

Beitragsabsenkung von über 6 Prozentpunkten kommen konnten. Hier wird auch die in der Resolution 55/236 der Generalversammlung eingeräumte Möglichkeit, freiwillig in höhere Kategorien aufzusteigen, keine kurzfristige Entlastung bringen. Trotzdem haben die USA das Ergebnis mitgetragen – auch den Teil, der festlegt, daß die Struktur der Entlastungskategorien erstmals nach neun Jahren überprüft werden kann. Auch bei der Skala zum regulären Budget sind die Elemente und Kriterien für sechs Jahre festgeschrieben; bei den Sonderorganisationen müssen die im Dezember 2000 getroffenen, zunächst nur für die Hauptorganisation geltenden Neuregelungen einzeln umgesetzt werden, denn es gibt keine Automatik und sicherlich auch keinen zweiten Auftritt von Ted Turner in der Rolle eines ›Deus ex machina‹.

Eingang vorbehalten

Dennoch hat der entschiedenste Gegner der Vereinten Nationen im US-Kongreß, Senator Jesse Helms, der 1999 mit der Helms-Biden-Gesetzgebung weitere Zahlungen vor allem vom Erreichen der 25-vH-Marke bei der Friedenssicherung abhängig gemacht hatte, mit dem Ergebnis der Beitragsdebatte offensichtlich seinen Frieden gemacht. Er baute bei der Begründung seines Antrags im US-Senat, 582 Mill Dollar rückständiger Beiträge freizugeben, dem Senat und sich selbst goldene Brücken. Das Ziel habe zwar nicht erreicht werden können, weil die neureichen Staaten des Mittleren Ostens sich ebenso geweigert hätten, zur Entlastung der USA beizutragen wie die reichen NATO-Verbündeten. Daher sei das Wunschziel nicht erreicht worden. Andererseits sei aber ein deutlicher Trend in Richtung auf die anvisierte Absenkung auszumachen. Ein Satz von etwa 27,5 vH werde Ende 2001 erreicht, er führe dann über 26,5 vH im Jahre 2002 auf den im sogenannten Helms-Biden-Kompromiß festgelegten Eckwert zu. Der Antrag wurde am 8. Februar 2001 vom Senat mit 99 Stimmen ohne Gegenstimme angenommen. Letztlich aber muß sich die neue US-Regierung das Paket, das Holbrooke ausgehandelt hat, noch zu eigen machen und das Repräsentantenhaus zustimmen.

Holbrooke kommentierte sein Verhandlungsergebnis so: ›Wir hatten einen fast unerfüllbaren Auftrag des Gesetzgebers, und wir haben ihn fast erfüllt.‹ Dabei hatte er in einer besonders von ihm mit undiplomatischer Schärfe geführten Auseinandersetzung in dem für ihn ungewohnten multilateralen Umfeld lernen müssen, wie schwer es ist, einen Konsens zu kaufen. Sein machtpolitischer Kraftakt hatte seinen Preis. Schließlich durfte sich aus der notwendig werdenden US-Sonderleistung der beim Ringen um die Beitragsabsenkung entschiedenste Kontrahent EU reichlich bedienen. Nicht nur ein Schönheitsfehler ist sicher auch, daß Staaten wie Kuba, Iran und Irak mit Zuwendungen aus der Turner-Schenkung, der in den UN-Dokumenten als US-Leistung geführt wird, ruhig gestellt werden mußten. Der gesamten Mitgliedschaft haben allerdings die Verhandlungen vom Dezember 2000 erneut vor Augen geführt, daß es eine Reform des Beitragssystems, die diesen Namen verdient, so schnell nicht geben wird. Optimisten im UN-Sekretariat überlegen schon,

wie die US-Zahlung außer zu der längst fälligen Begleichung der Außenstände bei den truppenstellenden Staaten der Friedenssicherungseinheiten verwendet werden soll. Pessimisten warnen: Wartet, bis das Geld wirklich auf dem Konto ist. Zunächst aber ist der UN-Generalsekretär zusätzlich betroffen, weil die Vereinten Staaten die Turner-Spende noch nicht weitergeleitet haben. Denn die Mitgliedstaaten, die von ihr profitieren, durften ihren jeweiligen Anteil bereits bei der Zahlung ihrer Ende Januar fälligen Beiträge abziehen. □

Verbesserte Mittelsteuerung

JOACHIM MÜLLER · WOLFGANG MÜNCH

55. Generalversammlung: Ergebnisorientiertes Haushalten jetzt auch bei den UN – Vorbehalte nicht völlig überwunden – Input, Output und Ergebnis

(Vgl. auch Tomiji Mizutani / Joachim Müller / Wolfgang Münch, Ergebnisorientiertes Haushalten. Erste Erfahrungen mit einem neuen Budgetverfahren im Verband der Vereinten Nationen, VN 2/2000 S. 59ff.; siehe dort insbesondere auch die Erläuterung der Begriffe auf S. 60.)

