bis vor kurzem noch zu den sozusagen Konservativen in bezug auf die Budgetphilosophie gehörte, hat sie sich nunmehr zum Pionier des ›results-based budgeting‹ (RBB) in der UN-Familie aufgeschwungen. Jedes Einzelprogramm ist untergliedert nach Zielen, erwarteten Ergebnissen und Leistungsindikatoren. Das ergebnisorientierte Budgetieren geht bei der WIPO einher mit der Hinwendung zu einer neuen, gleichermaßen ergebnisbetonten Managementkultur.

UNESCO, WHO und ILO – alle drei Sonderorganisationen stehen seit 1998 (WHO) respektive 1999 (UNESCO und ILO) unter der Leitung neuer Generaldirektoren – haben in ihren Haushalten für das Biennium 2000-2001 erkennbare Schritte in Richtung ergebnisorientierten Budgetierens unternommen. Die ILO spricht in diesem Zusammenhang von ergebnisorientiertem strategischem Budgetieren. Das ›strategic budgeting‹ wird dort angesehen als wichtige Stütze der Überwachung und als Managementinstrument für Transparenz und optimale Ressourcenverwendung. Das Budget der ILO hat vier strategische Langfristziele<sup>2</sup> und diverse operative Ziele im Zweijahreszeitraum im Brennpunkt. Allerdings enthält es auch einige Schwächen: die Vorbereitung des jetzigen strategischen Budgets erfolgte nicht auf der Basis einer langfristigen Planung (vergleichbar mit dem Mittelfristigen Plan der Vereinten Nationen), außerdem müssen die Finanzregeln der Organisation noch angepaßt werden.

Bei der WHO ist ebenfalls ein Haushaltsreformprozeß (insbesondere zu beobachten seit der Tagung ihres Exekutivrats im Januar 1999) in Gang gekommen. Das WHO-Budget ist in neun Hauptprogramme (clusters) eingeteilt, und für jeden dieser Schwerpunkte werden Ziele und erwartete Ergebnisse identifiziert. Auch hier stehen mehr Haushaltstransparenz und effizientere Ressourcenverwendung im Mittelpunkt der Reformbestrebungen. Allerdings sind bei der WHO noch Feinarbeiten erforderlich bei der Beschreibung der erwarteten Ergebnisse zum Abschluß des Bienniums und bei der Entwicklung der Leistungsindikatoren (performance indicators) zur Bestimmung der erbrachten Ergebnisse.

Auch der Haushaltsentwurf der UNESCO für den Zweijahreszeitraum 2000-2001 markiert einen Schritt hin zu ergebnisorientiertem Budgetieren. Die strategische Planung ist ergebnisorientiert: die UNESCO formuliert Ziele und Ergebnisse und beschreibt die Strategie, wie diese unter Einsatz der dafür notwendigen Haushaltsmittel zu erreichen sind. Die konzeptionellen und methodischen Instrumente zur Bestimmung angestrebter Ergebnisse sowie zur Leistungsmessung einschließlich einer weiteren Konkretisierung der Festlegung erwarteter Ergebnisse müssen bei der UNESCO noch fortentwickelt werden<sup>3</sup>.

## 3. Das Haushaltsverfahren der Vereinten Nationen

Der reguläre Haushalt der Vereinten Nationen für das Biennium 1998-1999 war mit einem Volumen von 2,532 Mrd US-Dollar beschlossen worden<sup>4</sup> und diente der Finanzierung der UN-Aktivitäten im engeren Sinne, wovon der Hauptanteil auf Konferenzdienste (im wesentlichen die Herstellung der Dokumente in allen Amtssprachen sowie die Bereitstellung von technischen Diensten und Dolmetschdiensten während der Sitzungen) entfiel. Abgetrennt vom regulären Budget, doch ebenfalls im Wege der Pflichtumlage, erfolgt die Fi-

nanzierung friedensschaffender und friedenserhaltender Maßnahmen, deren Gesamtvolumen sich zwischen dem 1. Juli 1998 und dem 30. Juni 2000 auf rund 2,243 Mrd Dollar aufaddierte. Die dritte zentrale Komponente der UN bilden die Aktivitäten der zahlreichen (entweder ausschließlich oder fast ausschließlich durch freiwillige Leistungen finanzierten) Fonds und Programme; so etwa der Spezialorgane UNDP, UNICEF, UNFPA und UNHCR. Das Gesamtfinanzvolumen dieser Unterorganisationen belief sich im Zeitraum 1998-1999 auf annähernd 10 Mrd Dollar.

