

nen kürzester Zeit ein Anti-Terror-Aktionsprogramm aus dem Boden stampfte, entwickelte sich in Washington plötzlich eine Bereitschaft, der IAEA wieder ein Haushaltswachstum zuzubilligen. Diese vergleichsweise positive Einstellung gerät jetzt wieder in Gefahr. Offenbar verlangt Washington der Organisation ein angepasstes Verhalten ab, insbesondere ein wesentlich konfrontativeres Auftreten gegenüber Iran; kaum verhüllt wird damit gedroht, daß die Sympathien in der Bush-Administration auch wieder sinken könnten<sup>26</sup>.

### Unverzichtbare IAEA

In den 46 Jahren ihres Bestehens hat die IAEA vielfältige Lernprozesse durchlaufen. Sie kann heute als ›reife‹ Organisation gelten, welche die ihr gestellten Aufgaben professionell, unparteilich und überwiegend wirksam erfüllt. Dem Ansinnen aus Washington, politisches Wohlverhalten an den Tag zu legen, kann sie nicht nachkom-

men, ohne die eigenen Funktionen massiv zu beschädigen. Denn ohne eine grundlegende Glaubwürdigkeit bei den inspierten Staaten wird die Akzeptanz für ihr Inspektionssystem sinken – mit schädlichen Folgen für das Nichtverbreitungsregime. Diese Glaubwürdigkeit verlangt jedoch zwingend, daß die IAEA demonstrierend eben nicht zur Verfügung nationaler Politikwünsche der Mächtigsten steht; dasselbe erfordert aus guten Gründen ihre Satzung.

Zwischen funktionalen Erfordernissen und Supermachtwünschen tut sich eine Kluft auf, die sich ausweiten und für die IAEA zur Bedrohung werden kann. Es ist zu hoffen, daß langfristig dieser Zwiespalt die zentrale Rolle der Organisation ebenso wenig untergräbt wie der Gegensatz zwischen der in die Satzung eingeschriebenen Rolle bei der Förderung der Kerntechnik und den gegenteiligen Wünschen der Umweltschützer und der gleichgesinnten Regierungen. Denn es ist nicht erkennbar, wie das nukleare Nichtverbreitungsregime in normalen wie in Krisenzeiten ohne eine funktionsfähige IAEA Bestand haben soll.

## Die neue Finanzordnung der Vereinten Nationen

Ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reformen

JOACHIM MÜLLER · WOLFGANG MÜNCH

*Wer mit der Finanzordnung der Vereinten Nationen und ihren nachgeordneten Vorschriften umzugehen hat – die Bediensteten des UN-Sekretariats, Ministerialbeamte in den Hauptstädten der Mitgliedstaaten, Rechnungsprüfer, Staatenvertreter – mußte sich bis vor kurzem mit einem aus dem Jahre 1985 stammenden und damit mehr als nur leicht veralteten Dokument<sup>1</sup> zufriedengeben. Eine bereinigte Fassung der Finanzordnung, die durch eine Reihe von Resolutionen der Generalversammlung insbesondere im Laufe der neunziger Jahre weiterentwickelt worden war, gab es nicht. Im Hinblick auf die fundamentale Bedeutung dieses Regelwerks für das ordentliche Funktionieren des Verwaltungsapparats der Weltorganisation hat dies im Kreise der Anwender und sonstigen Interessierten Erstaunen ausgelöst. Der Generalsekretär – in der Praxis der für das Management zuständige Untergeneralsekretär – mußte sich deswegen unter anderem Ermahnungen und kritische Bemerkungen der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (JIU)<sup>2</sup> gefallen lassen, die von der Generalversammlung geteilt wurden. Schwerer noch als die Mühen des Anwenders der Vorschriften wogen inhaltliche Ungereimtheiten, die sich im Laufe der Zeit mit anderen normativen oder organisatorischen Erlassen des Generalsekretärs eingeschlichen hatten. In einem Bericht aus dem Jahre 1994 hatte der Generalsekretär eine Überarbeitung der UN-Finanzordnung angekündigt<sup>3</sup>, mit Datum vom 11. September 2002 wurde der Generalversammlung schließlich ein Entwurf zur Billigung vorgelegt<sup>4</sup>. Auf Arbeitsebene war dieser handwerkliche Teil des spezifischen Aspekts der UN-Reform schon lange erledigt, blieb indessen auf der zuständigen Leitungsebene des Sekretariats erst einmal liegen. Danach ging dann aber alles rasch über die Bühne. Nach kurzer Diskussion im Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und in dem für die gleiche Thematik zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung wurde der Entwurf des neuen finanzrechtlichen Regelwerks durch Beschluß A/57/573 vom 20. Dezember 2002 einvernehmlich angenommen. Am 1. Januar 2003 ist die überarbeitete Finanzordnung in Kraft getreten. Die auf ihr basierenden revidierten Finanzvorschriften hat der Generalsekretär mit Wirkung vom 1. Juni 2003 in Kraft gesetzt. Beide sind veröffentlicht im Bulletin des Generalsekretärs<sup>5</sup>.*