Wichtige Entscheidungen zum Haushalt der Vereinten Nationen traf die Generalversammlung auf ihrer 55. Ordentlichen Tagung: eine neue Beitragsskala für die Verteilung der Ausgabenlast der Organisation wurde ebenso beschlossen wie eine Änderung des Veranlagungsschlüssels für die Friedenssicherungseinheiten. Hier wurden neue Lösungen gefunden, die aber das Etikett einer grundlegenden Reform nicht verdienen. Eher Anspruch auf eine solche Bewertung hat jedoch der nach dreijährigen Beratungen am 23. Dezember 2000 in Resolution 55/231 zum *ergebnisorientierten Haushalten* gefaßte Beschluß, der eine neue Haushaltsmethodik zum Gegenstand hat und Teil des von Generalsekretär Kofi Annan schon bald nach seinem Amtsantritt initiierten umfassenden Reformprogramms ist.

I. Beschlossen wurde die schrittweise Einführung des ergebnisorientierten Budgetierens. Seit ihrer Gründung bis einschließlich 1973 wandten die Vereinten Nationen die zu jener Zeit im öffentlichen Sektor allgemein verbreitete Budget-Methodik des ›line-item budgeting‹ an. Anknüpfungspunkt aller Darstellungen im Haushalt ist dabei das einzelne oder in Gruppen zusammengefaßte Ausgabeobjekt (object of expenditure). Mit dem Übergang vom einjährigen Budget zum Zweijahreshaushalt – dies geschah erstmals für das Biennium 1974/75 – wurde auf die bis jetzt geltende Methode des programmatischen Budgetierens (programme budgeting) umgestellt. Bei einem Programmbudget werden Finanzmittel nicht isoliert aufgeführt, sondern durch die zu erstellenden Endprodukte oder Dienstleistungen (output) begründet (Input-Output-Beziehung). Diese Outputs werden im Rahmen einer Programmstruktur zusammengefaßt, die wiederum auf der Ba-

sis eines mittelfristigen Programmplans (medium term plan) erstellt wird.

In seinem Grundsatzdokument zur UN-Reform (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997) hatte der Generalsekretär den Übergang zum ergebnisorientierten Budgetieren (results-based budgeting, RBB) vorgeschlagen. Beim RBB liegt der Akzent der Mittelbegründung weniger auf der Input-Output-Beziehung, sondern auf den zu erbringenden Ergebnissen (results) und somit auf der Input-Ergebnis-Beziehung. Die Ergebnisse wiederum tragen zur Erreichung der (bereits zuvor in der mittelfristigen Programmplanung festgelegten) Programmziele bei. Das RBB, und dies ist neu, erlaubt die Feststellung des Grades der Erreichung der Ziele durch die Einführung von Leistungsindikatoren in das Haushaltsverfahren. Der Akzent auf der Input-Ergebnis-Beziehung soll zur Verbesserung der Mittelsteuerung im Rahmen der Bewilligung und Implementierung des Haushalts beitragen.

II. Während sich die Methode des RBB in den letzten Jahren bei nahezu allen Sonderorganisationen des Verbandes der Vereinten Nationen mit erstaunlichem Tempo ohne größere Widerstände seitens einzelner Staaten oder Staatengruppen durchsetzen konnte, stieß Annans Initiative zum RBB in der Generalversammlung auf eine gemischte Resonanz: sie reichte von lebhafter Unterstützung – so bei den Mitgliedern der CANZ-Gruppe (Kanada, Australien und Neuseeland) und auch bei einigen anderen Mitgliedstaaten einschließlich der nordischen, die in Budgetfragen eine angelsächsische Prägung aufweisen – über vorsichtiges Abwarten und leichte Skepsis bis zu strikter Ablehnung vorwiegend in den Reihen der ›Gruppe der 77‹ (G-77).