Der reguläre Haushalt für das Biennium 1998-1999 wurde noch als Programmbudget erstellt. Dieses untergliedert sich in 28 Programme (als Kapitel bezeichnet) und 107 Unterprogramme. Jedes Programm wird im einzelnen erläutert im Hinblick auf Zielsetzungen, Endprodukte (zum Beispiel Berichte, Studien, Sitzungen von Expertengremien, Informations- und Beratungsdienste, Fortbildungsmaßnahmen, administrative Dienstleistungen) und den dafür erforderlichen finanziellen Input, bezogen auf das jeweilige Ausgabeobjekt (object of expenditure), also beispielsweise Gehälter, Reisekosten, Aufwendungen für Beratungsdienstleistungen, Bewirtschaftung der Dienstgebäude, Büromaterial und dergleichen. Während dem Generalsekretär ein (freilich limitierter) Spielraum zusteht, Mittel innerhalb eines Programms zwischen dem einen oder anderen Ausgabeobjekt umzuschichten, bedarf er bei Mittelübertragungen von einem Kapitel in eine anderes der Zustimmung der Generalversammlung (Artikel 4.5 der Finanzordnung der Vereinten Nationen). Die Überwachung der Programmdurchführung erstreckt sich nur auf eine quantitative Messung der erbrachten Endprodukte.

Der Entwurf eines Zweijahreshaushalts wird auf der Basis des von der Generalversammlung beschlossenen Mittelfristigen Plans (medium term plan) und des im Jahr davor ebenfalls von der Generalversammlung abzusehenden Haushaltsrahmens (budget outline) aufgestellt<sup>5</sup>. Im Verlauf der letzten Jahre wurde der Mittelfristige Plan von einer sehr detaillierten und umfänglichen Darstellung politischer Absichten über einen Zeitraum von sechs Jahren zu einem kürzeren und weniger ambitionierten Rahmenwerk der Prioritäten- und Zielbeschreibung über nunmehr nur noch vier Jahre weiterentwickelt. Diese mittelfristige Programmplanung enthält keine Haushaltsansätze. Der Haushaltsrahmen ist ein komprimiertes Dokument von fünf Seiten Länge<sup>6</sup> und enthält eine Angabe der Programmaktivitäten sowie der Höhe des Gesamtvolumens des Budgets. Der Haushaltsrahmen wird – wie regelmäßig alle dem 5. Hauptausschuß zugewiesenen substantiellen Tagesordnungspunkte – im Konsens verabschiedet, um sämtliche Mitgliedstaaten, insbesondere aber die großen Beitragszahler, hier einzubinden. Diese einem ungeschriebenen Gesetz folgende Praxis ist im Falle der Beschlußfassung über den Haushaltsrahmen durch Resolution 41/213 der Generalversammlung vom 19. Dezember 1986<sup>7</sup> ausdrücklich vorgeschrieben und verschafft jedem UN-Mitgliedstaat faktisch ein Vetorecht. Die seit 1990 geführten Debatten zum Haushaltsrahmen haben es den großen Beitragszahlern ermöglicht, ihre ablehnende Position zu jeglichem realem Programmwachstum frühzeitig festzulegen (ungeachtet kritischer Stimmen von Staaten, denen an einem weiterem Wachstum gelegen war). Dies hat zu einer Konvergenz der Meinungsbildung unter den Mitgliedstaaten beigetragen.

Die Einführung des Programmbudgets war ein wichtiger Schritt in Richtung verbesserter Transparenz und Programmplanung. Die Hauptorganisation zeichnen sich innerhalb der gesamten UN-Familie durch das wohl ausgefeilteste System der Programmplanung aus. Nach über 25 Jahren akkumulierter Erfahrung hat sich ein festgefügtter Zyklus aufeinanderfolgender Phasen der Planung, Budgetaufstellung, Budgetbewilligung und Berichterstattung über den Haushaltsvollzug etabliert<sup>8</sup>. Trotz aller Fortschritte in der Budgetmethodologie ist die direkte Verknüpfung zwischen Ressourceneinsatz auf der einen und erzielten Ergebnissen auf der anderen Seite eher schwach

geblieben. Sowohl UN-Mitgliedstaaten als auch Expertengremien haben immer wieder die Notwendigkeit einer klareren Festlegung der Effektivität, Relevanz und des Einflusses auf die Programme betont und die Sichtbarkeit von Veränderungen gefordert (observable changes). Die reine Kontrolle bei der Mittelbereitstellung und die Überwachung der erzielten Ergebnisse haben sowohl den Mitgliedstaaten als auch den Programmanagern nicht im gewünschten Maße Anhaltspunkte verschafft, um überholte oder unwirksame Programmaktivitäten sicher zu identifizieren. Weiterhin hat die Einführung des Systems der Programmbudgets die schwerpunktmäßige Befassung mit der Kontrolle aller Einzelheiten der Inputs nicht verringert. Die Mitgliedstaaten prüfen und bewilligen nach wie vor »ex ante« die Kosten für Personal sowie die Sachkosten »en detail«. Zwar hat die inputorientierte Budgetbewilligungsmethode positive Auswirkungen auf die Einhaltung der Ausgabedisziplin, gibt dem Generalsekretär andererseits aber wenig Gestaltungsspielraum im Verlauf der Budgetimplementierung. Eingebunden in Restriktionen verschiedener Art, fehlt den Programmanagern die Möglichkeit, sich auf bei der Ausführung erteilter Aufträge notwendig werdende Änderungen und Anpassungen im Verlauf des Bienniums schnell genug einstellen zu können.