### Sinn und Zweck der Finanzvorschriften

Der im Deutschen gebräuchliche Begriff der ›Finanzvorschriften‹ umfaßt in der UN-Terminologie die ›Financial Regulations‹ (Finanzordnung) und die ›Financial Rules‹ (Finanzvorschriften im engeren technischen Sinne). Erstere werden von der Generalversammlung als dem Legislativorgan der UN in Haushaltsfragen beschlossen. Ihre Bedeutung läßt sich auf nationaler Ebene vergleichen mit der Bundeshaushaltsordnung in Verbindung mit dem jeweils geltenden Haushaltsgesetz. Der Erlaß der ›Financial Rules‹ ist hingegen die Prerogative des Generalsekretärs, der sich jedoch herkömmlicherweise zuvor ein billigendes Votum der Generalversammlung oder zumindest des ACABQ einholt. Sie sind vergleichbar mit Durchführungsvorschriften, im Falle Deutschlands mit den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung. Die Finanzvorschriften gehören wie etwa auch die Personalregeln (Personalstatut und Personalordnung) zu den wichtigsten rechtlichen Grundlagen für das Funktionieren des UN-Verwaltungsapparats. Ihr Regelungsgehalt erstreckt sich unter anderem auf die Finanzperiode (zwei Kalenderjahre, jeweils beginnend mit einem geraden Jahr), Format und Inhalt des Haushalts sowie die Grundzüge des Aufstellungs- und Genehmigungsverfahrens, die Haushaltsermächtigung, die Verteilung von Haushaltsüberschüssen, die Einnahmeerhebung (insbesondere die Fälligkeit der Zahlung der Pflichtbeiträge und die Anrechnung von Zahlungen bei Rückständen), die Anlage und Verwendung der Mittel des regulären Haushalts und der aus freiwilligen Beiträgen gespeisten Treuhandfonds, die Kontenführung, die interne und externe Rechnungskontrolle und das Beschaffungswesen.

### Revisionsbedarf im Rückblick

Der Völkerbund, Rechtsvorgänger der Vereinten Nationen, gab sich eine Finanzordnung (Regulations for the financial administration of the League of Nations) durch eine Resolution der dritten Versammlung vom 15. Oktober 1923<sup>6</sup>; zuvor galt als Provisorium ein mit dem Segen der Versammlung ausgestattetes Memorandum des Generalsekretärs Sir Eric Drummond<sup>7</sup>. Das administrative Handeln des Sekre-

ariats der Vereinten Nationen basierte zu Anfang auf einer von der ersten Generalversammlung im Jahre 1946 gebilligten vorläufigen Finanzordnung<sup>8</sup>, die von einer weiteren, etwas detaillierteren vorläufigen Finanzordnung im folgenden Jahr abgelöst wurde<sup>9</sup>. Die erste auf Dauer angelegte UN-Finanzordnung wurde mit Resolution 456 (V) der Generalversammlung am 16. November 1950 verabschiedet und trat mit sofortiger Wirkung in Kraft. Die Entschließung brachte zugleich den Wunsch zum Ausdruck, daß die Mitgliedstaaten diese Finanzordnung als Richtschnur auch für die Sonderorganisationen des Verbandes der Vereinten Nationen ansehen und nur insoweit von ihr abweichen, als die Verfassung oder die Organisationsstruktur der betreffenden Einrichtung dies gebietet. Seither wurde sie vom UN-Generalsekretär im Erfahrungsaustausch mit den leitenden Bediensteten der Sonderorganisationen im Rahmen des Verwaltungsausschusses für Koordinierung (Administrative Committee on Coordination, ACC)<sup>10</sup>, dem jetzigen Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (United Nations System Chief Executives Board for Coordination, CEB), aber auch vom ACABQ immer wieder überprüft und weiterentwickelt und von der Generalversammlung etwa ein dutzendmal revidiert<sup>11</sup>. Dies trug mit der Zeit zu einer recht unkoordinierten Struktur der UN-Finanzordnung bei, welche erstmals 1960 und dann 1985 wieder in bereinigter Fassung veröffentlicht wurde<sup>12</sup>.

### Revisionskonzept

Die Mitte 1997 von Generalsekretär Kofi Annan vorgelegten Vorschläge für eine grundlegende Reform der Vereinten Nationen waren zugleich der Beginn einer wirklichen Inangriffnahme der Revision der Finanzordnung. Übergeordnetes Ziel war die Überprüfung sämtlicher Vorschriften administrativer Art im Hinblick auf ihre aktuelle Bedeutung und Sinnhaftigkeit und, im Falle der Fortgeltung, ihre Straffung<sup>13</sup>. Die neue UN-Finanzordnung und die nachgeordneten Finanzvorschriften sollten einfacher und damit übersichtlicher und systematischer, nach Themenkomplexen aufeinander aufbauend strukturiert und von obsolet gewordenen Artikeln entschlackt sein. In substantieller Hinsicht mußten wichtige, insbesondere im Laufe der neunziger Jahre gefaßte finanzpolitische Beschlüsse der Generalversammlung in die Finanzordnung aufgenommen werden. Einen Schwerpunkt bildete die Normsetzung für die Haushalte von UN-Friedensmaßnahmen, die in der vorherigen Fassung der Finanzordnung überhaupt keine besondere Erwähnung gefunden hatten. Andere Beispiele finanztechnischer Art sind im eingangs erwähnten Bericht der JIU aufgeführt<sup>14</sup>.

Um das Potential zwischen den Mitgliedstaaten kontroverser Themen so gering wie möglich zu halten, bemühte sich der Generalsekretär darum, die Finanzordnung in weiten Teilen zu konservieren. Substantielle Änderungen sollten überwiegend durch eine Revision der Finanzvorschriften verwirklicht werden. Letztere sind seine Prerogative als Leiter des UN-Sekretariats. Weiterhin sollten die Finanzvorschriften kürzer, klarer und zielgerichteter in ihrer Funktion formuliert werden: nämlich die Finanzordnung zu erläutern. Die Vereinfachung und Reduzierung der Anzahl der Finanzvorschriften sollte dazu beitragen, daß sie besser beachtet werden und der transparente Ablauf der Verwaltungsprozesse sichergestellt ist.