Von der 52. bis zur 54. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung wurde das Thema im für Angelegenheiten von Verwaltung und Haushalt zuständigen 5. Hauptausschuß fortgeschleppt; es gab keinen erkennbaren Durchbruch, weder positiver noch negativer Art. Statt dessen enthielten die einschlägigen Resolutionen – ein typisches Phänomen bei festgefahrenen Verhandlungen auf multilateraler Ebene – ständig neue Berichtsanforderungen an den Generalsekretär und die Ermahnung, daß neue Budgetmethoden und -verfahren nur nach Prüfung und Billigung durch die Generalversammlung eingeführt werden dürften (so zuletzt in ihrer Resolution 54/249 v. 23.12.1999, Ziff. 4). Die Furcht vor Kontrollverlusten und vor einer Unterhöhung des Budgetrechts der Generalversammlung, ihr wirkungsvollstes Recht gemäß der Kompetenzverteilung unter den Hauptorganen der UN, mögen bei den RBB-Skeptikern eine Rolle gespielt haben. Die im Programmbudget dominante Input-Output-Beziehung ermöglicht es, dem Sekretariat detaillierte Vorgaben im Rahmen der Haushaltsbewilligung aufzuerlegen. Die Verwirklichung dieser Vorgaben läßt sich in der nachfolgenden Phase der Überwachung (monitoring) exakt kontrollieren. Dies kann insbesondere für kleinere Mitgliedstaaten von Bedeutung sein, um etwaige Sonderinteressen zu verfolgen. Hinzugekommen sein mag bei den RBB-Skeptikern auch die Befürchtung, bei

Verhandlungen über einen Budgetentwurf nach dem RBB-Format nicht mehr über viele Einzelheiten diskutieren zu können. Auf diesem Wege geht nämlich der Hebel verloren, den man bei der – im 5. Hauptausschuß grundsätzlich im Konsenswege erfolgenden Beschlußfassung – einsetzen konnte, um hier und da eigene Partikularinteressen mit Erfolg zu verfechten. Brauch war es etwa, die Zustimmung zu einer Mittelaufstockung im Einzelplan X nur dann zu erteilen, wenn eine ganz bestimmte Stellenanhebung im Einzelplan Y erfolgte. »Paketlösungen« oder Kompensationsgeschäfte dieser Art werden nach der neuen Budgetmethode erheblich erschwert. Darüber hinaus ist vorwiegend bei Mitgliedern der G-77 das generelle Mißtrauen anzutreffen, daß Vorschläge aus dem Sekretariat, die von den großen Beitragszahlern mit Beifall bedacht werden, im Ergebnis auf eine Absenkung des UN-Haushalts (und damit einer Reduzierung der im Interesse der Entwicklungsländer liegenden Vorhaben) hinauslaufen könnten.

III. Trotz des mühsamen Fortgangs der Verhandlungen im 5. Hauptausschuß war der Generalsekretär aber offensichtlich davon ausgegangen, daß am RBB letztlich kein Weg vorbeiführen wird, ungeachtet des politischen Gegenwindes. In der ersten Phase des Haushaltsaufstellungsprozesses für den Zweijahreszeitraum 2002/03 – also bei der Versendung der (sekretariatsinternen) Anforderungen des UN-Finanzchefs an die verschiedenen Einheiten des Sekretariats zur Benennung ihres Mittelbedarfs, die bis November 2000 vorzulegen waren – kam der Übergang zum RBB schon sehr deut-

lich zum Ausdruck; die Rede war von »Programmzielen« (objectives), »erwarteten Ergebnissen« (expected accomplishments) und »Leistungsindikatoren« (performance indicators). Die Begründungen für die Mittelanforderungen hatten sich um diese drei Grundbegriffe des RBB zu ranken.

Der Optimismus des Generalsekretärs und seine Fähigkeit, Mitgliedstaaten mit Geduld und zugleich dem notwendigen Maß an Beharrlichkeit (und natürlich mit gut durchdachten Argumenten) zu überzeugen, hat sich nunmehr ausgezahlt. Nach einer ausgiebigen Diskussion mit Vertretern der Sekretariate einer Reihe von Sonderorganisationen und mit den Mitgliedern der Gemeinsamen Inspektionsgruppe im Rahmen einer Europareise hatte der Beratende Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ), ein Nebenorgan der Generalversammlung, im Grundsatz grünes Licht zur Einführung des RBB gegeben. Dieses Signal erfolgte zwar in sehr vorsichtigen und zurückhaltenden (und einige der Bedenken aufrechterhaltenden) Formulierungen und war verknüpft mit zahlreichen Vorbehalten, so etwa der Betonung der unverändert fortbestehenden Rollen des ACABQ und des 5. Hauptausschusses im Haushaltsgenehmigungsverfahren. Dennoch – der Durchbruch zum RBB war mit der Vorlage des ACABQ-Votums (UN Doc. A/55/543 v. 3.11.2000) erzielt.