Zur gleichen Zeit wie die Vereinten Nationen erlebte eine Reihe ihrer Mitgliedstaaten ähnliche Erfahrungen in ihren nationalen Haushaltssystemen. Haushaltsreformen wurden zum Ausgangspunkt für eine Reform der öffentlichen Verwaltung unter anderem in den Vereinigten Staaten, in Großbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland. Die Akzentsetzung auf die zu erzielenden Ergebnisse wurde »performance budgeting« oder »output budgeting«, bisweilen auch »results budgeting« genannt. Die Vereinten Nationen erhielten nachhaltige Anregungen zur Neuorientierung ihres Haushaltssystems aus einigen der genannten Mitgliedstaaten, insbesondere aus der Australien, Kanada und Neuseeland umfassenden sogenannten CANZ-Gruppe.

#### 4. *Ergebnisorientiertes Budgetieren im Reformprogramm des Generalsekretärs von 1997*

Schon bald nach seinem Amtsantritt hatte Generalsekretär Kofi Annan ein umfassendes Reformpaket<sup>9</sup> mit dem Ziel vorgelegt, die Vereinten Nationen auf die Herausforderungen des nächsten Jahrhunderts vorzubereiten. Die Bandbreite der managementbezogenen Vorschläge reichte von der Einführung neuer Verwaltungsstrukturen über die Konsolidierung von Organisationseinheiten wie zwischenstaatlichen Gremien und einem zehnprozentigen Stellenabbau bis hin zur Stärkung der UN auf ihrem klassischen Aufgabenfeld der Friedenserhaltung und der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit<sup>10</sup>.

Eines seiner Kernanliegen war hierbei die Ablösung des inputorientierten Budgetierens eben durch »results-based budgeting«<sup>11</sup>. Hinter dem neuen Ansatz steht der Gedanke einer Stärkung der Fähigkeit der Mitgliedstaaten, sich mehr als bisher auf die politischen Implikationen von Haushaltsentscheidungen zu konzentrieren und hierbei eine treffsichere Bewertung der Effektivität, des Wirkungsgrads und der Relevanz beschlossener Programme vornehmen zu können. Außerdem soll das äußere Erscheinungsbild der Programme verbessert werden, und schließlich will man erreichen, daß das UN-Sekretariat auf die Erzielung von Resultaten hinarbeitet und sich nicht auf die Durchführung von Einzelaktivitäten beschränkt. Nach 25 Jahren Erfahrung in der Anwendung einer sich fortentwickelnden Methodik des Programmbudgetierens sah Annan im RBB die erste Entwicklungsstufe eines evolutionären historischen Vorgangs.

Das ergebnisorientierte Haushaltsverfahren wurde beschrieben als ein Prozeß zur Bestimmung von Programmzielen, Ergebnissen und Endprodukten im Rahmen des Budgets. Das Sekretariat sollte in die

Pflicht genommen und auch danach beurteilt werden, in welchem Ausmaß bestimmte Ergebnisse tatsächlich erzielt werden. Gleichzeitig sollte der Generalsekretär eine innovative und verantwortungsvollere Rolle bei der Auswahl und dem richtigen ›mix‹ des Input übernehmen, mit dem die angestrebten Ergebnisse noch wirksamer erzielt werden können.

Dabei war von Anfang an deutlich, daß die Einführung des RBB quer durch das Sekretariat Veränderungen mit sich bringen würde. Dazu gehörte unter anderem eine vermehrte Delegation von Entscheidungsbefugnissen<sup>12</sup> und eine Dezentralisierung der Managementstruktur. Um ein neues System der Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht (accountability) der Manager einzuführen, mußte man ihnen die nötigen Mittel zur Überwachung (monitoring) und zur Evaluierung der Ergebnisse in die Hand geben. Dies wiederum erfordert ein neues System der Bürokommunikation (so den Informationsaustausch per elektronischer Post mittels des Intranet)<sup>13</sup>, um eine fortlaufende Berichterstattung (performance reporting) sicherstellen zu können.