Es gab aber auch noch eine Anzahl weiterer Reformvorschläge finanzpolitischer Art, die zwar bereits viele Jahre zur Diskussion standen, jedoch bisher nicht in eine konkrete Entscheidung einmündeten. Dazu zählt insbesondere die Einführung finanzieller Anreize für die Verbesserung der Zahlungsmoral bei Pflichtbeiträgen und beim Abbau von Zahlungsrückständen. Die Diskussion um die Revision der Finanzordnung hatte Generalsekretär Kofi Annan eine günstige Gelegenheit verschafft, den Einigungsprozeß in diesen Fragen unter den Mitgliedstaaten zu beeinflussen; unter seinen Amtsvorgängern

war er nicht zustande gekommen. Diese Gelegenheit hat der Generalsekretär indes nicht wahrnehmen wollen. Offenbar erschien ihm das Risiko zu groß, daß strittige Themen wie die Erhebung von Strafzinsen für verspätete Pflichtbeitragszahlungen die Diskussion belastet und den Revisionsprozeß verzögert oder sogar gestoppt hätten. Strittige Themen wurden daher ausgeklammert und bleiben somit weiterhin auf der Agenda der Reformdiskussion<sup>15</sup>.

### Einzelheiten der Finanzordnung

Die neue Finanzordnung besteht nur noch aus sieben Abschnitten gegenüber 15 in der vorhergehenden Fassung. Vollkommen neu sind 16 der insgesamt 82 Artikel: davon beziehen sich 11 auf das Finanzmanagement von UN-Friedensmaßnahmen, drei auf den Steuerausgleichsfonds (tax equalisation fund) und jeweils ein Artikel auf die Innenrevision und das Beschaffungswesen.

#### *Friedenssicherungseinsätze*

Die Besonderheiten des Haushaltsverfahrens für Friedensmaßnahmen sind im zweiten Abschnitt (Haushalte) im neuen Artikel 2.13 niedergelegt. Wegen des enormen Anstiegs der Zahl der unter UN-Regie organisierten Friedenssicherungseinsätze nach dem Wegfall des Ost-West-Konflikts, aber auch wegen der – gemessen an den bis dahin bestehenden Friedensoperationen – erheblich höheren Budgetvolumina einzelner UN-Engagements wie etwa derjenigen in Kambodscha oder Bosnien-Herzegowina, erreichte die Arbeitsbelastung einiger Einheiten des UN-Sekretariats und ebenso des ACABQ und des 5. Hauptausschusses ein nicht mehr zu verkraftendes Ausmaß.

### Finanzordnung und Finanzvorschriften

– Gliederung nach Abschnitten –

- I. Allgemeine Bestimmungen
- II. Haushalte
  - A. Programmhaushalt
  - B. Haushalte der Friedenssicherungseinsätze
  - C. Internationaler Gerichtshof
- III. Beiträge und weitere Einnahmen
  - A. Programmhaushalt
  - B. Haushalte der Friedenssicherungseinsätze
  - C. Freiwillige Beiträge, Geschenke und Spenden
  - D. Sonstige Einnahmen
  - E. Entgegennahme von Mitteln
- IV. Verwahrung der Mittel
  - A. Interne Konten
  - B. Bankkonten
  - C. Kapitalanlagen
- V. Verwendung der Mittel
  - A. Haushaltsmittel
  - B. Verpflichtungen und Ausgaben
  - C. Beschaffung
  - D. Verwaltung von Vermögensgegenständen
  - E. Innenrevision
- VI. Rechnungsführung
- VII. Rat der Rechnungsprüfer

Anhang: Zusätzliches Mandat für die Prüfung der Vereinten Nationen

*Quelle:* UN-Dok. ST/SGB/2003/7 v. 9.5.2003. Deutsch im Internet abrufbar unter dieser Kennung: [www.un.org/Depts/german/orgadienst/finreg\\_03.pdf](http://www.un.org/Depts/german/orgadienst/finreg_03.pdf)

Immerhin belief sich die Gesamtsumme der für Friedensmaßnahmen errichteten Sonderhaushalte – nur bei Anrechnung der Pflichtbeiträge – zeitweise auf mehr als das Dreifache des regulären Haushalts der Vereinten Nationen<sup>16</sup>. Die Generalversammlung beschloß daher am 23. Dezember 1994 mit ihrer Resolution 49/233A unter anderem, für die Haushalte von Friedensmaßnahmen fixe Budgetzyklen für den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres einzurichten. Die Haushaltsbewilligungen für Operationen ohne größere Veränderungen im Mandat oder im Budgetvolumen (established peace-keeping missions) wie die UNDOF oder die UNIFIL erfolgten von nun an auf jährlicher Basis, für die anderen im halbjährlichen Rhythmus. Dies erforderte eine Ergänzung der Finanzordnung, da das bisherige Haushaltsrecht der UN zwingend die Finanzperiode zweier aufeinanderfolgender Kalenderjahre vorschrieb. Wegen des neuen Budgetzyklus mußte außerdem bei den Vorschriften über die Buchprüfung das Datum der Vorlagefrist des Sekretariats gegenüber dem Rat der Rechnungsprüfer neu festgelegt werden (Artikel 11.4 alt)<sup>17</sup>. Den Revisionsbeschluß zur entsprechenden Ergänzung der Finanzordnung hat die Generalversammlung ein Jahr später gefaßt<sup>18</sup>.