Auf der Basis dieses Votums einigte sich der 5. Hauptausschuß in der ersten Novemberhälfte nach einer gründlichen und sachlich geführten Diskussion auf einen Resolutionsentwurf, der (erfreulicherweise schon fast zwei Wochen vor

dem Abschluß des Hauptteils der 55. Tagung und nicht erst in allerletzter Minute) der Generalversammlung zur Annahme vorgelegt werden konnte. Die dann am 23. Dezember ohne förmliche Abstimmung angenommene Resolution 55/231 macht sich die Bewertung des ACABQ zu eigen und gestattet dem Generalsekretär mit einer Reihe von Maßgaben die schrittweise Umsetzung der neuen Budgetmethode. Hervorzuheben ist unter anderem, daß jeglicher Ressourcentransfer zwischen den Haushaltsansätzen für Personal- und für Sachausgaben weiterhin der Billigung durch die Generalversammlung vorbehalten bleibt.

Von besonderer Bedeutung ist die Anpassung des RBB-Konzepts an die politische Realität in den Vereinten Nationen. Das RBB wird in den UN als eine Erweiterung des traditionellen Programmbudgetierens – nicht als dessen Ablösung – verstanden und dementsprechend fortentwickelt. Wie bei einem Programmbudget werden Inputs weiterhin durch Outputs begründet – ein Hauptanliegen der G-77. Zusätzlich werden jedoch jetzt auch die zu erbringenden Ergebnisse erfaßt, und es wird deren Erreichung durch Leistungsindikatoren gemessen – dies war das Hauptanliegen der RBB-Befürworter.

Diese Input-Output-Ergebnis-Beziehung bedeutet insgesamt ein etwas komplizierteres Budgetkonzept und mehr Arbeit für die Haushaltsabteilung des Sekretariats. Die Einführung dieses spezifischen Modells des RBB ist jedoch insgesamt als ein Schritt vorwärts zu werten und sollte zur Verbesserung der Mittelsteuerung beitragen. □

Dokumente der Vereinten Nationen

Horn von Afrika, Internationaler Terrorismus, Irak-Kuwait, Kinder, Liberia, Nahost, Ostafrikanisches Zwischenseengebiet, Osttimor, Privatwirtschaft, Salomonen, Sierra Leone, Verfahren des Sicherheitsrats

Horn von Afrika

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Einrichtung der Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (UNMEE). – Resolution 1312 (2000) vom 31. Juli 2000

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf die Resolutionen 1298 (2000) vom 17. Mai 2000 und 1308(2000) vom 17. Juli 2000 sowie alle seine früheren Resolutionen und Erklärungen seines Präsidenten zum Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea, mit Lob für die erfolgreiche Vermittlung der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) bei der Herbeiführung des Abkommens über die Einstellung der Feindseligkeiten zwischen der Regierung der Demokratischen Bundesrepublik Äthiopien und der Regierung des Staates Eritrea (S/2000/601), das am 18. Juni 2000 in Algier unterzeichnet wurde,
- unter Hinweis auf die an den Generalsekretär

gerichteten offiziellen Mitteilungen der Regierungen Äthiopiens (S/2000/627) und Eritreas (S/2000/612) vom 30. beziehungsweise 26. Juni 2000, in denen die Vereinten Nationen um Hilfe bei der Durchführung des Abkommens über die Einstellung der Feindseligkeiten ersucht werden,

- unter Hinweis auf die einschlägigen Grundsätze in dem am 9. Dezember 1994 verabschiedeten Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal,
- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 30. Juni 2000 (S/2000/643) und unter Hinweis auf das Schreiben seines Präsidenten, in dem der Beschluß des Generalsekretärs, Erkundungs- und Verbindungsgruppen in die Region zu entsenden, gebilligt wird (S/2000/676),
- 1. beschließt, in Erwartung eines vom Rat noch zu genehmigenden Friedenssicherungseinsatzes für den Zeitraum bis zum 31. Januar 2001

die Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea einzurichten, die bis zu 100 Militärbeobachter und das notwendige zivile Unterstützungspersonal umfassen und den folgenden Auftrag haben wird:

- a) mit den Parteien Verbindung aufzunehmen und aufrechtzuerhalten;
- b) die militärischen Hauptquartiere der Parteien und andere Einheiten in allen Einsatzgebieten der Mission zu besuchen, in denen es der Generalsekretär für notwendig erachtet;
- c) den Mechanismus zur Verifikation der Einstellung der Feindseligkeiten einzurichten und zum Einsatz zu bringen;
- d) die Einrichtung der in dem Abkommen über die Einstellung der Feindseligkeiten vorgesehenen Militärischen Koordinierungskommission vorzubereiten;
- e) nach Bedarf bei der Planung eines künftigen Friedenssicherungseinsatzes behilflich zu sein;