### 5. Die Reaktion der Mitgliedstaaten

Ein ausgesprochen positives Echo erhielt der Generalsekretär aus dem Kreise der angelsächsischen und nordischen Staaten; dies war auch zu erwarten, nachdem er sich gerade bei diesen Ländern Anregungen und Ratschläge zu ihren nationalen Erfahrungen mit ergebnisorientierten Haushaltsverfahren eingeholt hatte. Zustimmung wurde ihm auch aus der Genfer Gruppe signalisiert, dem losen Zusammenschluß 14 großer Beitragszahler zu den Vereinten Nationen beziehungsweise ihren Sonderorganisationen<sup>14</sup>. Hingegen war das Klima in der UN-Generalversammlung insgesamt nicht so euphorisch, um eine rasche Konsensbildung zur Befürwortung des RBB-Konzepts zu ermöglichen. Die am 19. Dezember 1997 angenommene Resolution 52/12B zum Reformprogramm des Generalsekretärs nimmt lediglich Kenntnis von dessen Empfehlung,

»im Programmhaushaltsplan der Vereinten Nationen zu einem ergebnisorientierten Haushaltsaufstellungssystem überzugehen, und ersucht den Generalsekretär, der Generalversammlung vor Beendigung der zweiundfünfzigsten Tagung ... einen detaillierteren Bericht zur Behandlung vorzulegen, der auch eine vollständige Erläuterung der vorgeschlagenen Änderungen und der anzuwendenden Methode sowie ein Muster eines oder mehrerer Haushaltskapitel enthält« (Ziffer 25).

Skepsis und Zurückhaltung kamen von Anfang an aus der Gruppe der 77 (G-77), deren Sprecher während der 52. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung sich am 17. November 1997 in einer Sitzung des 5. Hauptausschusses äußerte. Namens der G-77 hielt der Vertreter Tansanias fest, das RBB sei eine radikale Abkehr von den gegenwärtigen Praktiken und Prozeduren der Programmplanung und Haushaltsbewilligung; daher sollten keinerlei Schritte in Richtung seiner Implementierung erfolgen, solange der Generalsekretär der Generalversammlung nicht einen detaillierten Bericht zu diesem Thema zwecks Prüfung und Genehmigung vorgelegt habe. Abgesehen von der Befürchtung von Kontrollverlusten und von Bedenken grundsätzlicher Art (das RBB möge anwendbar sein auf Sonderorganisationen mit einem technischen Mandat, nicht aber auf Organisationen mit einem überwiegend politischen oder jedenfalls stark politisch geprägten Mandat wie die UN) ist die Hauptsorge der Kritiker, das RBB sei letztlich ein von den großen Beitragszahlern eingefädelter Schachzug mit dem Ziel der weiteren Budgetabsenkung, des Personalabbaus und der Umpolung von Ressourcen weg von nicht mehr für vordringlich befundenen Aktivitäten.

Im Verlauf des Jahres 1998 verschärfte sich die kritische Tonlage in den Äußerungen der G-77 zur ergebnisorientierten Budgetmethode. Entsprechend der Aufforderung in Resolution 52/12B unterbreitete der Generalsekretär der Generalversammlung auf ihrer 53. Tagung einen zusätzlichen Bericht. Dies geschah bedauerlicherweise erst ge-

gen Ende Oktober und nicht, wie durch die Resolution angewiesen, vor dem Ende der 52. Tagung, so daß die Sommermonate, in denen der 5. Hauptausschuß tendenziell weniger unter der Last seiner zahlreichen formellen und informellen Sitzungen leidet, ungenutzt verstrichen. In dem Bericht legte er noch einmal sehr ausführlich die Grundzüge des RBB dar und begründete, warum er diese Methodik an der Schwelle des Eintritts in ein neues Jahrhundert für die Vereinten Nationen favorisiert. Der Bericht<sup>15</sup> war ergänzt um ein Addendum mit dem ebenfalls in Resolution 52/12B angeforderten Modell eines nach neuem Format konstruierten Haushaltskapitels<sup>16</sup>. Auch die erneuten Anstrengungen des Generalsekretärs konnten die Gesamtheit der Mitgliedstaaten nicht auf seinen Kurs bringen. Der Beratende Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) reagierte auf das Dokument nur mit einer relativ kurzen Stellungnahme<sup>17</sup>, in der er ankündigte, auf die Vorschläge des Generalsekretärs im Zusammenhang mit der Beratung des Budgetentwurfs für das Biennium 2000-2001 im Frühjahr 1999 eingehen zu wollen, und ihn bat, diesen Entwurf nach herkömmlicher Methodik zu präsentieren. Zugleich sollten aber auch mehrere Budgetfaszikel (aus verschiedenen Arbeitsgebieten des UN-Sekretariats) zu Vergleichszwecken nach RBB-Manier mitgeliefert werden. Die Generalversammlung war mit dem Votum des ACABQ einverstanden, betonte die Gültigkeit aller bestehenden Haushaltsaufstellungs- und -bewilligungsverfahren und forderte den Generalsekretär in Resolution 53/205 vom 18. Dezember 1998 wiederum zur Vorlage eines Berichts auf, der zu folgenden Fragen Stellung nehmen sollte:

- Unterschiede und Parallelen der beiden Budgetverfahren,
- Rechtfertigung des Übergangs zum RBB,
- Identifikation der Schwächen des gegenwärtig angewandten Haushaltsbewilligungsverfahrens,
- Vorschläge für Maßnahmen zur Überwindung etwaiger Schwächen des derzeitigen Haushaltsverfahrens,
- Angaben zu notwendigen Anpassungen der Vorschriften, Verwaltungspraktiken und Informationssysteme bei Anwendung des RBB und
- eine Demonstration der Anwendbarkeit des RBB-Konzepts in allen Kapiteln des UN-Budgets, hier insbesondere der Begriffe ›erwartete Ergebnisse‹ (expected results) und ›Leistungsindikatoren‹ (performance indicators).

Der Generalsekretär hat auch dieser Aufforderung entsprochen durch die Vorlage eines 17 Seiten umfassenden (und damit die selbstaufgelegte regelmäßige Obergrenze der Länge der Sekretariatsdokumente geringfügig überschreitenden) Berichts<sup>18</sup>. Ferner wurden den Mitgliedstaaten fünf Musterkapitel zur Verfügung gestellt<sup>19</sup>, und zwar die Kapitel 3 (Politische Angelegenheiten), 11A (Handel und Entwicklung), 15 (Internationale Drogenkontrolle), 18 (Wirtschaftliche Entwicklung in Europa) und 27B (Hauptabteilung Programmplanung, Haushalt und Finanzen des UN-Sekretariats).

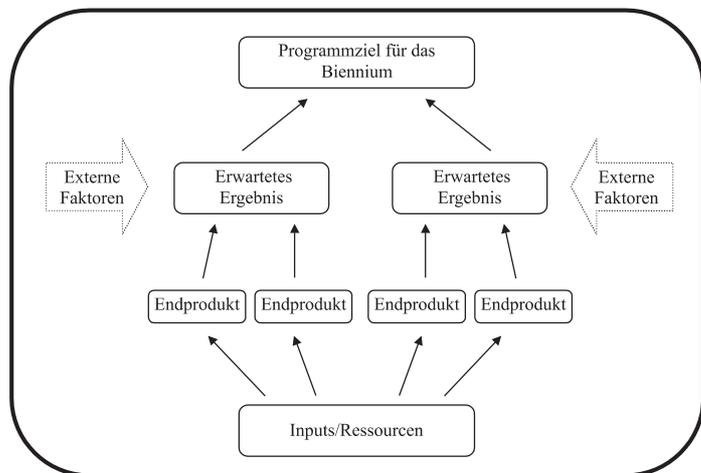
Die informellen Verhandlungen des 5. Hauptausschusses zum Budgetentwurf 2000-2001 hatten sich in den letzten Wochen vor dem Abschluß des Hauptteils der 54. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung noch mühsamer als gewöhnlich gestaltet; kurz vor der Vertagung war sogar der vom ugandischen Vorsitzenden der ›informals‹ ausgelotete Konsens zum Budget zeitweise gefährdet. Die Verhandlungen ließen somit keine Zeit zu einer profunden Diskussion eines so delikaten wie anspruchsvollen Dossiers wie des RBB. Außerdem gab es noch kein Votum des ACABQ, der – vermutlich ebenfalls wegen Zeitmangels und überreich angefüllter Tagesordnung – seine Ankündigung aus dem Jahre 1998 nicht verwirklichen konnte, aus Anlaß der Beratung des Budgetentwurfs 2000-2001 auch eine Stellungnahme zur Budgetmethode abzugeben. Schließlich blieb auch der Bericht der JIU<sup>20</sup>, der mit Resolution 53/205 angefordert worden war, in Wartestellung. Die Generalversammlung unterstreicht jedoch in Resolution 54/249 vom 23. Dezember 1999, daß sie das RBB noch nicht gebilligt habe und jegliche Unternehmung in diesem Zusammenhang ihrer Zustimmung bedürfe. Die Akzeptanz des RBB erscheint im Lichte dieser Aussage und des ständigen Hin-

ausschiebens einer Sachdebatte (und erst recht einer Entscheidung) noch immer als recht gering. Die Diskussion zur Budgetmethode wird im 5. Hauptausschuß wahrscheinlich erst wieder im Herbst dieses Jahres aufgenommen werden.