Einzelheiten hinsichtlich der Pflichtbeitragszahlung bei Friedensmaßnahmen wurden erstmals in die Finanzordnung durch Artikel 3.10 aufgenommen. Der neue Artikel folgt soweit wie möglich der entsprechenden Regelung beim Programmhaushalt.

Der vierte Abschnitt (Verwahrung der Mittel) inkorporiert zwei Resolutionen der Generalversammlung zum Reservefonds für friedenserhaltende Maßnahmen<sup>19</sup> in die Finanzordnung. Die Generalversammlung hatte 1992 beschlossen, den Überschuß des Budgets des Namibia-Einsatzes (UNTAG) nicht – wie haushaltsrechtlich vorgesehen – an die Mitgliedstaaten auszukehren, sondern einem neu errichteten Reservefonds zur Anschubfinanzierung neuer respektive im Mandat erweiterter Friedensoperationen (peace-keeping reserve fund) zuzuführen<sup>20</sup>. Dadurch sollte der Generalsekretär in den Stand versetzt werden, auf entsprechende Mandatserteilungen durch den Sicherheitsrat rascher reagieren zu können. Seine Ausgabenermächtigung reicht bis zu 50 Mill US-Dollar bei Zustimmung des ACABQ; darüber hinaus ist eine Genehmigung der Generalversammlung erforderlich (Artikel 4.6 und 4.8). Der Reservefonds muß wieder aufgefüllt werden, sobald Pflichtbeitragszahlungen der neuen beziehungsweise erweiterten Friedensoperation beim UN-Sekretariat eingegangen sind (Artikel 4.7).

Im fünften Abschnitt (Verwendung der Mittel) werden Einzelheiten der Kostenerstattung an Truppen- und Materialsteller und der Vermögensverwaltung (property management) geregelt. Artikel 5.5 verlängert die Geltungsdauer der Haushaltsverpflichtungen für die Kostenerstattung an Truppen- und Materialsteller um vier Jahre gegenüber den sonstigen Haushaltsverpflichtungen. Die Bestimmung folgt einer Praxis, die die Generalversammlung insbesondere beim UN-Engagement im Kosovo und in Osttimor anwandte. Die erheblich längere Geltungsdauer der Haushaltsverpflichtungen ermöglicht eine sorgfältige Prüfung komplexer Forderungen, die sich erfahrungsgemäß über mehrere Jahre erstrecken kann. Artikel 5.10 statuiert den Kostenerstattungsanspruch der Truppen- und Materialsteller einschließlich der Kosten für kontingenteigene Ausrüstung gemäß Resolution A/49/233A. Schließlich bestimmt Artikel 5.14 die Verteilung der verbliebenen Güter bei der Liquidation einer Friedensoperation. Oberster Grundsatz: für andere Einsätze brauchbares Material wird solchen Einsätzen zugeführt, andernfalls sonstigen pflichtfinanzierten UN-Aktivitäten, in dritter Linie wird es an UN-Sonderorganisationen, andere internationale Organisationen oder nichtstaatliche Organisationen verkauft; schlußendlich wird es in sonstiger Weise veräußert. Artikel 5.14 orientiert sich an den Erfahrungen der Missionen in Mazedonien (UNPREDEP) und Haiti (MIPONU) und reflektiert die bereits erwähnte Resolution A/49/233A sowie er-

gänzende Empfehlungen des ACABQ und des Rates der Rechnungsprüfer.

### *Beschaffung*

Die Grundzüge des Beschaffungswesens sind im neuen Artikel 5.12 festgelegt, dessen Bedeutungszuwachs sich schon alleine aus dem Anstieg des UN-Engagements bei Friedensmaßnahmen ergibt. Eine im Rahmen der Reformbemühungen vom Generalsekretär auf system-weiter Basis eingesetzte Arbeitsgruppe (Task Force on Common Services) erarbeitete neue Beschaffungsregeln<sup>21</sup>, welche bereits von den Aufsichtsorganen von UNDP, UNFPA und UNOPS nach Prüfung durch den ACABQ gebilligt wurden<sup>22</sup>. Leitmotiv ist der Aufbau eines gemeinsamen Beschaffungswesens für die Organisationen des UN-Systems und bei der Vergabe von Aufträgen die Orientierung am optimalen Preis-Leistungs-Verhältnis (value for money). Im letztgenannten Punkt haben sich die Vorstellungen der Industriestaaten durchgesetzt. Die Entwicklungsländer tendieren eher zum Prinzip der geringsten Kosten (lowest cost), da sie sich dadurch bessere Chancen bei der Auftragsvergabe ausrechnen. Weiterhin überträgt die neue Finanzordnung dem Untergeneralsekretär für Management recht große Entscheidungsspielräume bei der Gestaltung von speziellen Beschaffungsverfahren.