#### 6. Jüngste Vorschläge zu ergebnisorientiertem Budgetieren für die Vereinten Nationen

Die im Oktober 1999 unterbreiteten Vorschläge des Generalsekretärs zum RBB<sup>21</sup> enthalten eine Revision der von ihm früher vorgelegten Definitionen. Jetzt präsentiert er ein logisches Rahmenwerk, das zwischen hierarchisch geordneten Ursache-Wirkung-Zusammenhängen folgende Begriffe unterscheidet: Inputs, Endprodukte (outputs), erwartete Ergebnisse (expected accomplishments), Leistungsindikatoren (performance indicators), Leistungsmessung (performance measurement) und Programmziele (objectives) für das Haushaltsbiennium. Wie ausgeführt, hat er zugleich die Prototypen von fünf Kapiteln in neuem Format vorgelegt, um die Anwendbarkeit seines Konzepts eines ergebnisorientierten Haushaltsverfahrens zu demonstrieren.

Zur Illustration des neuen Ansatzes soll im folgenden das Unterprogramm zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Wahlen vorgestellt werden. Zuständig für die Durchführung dieser Aktivität im UN-Sekretariat ist die Abteilung für Wahlunterstützung in der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten. Das logische Rahmenwerk des RBB ist so dargestellt:



Folgende drei Schritte sind zu unterscheiden:

**Schritt 1** Inputs (also finanzielle Ressourcen) werden bereitgestellt, um bestimmte Endprodukte zu schaffen. Im genannten Beispiel belaufen sich die finanziellen Ressourcen auf insgesamt 2,6 Mill Dollar im Biennium 2000-2001; sie umfassen 12 Stellen und sonstigen Bedarf (Konsulenten, Reisekosten, temporäre Verstärkung, Finanzierung von Überstunden). Die zu produzierenden Endprodukte umfassen die Anfertigung von Berichten zur Vorlage an die Generalversammlung über die effektive Wahldurchführung, das Organisieren von Wahlbeobachtungsmissionen, Informationsbeschaffung und -aufbewahrung (Archivierung) zu abgeschlossenen Wahlvorgängen, Kontaktpflege mit Nichtregierungsorganisationen zu Koordinierungszwecken (Vermeidung von Doppelarbeit), Erstellung von Trainingsmaterial zur Durchführung von Wahlunterstützung beziehungsweise Ausbildung für Wahlhelfer und -beobachter.

**Schritt 2** Durch die Schaffung der Endprodukte werden die gewünschten Ergebnisse für den Endnutzer (Mitgliedstaaten) erzielt. Leistungsindikatoren liefern ein Instrument, um festzustellen, in welchem Umfang die gewünschten Ergebnisse tatsächlich erreicht wurden. Im genannten Beispiel können folgende Ergebnisse und Leistungsindikatoren identifiziert werden: gesteigerte Kosteneffizienz der Wahlunterstützung (Ergebnis) / Durchschnittskosten im Einzelfall (Leistungsindikator), gesteigerte Effektivität der Wahlunterstützung (Ergebnis) / Anzahl positiver Evaluierungen durch Geber- und Nehmerstaaten (Leistungsindikator), gesteigerte Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Durchführung von Wahlen (Ergebnis) / Anzahl der nach international akzeptierten Standards als ›frei und fair‹ einzustufenden Wahlen (Leistungsindikator).

**Schritt 3** Durch das Erzielen der gewünschten Einzelergebnisse wird das Programmziel verwirklicht. Im ausgesuchten Beispiel war das angestrebte Programmziel die Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung, Friedensstiftung und Stabilisierung in der Konfliktfolgezeit durch Unterstützung beim Organisieren von Wahlen.

Weiterhin ist anzumerken, daß der Grad der Zielerreichung auch von externen Faktoren außerhalb der Einwirkungsmöglichkeiten der UN abhängen kann<sup>22</sup>. Als solche Faktoren könnte man den guten Willen eines Mitgliedstaats ansehen, Wahlunterstützung grundsätzlich von den Vereinten Nationen zu erbitten oder sie sich wirklich zunutze zu machen. Externe Faktoren ohne politischen Hintergrund können ferner bei Sonderorganisationen (zu denken ist insbesondere an FAO oder WHO) das Verfehlen gesetzter Ziele oder zumindest Verzögerungen bewirken. Nichtsdestoweniger sind die zentralen Konzepte eng definiert: die gesetzten Ziele sind, soweit es der Einfluß der Organisation zuläßt, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu verwirklichen. Dies bedeutet eine Beschränkung in der Definition von Programmzielen. Ein nach ergebnisorientierter Methode festgestellter Haushalt würde nicht so weit gehen, die Beseitigung der Armut abschließend in den Griff bekommen zu wollen; Programmziele müssen realistisch sein. Im genannten Beispiel wäre dies ein Beitrag des UN-Sekretariats zur Bewußtseinsbildung und zum Verständnis der Probleme, die Verbesserung ökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen oder die Unterstützung von Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Programmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen.

Entsprechend seinem 1997 vorgeschlagenen Gesamtkonzept für ein reformiertes Management im UN-Sekretariat unterstreicht der Generalsekretär die Notwendigkeit erweiterter Ermessensspielräume der Manager zur Optimierung des ›mix of input‹ im Hinblick auf ein innovatives und förderliches Amtshandeln. Daraus folgt implizit, daß einige der noch bestehenden (und letztlich in den Positionen der Generalversammlung begründeten) Zwänge aufgehoben werden müßten – eine Perspektive, der eine Reihe von Mitgliedstaaten skeptisch gegenübersteht. Der Generalsekretär hat immer wieder deutlich gemacht, daß finanzielle Transparenz und Verantwortlichkeit nicht gelockert würden. Stattdessen würde das Gewicht weg von einem (auf die Inputs schielenden) regelorientierten Verwaltungshandeln auf die ergebnisorientierte Produktivität angestrebter Ziele gelegt. Programm-Manager müßten innerhalb von sechs Monaten nach Abschluß der Haushaltsperiode über die Zielerreichung berichten. Die von ihnen gelieferte Information und die Ausgabedaten des Budgets könnten in den an die Mitgliedstaaten adressierten Vollzugsbericht zum Budget integriert werden, der zur Zeit nur eine quantitative Evaluierung der geleisteten Endprodukte liefert. Durch das neue Berichtssystem würden die Programm-Manager Rückmeldungen (feedback) erhalten, die es ihnen erlauben, die Programmkonzeption zu verbessern und ein besseres Verständnis der Bedürfnisse der Endnutzer zu erreichen.

Der Generalsekretär sprach in seinem im Oktober vorgelegten einschlägigen Bericht<sup>23</sup> auch die Hauptsorge der Entwicklungsländer an, ergebnisorientiertes Budgetieren führe letztlich zu Haushaltskürzungen, und hob hervor, daß der neue Ansatz in bezug auf Steigerungen oder Kürzungen sowohl bei den finanziellen Ressourcen als auch beim Personal neutral sei. Programmaktivitäten, die keine unmittelbaren Ergebnisse zeitigten, könnten den Einfluß unvorhergesehener externer Faktoren offenlegen oder dartun, daß zu Anfang keine ausreichenden Finanzmittel bereitgestellt worden seien.

Nach den zusätzlichen Erläuterungen und Klarstellungen hat der Generalsekretär den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, den Haushaltsentwurf für das Biennium 2002-2003 nach dem RBB-Konzept zu präsentieren. Nun ist es an den Mitgliedstaaten, die Initiative zu ergreifen. Immerhin schulden sie dem Generalsekretär nach der wiederholten Vertagung einer gründlichen Sachdebatte eine substantielle Antwort auf seine Vorschläge.

## 7. Die Zukunft des RBB

Die Darstellung des Diskussionsstands zum ergebnisorientierten Haushaltsverfahren im UN-System macht deutlich, daß zwar der Grundgedanke, aber noch nicht alle Einzelelemente dieser neuen Methode völlig ausgereift sind. Die bestehenden Regeln müssen auf ihre Vereinbarkeit mit dem RBB überprüft und entsprechend angepaßt werden. Die Bedeutung der angesprochenen externen Faktoren – man könnte sie auch nicht oder schwer steuerbare Faktoren nennen – und ihr Einfluß auf die Zielerreichung werden noch unterschiedlich beurteilt. Auch sind noch Fragen offen zu den Auswirkungen des RBB überhaupt. Hat es einen Einfluß auf gute Regierungsführung? Eine allgemein akzeptierte Meinung, wie ergebnisorientiertes Budgetieren die Prüfungstätigkeit von Sachverständigengremien beeinflusst, hat sich mangels hinreichender Erfahrung im UN-System noch nicht herauskristallisiert. Ein Bericht der JIU sieht in bezug auf die Vereinten Nationen die Rolle des ACABQ als gleichbleibend wichtig an, während der Programm- und Koordinierungsausschuß (CPC) in seiner Funktion sogar noch gestärkt würde<sup>24</sup>. Aus den bei den Sonderorganisationen gemachten Erfahrungen läßt sich immerhin alles in allem eine Tendenz zu einem langsam sich entwickelnden Gesamtverständnis für ergebnisorientiertes Budgetieren erkennen.

Dieser Artikel ist dem Gedenken an Joachim Bilger gewidmet, dem bei dem Flugzeugabsturz vor Halifax im September 1998 ums Leben gekommenen ehemaligen Haushaltsdirektor der WIPO. Joachim Bilger galt als konzeptioneller Vordenker im Kreise der Haushaltsdirektoren der Organisationen des UN-Systems, dessen finanzanalytische Fähigkeiten und dessen Weitblick über die WIPO hinaus einen nachhaltigen Einfluß auf die Entwicklung und praktische Anwendung der ergebnisorientierten Budgetmethode hatten.