### *Ergebnisorientiertes Haushalten*

Das Haushaltsaufstellungs- und Genehmigungsverfahren ist im zweiten Abschnitt (Haushalte) in 14 Artikeln detailliert geregelt. Der Abschnitt umfaßt den Programmhaushaltsplan, die Haushaltspläne der Friedenssicherungseinsätze und – wie schon bisher – eine Sondervorschrift für den Internationalen Gerichtshof, der zur Betonung seiner Unabhängigkeit seinen Budgetentwurf selbst erstellt (in Konsultation mit dem Generalsekretär). Nach mehrjähriger kontroverser Diskussion im 5. Hauptausschuß hat die Generalversammlung mit der Verabschiedung des Haushalts für das gegenwärtige Biennium 2002/03 die Methodik des ergebnisorientierten Haushaltes akzeptiert. Die neue Methodik beinhaltet unter anderem die Bestimmung von Programmzielen, Ergebnissen und Endprodukten. Dies ermöglicht den Mitgliedstaaten, sich mehr als bisher auf die politischen Implikationen von Haushaltsentscheidungen zu konzentrieren und nicht wie zuvor die Kontrolle der Ausgaben auf inputorientierte Informationen und die Durchführung von Einzelaktivitäten zu beschränken (Artikel 2.3)<sup>23</sup>. Durch den neu eingeführten Artikel 2.12 wird das Konzept des ergebnisorientierten Haushaltes den speziellen Bedingungen von Friedensoperationen angepaßt.

### *Innenrevision*

Mit Artikel 5.15 (neu) enthält die UN-Finanzordnung erstmals eine Norm über die Innenrevision. Er führt die Aufgaben des Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services, OIOS<sup>24</sup>) entsprechend den Vorgaben der Resolution 48/218B der Generalversammlung auf. Zuvor lagen die einschlägigen Bestimmungen zur Innenrevision nur als Finanzvorschriften vor. Durch Höherstufung auf das Niveau der Finanzordnung hat der Generalsekretär der Bedeutung dieser Materie entsprechend dem Willen der Mitgliedstaaten Ausdruck verliehen.

### *Steuerausgleichsfonds*

Drei der neuen Artikel (4.10, 4.11 und 4.12) sind dem Steuerausgleichsfonds gewidmet. Dieser Fonds dient der Abwicklung von Ausgleichszahlungen zwischen einigen wenigen Mitgliedstaaten (wichtigster Fall: USA) und den UN. In den Fonds müssen diejenigen Mit-

gliedstaaten Zahlungen leisten, die ihre im Dienste der Vereinten Nationen stehenden Staatsangehörigen zur Einkommensteuer auf ihre Gehälter heranziehen<sup>25</sup>. Obwohl der Fonds durch eine Resolution der Generalversammlung geschaffen worden war, war seine Funktionsweise bisher nur in den Finanzvorschriften geregelt. Dieses (vom Generalsekretär so bezeichnete) Versehen ist jetzt korrigiert worden.

### *Sonstige Änderungen*

Dem – auch im nationalen Gesetzes- und Verwaltungssprachegebrauch – mit Nachdruck verfolgten Anliegen der Verwendung geschlechtsneutraler Amtsbezeichnungen trägt die Finanzordnung dadurch Rechnung, daß der Generalsekretär in der englischen Fassung des Artikels 2.14 mit »er oder sie« und nicht mehr nur in maskuliner Form bezeichnet wird. In der französischen Version<sup>26</sup> wird insoweit nicht differenziert; der Generalsekretär wird als Institution behandelt und erscheint entsprechend den Regeln der Grammatik in der männlichen Form »il«.

Keine großen Änderungen, jedoch Straffungen und redaktionelle Verbesserungen wurden im sechsten Abschnitt über Rechnungsführung und im siebenten Abschnitt über den Rat der Rechnungsprüfer vorgenommen. Nahezu wortwörtlich beibehalten wurde der Anhang zur Finanzordnung über das zusätzliche Mandat für die Prüfung der Vereinten Nationen. Schließlich wurden zwei Artikel der früheren Finanzordnung (Artikel 5.10 und 9.4) als nicht mehr relevant ersatzlos gestrichen. Sie ermöglichten es dem UN-Programm für das Wohn- und Siedlungswesen (Habitat), die Aufgaben einer multilateralen Entwicklungsbank zu übernehmen. Eine solche Funktion hat Habitat niemals erlangt.

### **Einzelheiten der Finanzvorschriften**

Ebenso wie die Finanzordnung wurden die Finanzvorschriften um obsolet gewordene Bestimmungen bereinigt und redaktionell gestrafft (drastische Reduzierung von 114 auf 69 Vorschriften). Ersatzlos gestrichen wurden sehr ins Detail gehende Finanzvorschriften, die oft lediglich die Praxis der Finanzverwaltung beschrieben, aber sich nicht immer auf relevante Vorgaben der UN-Finanzordnung bezogen.

Ein zentraler Punkt der neuen Finanzvorschriften ist die Delegation von Entscheidungsbefugnissen innerhalb des Verwaltungsapparats. In ihrer alten Fassung erlegten die Finanzvorschriften dem Beigeordneten Generalsekretär für Finanzdienste (Controller) die Verantwortung für die Anlage und ordentliche Verwahrung der UN-Gelder in kurz- oder längerfristigen Investitionen auf. Durch einen Organisationserlaß des Generalsekretärs vom 15. September 1997<sup>27</sup> – de facto schon einige Zeit zuvor – wurde der einnahmeorientierte Teil der Schatzmeisterfunktion des Controllers auf einen anderen Bediensteten<sup>28</sup> übertragen, ohne daß die zitierten Finanzvorschriften entsprechend geändert worden wären. Damit entstand auf der Ebene der vom Generalsekretär zu verantwortenden innerorganisatorischen Rechtssetzung ein Widerspruch zwischen zwei Normen.

Gemäß dem Revisionskonzept sind die neuen Finanzvorschriften das primäre Instrument, durch das der Generalsekretär dem Untergeneralsekretär für Management Entscheidungsbefugnisse und Verantwortlichkeit (authority and accountability) überträgt. Die Finanzvorschriften ermächtigen den Untergeneralsekretär wiederum, bestimmte Entscheidungsbefugnisse durch als sekundäre Instrumente bezeichnete Akte wie Verwaltungsvorschriften (administrative instructions) auf die ihm nachgeordnete Verwaltungsebene weiter zu delegieren. Dadurch wird die Identifizierung einzelner Funktionen wie derjenigen des Controllers innerhalb der Finanzvorschriften vermieden.

Besonders zu erwähnen ist die präzisere Bestimmung der administrativen Verantwortlichkeiten der feststellungsbefugten Bediensteten (certifying officers) und der anweisungsbefugten Bediensteten (approving officers). Die klare Darstellung dieser Funktionen und deren saubere Trennung ist von grundlegender Bedeutung für die Delegation von Entscheidungsbefugnissen und für das ordentliche Funktionieren des Finanzmanagements überhaupt.

### **Revisionsprozeß**

Im Einklang mit der üblichen Praxis wurden Entwürfe der revidierten Finanzordnung und der Finanzvorschriften dem Rat der Rechnungsprüfer und dem ACABQ Anfang 2002 zur Stellungnahme vorgelegt. Die Zuleitung an die Mitgliedstaaten in Gestalt eines förmlichen Dokuments erfolgte erheblich später, zu Beginn der 57. Generalversammlung im September 2002. Der Generalsekretär mußte im Vorfeld dieses Schrittes zusätzliche Begründungen zum Konzept der Delegation von Entscheidungsbefugnissen liefern. Die Diskussion im ACABQ konzentrierte sich außerdem auf Fragen der neuen Relements zum Beschaffungswesen.

Nach Abschluß seiner Beratungen legte der ACABQ dem 5. Hauptausschuß der Generalversammlung nur einen mündlichen Bericht mit der Empfehlung der Annahme der neuen Finanzordnung vor. Gemessen an der grundsätzlichen Bedeutung dieser Materie und im Vergleich zu anderen, eher weniger zentralen Themen, über die schriftliche ACABQ-Berichte vorgelegt werden (zum Beispiel, wie viele Ausnahmen von der Regel, bei Dienstreisen unter neun Stunden Dauer in der Economy Class fliegen zu müssen, erteilt wurden und aus welchen Gründen) erscheint dieses Vorgehen etwas überraschend. Der 5. Hauptausschuß schloß sich dem Votum des ACABQ an. Nach vier Jahren intensiver Arbeit des Sekretariats wurde die Finanzordnung ohne weitere inhaltliche Diskussion, sozusagen geräuschlos, am 20. Dezember 2002 durch die Generalversammlung gebilligt. Damit sind jetzt alle materiellen Regeln und Verfahrensvorschriften des UN-Finanzmanagements in einem Dokument zusammengefaßt.

### **Revisionen bei Fonds und Sonderorganisationen**

Neben den Vereinten Nationen selbst haben auch viele freiwillig finanzierte UN-Fonds und -Programme sowie Sonderorganisationen in jüngerer Vergangenheit ihre Finanzordnungen und/oder Finanzvorschriften aktualisiert.

Im Jahre 1999 führte das Drogenkontrollprogramm der Vereinten Nationen (UNDCP) – seit Oktober 2002 das Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (ODC) des UN-Sekretariats – erstmals eigene Finanzvorschriften ein. Das ODC gründet sich als einziges Mitglied der UN-Familie auf eine überwiegend aus Treuhandfonds bestehende finanzielle Basis. Diesem besonderen Umstand wird in den Finanzvorschriften hinsichtlich des integrierten Planungs- und Haushaltsverfahrens Rechnung getragen. Weitere neu aufgenommene Vorschriften betreffen die Mittelbindung für zukünftige Finanzperioden, Projektverwaltungskosten und Rücklagenkonten.

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars (UNHCR) änderte zuletzt seine Finanzvorschriften mit Wirkung zum 1. Januar 2000; eine eigenständige Finanzordnung gibt es wie im Falle des ODC nicht. Beim UNHCR handelt es sich um ein Nebenorgan der Generalversammlung mit partieller Autonomie, dessen Ausgaben zu einem kleinen Teil aus dem regulären UN-Budget beglichen werden. Kernpunkt dieser Revision waren nötige Anpassungen an die erweiterten Haushaltsbewilligungsbefugnisse des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, der früher nur die allgemeinen Programme des UNHCR absegnete. Dann aber legte er aus Gründen der Transparenz Wert darauf, eine

umfassende Übersicht, die auch die speziellen, von einem Geberland finanzierten Programme aufführt, in seinen Haushaltsbeschluss mitaufzunehmen. Mit dem Inkrafttreten der neuen UN-Finanzordnung steht der UNHCR jetzt vor der Aufgabe, seine Finanzvorschriften im Hinblick auf etwaige Unverträglichkeiten mit der auch für ihn (wie für andere Fonds mit vergleichbarem Status) geltenden UN-Finanzordnung erneut zu überprüfen.