1 UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997.

2 Vgl. Juan Somavia, Menschenwürdige Arbeit: vorrangige Aufgabe im neuen Jahrtausend, S. 49ff. dieser Ausgabe.

- 3 Die bisherigen Erfahrungen der UN-Sonderorganisationen mit der Methode des ergebnisorientierten Budgetierens sind dargestellt in einem Bericht der JIU (UN Doc. A/54/287 v. 30. 8.1999), der am 18.12.1998 mit Resolution 53/205 der Generalversammlung angefordert worden war. Der Beratende Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen, ein Nebenorgan der Generalversammlung, und der 5. Hauptausschuß der Generalversammlung konnten diesen Bericht wegen Zeitmangels vor der Beschlußfassung über das reguläre UN-Budget 2000-2001 nicht mehr diskutieren.
- 4 Siehe hierzu Lothar Koch, Haushaltsgestaltung nach Vorgabe des US-Kongresses, VN 1/1998 S. 35.
- 5 Hierzu im einzelnen Lothar Koch / Armin Plaga, Interessenausgleich mit Hindernissen. Das reformierte Haushaltsaufstellungsverfahren der Vereinten Nationen, VN 1/1992 S. 16ff.
- 6 A/53/220 v. 14. 8.1998.
- 7 Siehe zur Entstehungsgeschichte Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion, VN 1/1987 S. 1ff.
- 8 Vgl. hierzu die grundlegenden Berichte der damaligen JIU-Inspektoren Maurice Bertrand A/37/460 v. 20. 9.1982 und A/38/160 v. 22. 4.1983 (JIU/REP/82/10 und JIU/REP/83/6) und Siegfried Schumm A/45/130 v. 21. 2.1990 (JIU/REP/89/9, Vol. I, II).
- 9 Siehe Anm. 1. – Vgl. auch den Bericht in VN 4/1997 S. 146ff. sowie Thomas Schuler, Annans Anlauf zur Reform, VN 1/1998 S. 30f.
- 10 Vertiefend hierzu Kofi Annan, The Quiet Revolution, in: Global Governance 4 (1998), S. 123-138.
- 11 In seinem Reformprogramm (Anm. 1) lautet die Empfehlung unter Strategie 5 (»Ergebnisorientiertes Haushaltsverfahren: Übergang vom Mikromanagement zur Gesamtverantwortung«): »Die Generalversammlung soll die bestehenden Regelungen für das Planungs-, Programmierungs- und Haushaltsverfahren im Hinblick darauf überprüfen, daß sie in Zukunft verstärkt die strategische Orientierung vorgeben, eine bessere Messung der erbrachten Leistung und eine bessere Berichterstattung ermöglichen und mehr Gewicht auf die Ergebnisverantwortung anstatt auf die Inputrechnung legen – der Übergang zu einem ergebnisorientierten Haushaltsverfahren.«
- 12 Siehe die vorgeschlagenen Maßnahmen 18 und 23 des Reformprogramms (Anm. 1).
- 13 Strategie 7 (»Elektronische Vernetzung der Vereinten Nationen«) und Maßnahme 27 des Reformprogramms (Anm. 1).
- 14 Es sind dies Australien, Japan, Kanada, Rußland, Schweiz und die Vereinigten Staaten sowie die EU-Mitglieder Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Schweden und Spanien.
- 15 A/53/500 v. 15.10.1998.
- 16 A/53/500/Add.1 v. 15.10.1998 (Kapitel 6: Rechtsangelegenheiten).
- 17 A/53/655 v. 10.11.1998.
- 18 A/54/456 v. 11.10.1999 (Results-based budgeting. Report of the Secretary-General).
- 19 A/54/456/Add. 1-5.
- 20 Siehe Anm. 3.
- 21 Siehe Anm. 18.
- 22 Vgl. den in Anm. 3 zitierten JIU-Bericht, Ziff. 58ff.
- 23 Siehe Anm. 18.
- 24 Bericht (Anm. 3), Ziff. 67–71.

*Der Januar 2000 war der »Monat Afrikas« im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen; zugleich war er ein Monat US-amerikanischer Präsidentschaft. Der Vizepräsident der Vereinigten Staaten, Al Gore, nutzte die Gelegenheit zu einem – unschwer als an das heimische Wählerpublikum gerichtet erkennbaren – Auftritt als Präsident des Sicherheitsrats am 10. Januar. Immerhin wurde im Januar erstmals der »Einfluß von AIDS auf Frieden und Sicherheit in Afrika« in diesem Gremium behandelt. Im gleichen Monat befaßte sich der Rat mit der Lage im Kongo; Madeleine Albright, US-Außenministerin und ehemalige Ständige Vertreterin Washingtons bei der Weltorganisation, saß der Ratssitzung am 24. Januar vor.*