Das Entwicklungsprogramm UNDP hat anders als der UNHCR als vom regulären UN-Budget vollkommen losgelöstes Organ eine eigenständige Finanzordnung; diese revidierte es gegen Ende der neunziger Jahre unter anderem mit dem Ziel einer gesteigerten Verantwortlichkeit (accountability) zeichnungsberechtigten Personals und insbesondere schärferer Trennungslinien zwischen den Funktionen der Genehmigung von Verpflichtungen (certifications) mit Geltung für die laufende Finanzperiode und der Genehmigung von Mittelbindungen (commitments) mit Geltung über die laufende Finanzperiode hinaus.

Eine grundlegende Revision der Finanzordnung der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) wurde mit Beginn des Jahres 1992 verwirklicht. Die WIPO erhielt 1970 den Status einer UN-Sonderorganisation; sie entstand aus den früheren Vereinigten Internationalen Büros für den Schutz des geistigen Eigentums (BIRPI). Die Finanzordnung der BIRPI wurde zunächst von der WIPO übernommen. Die Revision von 1992 vollzog den Umbau der Organisation im Finanzbereich. Die Aufsichtsfunktion, welche die schweizerische Regierung im Falle der BIRPI wahrgenommen hatte, wurde nicht mehr aufrechterhalten. Weitere Änderungen umfaßten das neue Haushaltsverfahren, die Gründung des Haushaltsausschusses, die Einführung eines Zweijahreshaushalts, eine neue Regelung der Rechnungsprüfung und Genehmigung der Rechnungslegung durch die Generalversammlung der WIPO, Änderungen im Beitragssystem sowie die Bestimmung der Rücklagenkonten und des Betriebsmittelfonds.

Die Weltgesundheitsorganisation führte eine neue Finanzordnung mit Wirkung vom 1. Januar 2001 ein. Bei der WHO ist der Anteil der freiwilligen Beiträge am Gesamthaushalt in den letzten Jahren sehr stark gestiegen. Im Hinblick darauf wurde das neue integrier-

te Haushaltsverfahren eingeführt, das alle Aktivitäten umfaßt, auch die aus freiwilligen Beiträgen finanzierten. Weitere Novellierungen reflektieren den Übergang von der Barmittelbuchführung (cash accounting) zur periodengerechten Buchführung (accrual accounting) und ergänzen die Finanzordnung um Vorschriften, die auf Herstellen einer größeren Transparenz im Finanzmanagement abzielen.

Hingewiesen sei an dieser Stelle auch auf routinemäßige Anpassungen wie die Ersetzung der nach Einführung des Euro obsolet gewordenen Währungsbezeichnungen (so Artikel 5.6 der Finanzordnung der UNESCO)<sup>29</sup>. Mehr als reine Routine war im Falle der UNIDO eine Serie von Folgeänderungen nach Umstellung des Budgets von US-Dollar auf Euro mit Wirkung vom 1. Januar 2002 gemäß Beschluß ihrer 8. Generalkonferenz im Dezember 1999.

In die Finanzordnung der ILO hat die 91. Weltarbeitskonferenz mit einer Resolution vom 19. Juni 2003 Artikel 11.9 und Artikel 18.3 neu eingefügt. Nunmehr sind Haushaltsüberschüsse, die ausschließlich aus Pflichtbeitragszahlungen rückständiger Beitragszahler resultieren, einem Programmsonderkonto zuzuführen mit dem Ziel der Finanzierung von mit hoher Priorität versehenen Aktivitäten von kurzfristiger Dauer, für die keine anderweitige Haushaltsabsicherung besteht. In der Mehrzahl der Fälle sehen die Finanzordnungen internationaler Organisationen die Rückerstattung von Haushaltsüberschüssen an die Mitgliedstaaten vor. Zwar wurden die entsprechenden Artikel im Einzelfall immer wieder suspendiert; dies gilt beispielsweise bei den UN, wenn es sich um reine Buchüberschüsse (paper money) handelt, die mangels einer korrekten Erfüllung der Beitragszahlungspflicht durch alle Mitgliedstaaten nicht mit den nötigen Barmitteln unterfüttert waren, oder weil das UN-Sekretariat die Überschüsse zur Überbrückung von Liquiditätengpässen braucht (internal borrowing). Bei der ILO handelt es sich aber um eine auf Dauer angelegte partielle Abkehr vom Rückerstattungsprinzip<sup>30</sup>. Bei großen Beitragszahlern wie Deutschland, aber vereinzelt auch bei anderen ILO-Mitgliedstaaten, hat dies keine Begeisterung hervorgerufen, da mit vergleichbaren Wünschen bei den Sekretariaten anderer Organisationen (und damit negativen Auswirkungen auf die nationalen Haushalte) gerechnet werden muß.



*Mitte Mai spitzte sich die Lage im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo erneut zu. Mehr als 3 000 Zivilisten suchten Schutz im Quartier der Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) in Bunia, das sich zwischen den Fronten befand. Gleichzeitig waren rund 50 000 Menschen auf der Flucht nach Süden Richtung Beni, während etwa 12 000 die Grenze nach Uganda überschritten. Der am Ende des letzten Jahrzehnts neuerlich ausgebrochene Kongo-Konflikt kann offenkundig noch nicht als vollständig beendet gelten. An ihm war eine Vielzahl von externen und internen Akteuren beteiligt; angesichts der zeitweiligen Intervention von Nachbarländern hatte man schon von »Afrikas Erstem Weltkrieg« gesprochen.*

## Gewinn an Rechtssicherheit

Mit der Verabschiedung der neuen UN-Finanzordnung und den sie ergänzenden Finanzvorschriften ist die Reform der Vereinten Nationen wieder einen Schritt vorangekommen, aber alles in allem wohl nur einen bescheidenen. Bei realistischer Einschätzung wird man sagen müssen, daß die Mehrzahl der substantiellen Änderungen im neuen Regelwerk eigentlich nur die Kodifikation bereits beschlossener Reformmaßnahmen darstellt. Der andere hervorhebenswerte Teil sind sprachlich-redaktionelle Korrekturen und Anpassungen wie die Verwendung geschlechtsneutraler Formulierungen und die Herstellung einer größeren Klarheit, Übersichtlichkeit und Kohärenz. Auf einschneidende Veränderungen (Stichworte: Zahlungsanreize für Pflichtbeitragszahlungen, Umschuldungsabkommen zur Regelung von Zahlungsrückständen, Ausschluß von der Teilhabe an Haushaltsüberschüssen im Falle von Zahlungsrückständen) hat der Generalsekretär zunächst verzichtet. Es hat sich am Beispiel der Finanzordnung (wieder einmal) gezeigt, daß zumindest einige der UN-Sonderorganisationen bei diesem Thema gegenüber der Hauptorganisation in zeitlicher und substantieller Hinsicht einen Vorsprung haben – ein Phänomen, das auch auf anderen Gebieten zu beobachten ist, etwa bei der Einführung des ergebnisorientierten Haushaltes oder bei der Nutzbarmachung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien.

Der erzielte Erfolg, der immerhin auf langjährigen Anstrengungen beruht, soll trotzdem nicht geringgeschätzt werden. Ein Rechtstext, der dem Anwender der Vorschriften – gerade in einer als spröde geltenden Materie – die administrative Arbeit erleichtert, ist ein wichtiger Fortschritt. Im nächsten Schritt muß der Generalsekretär darauf achten, daß die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den Untergeneralsekretär für Management und die weitere Subdelegation auf die nächste Ebene über passende Maßnahmen (secondary instruments) tatsächlich so zügig wie möglich und umfassend wahrgenommen wird. Andernfalls drohen Rechtslücken – und dem Rechtsanwender werden neue Erschwernisse beim Amtshandeln in den Weg gelegt.

- 1 UN Doc. ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3.
- 2 In einem Bericht zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen, A/55/857, Ziff. 62-68.
- 3 A/C.5/49/1, Ziff. 24.
- 4 A/57/396.
- 5 ST/SGB/2003/7.
- 6 Völkerbund-Dok. C.663 M.266.
- 7 Völkerbund-Dok. C.245.M.181.
- 8 Resolution 80(I) v. 11.12.1946, angenommen wenige Tage nach der Resolution 79(I) über die technischen Einzelheiten des Transfers des Vermögens des Völkerbunds an die Vereinten Nationen v. 7.12.1946.
- 9 Resolution 163(II) der Generalversammlung v. 20.11.1947.
- 10 Vgl. ACC/1997/FB/R.29 und ACC/2000/FB/R.14.
- 11 Einzelheiten in A/57/396 (Anm. 4), Ziff. 1 und 2.
- 12 ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985).
- 13 A/51/950 (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm), Strategie 4 (Vereinfachung von Abläufen, Verfahren und Vorschriften), Maßnahme 24: »Die Vorschriften und Verwaltungserlasse der Organisation werden überprüft und gestrafft werden.«
- 14 Siehe Anm. 2.
- 15 Die Vorschläge zu finanziellen Anreizen für die Verbesserung der Zahlungsmoral und für mehrjährige Schuldentilgungspläne sind enthalten in A/57/65 und A/57/76.
- 16 Während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre waren sie kontinuierlich rückläufig bis zum Tiefstand des Jahres 1998/99 (837,8 Mill Dollar), stiegen seitdem aber wieder nicht nur kontinuierlich, sondern auch kräftig an. Für den Zeitraum 2000/01 betrug die vom Rat der Rechnungsprüfer festgestellte Gesamtsumme 2 378,7 Mill Dollar (A/56/5, Ziff. 5).
- 17 Einzelheiten hierzu in A/50/787.
- 18 Beschluß A/50/472 v. 23.12.1995.
- 19 Resolutionen 47/217 und 49/233A.
- 20 Zum Reservefonds für Friedenssicherungsmaßnahmen siehe den Kurzbericht von Wolfgang Münch und Armin Plaga in VN 2/1993 S. 58f.
- 21 Siehe A/55/461, A/52/534 mit Corr.1 und A/C.5/52/46. Vgl. auch Michael Wiehen, Ein 20-Milliarden-Dollar-Geschäft. Das Beschaffungswesen im Verband der Vereinten Nationen, VN 4/1995 S. 143ff.
- 22 Siehe DP/2000/7 und DP/FPA/2000/5.
- 23 Tomiji Mizutani / Joachim Müller / Wolfgang Münch, Ergebnisorientiertes Haushalten. Erste Erfahrungen mit einem neuen Budgetverfahren im Verband der Vereinten Nationen, VN 2/2000 S. 59ff, und Joachim Müller / Wolfgang Münch, Verbesserte Mittelsteuerung, VN 2/2001 S. 70f.
- 24 Siehe Karl Theodor Paschke, Kein hoffnungsloser Fall. Fünf Jahre UN-Inspektorat: Versuch einer Bilanz, VN 6/1999 S. 187ff.
- 25 Die Gehälter der UN-Bediensteten unterliegen bereits einer internen Besteuerung (staff assessment).
- 26 Nur die Fassungen in den Arbeitssprachen Englisch und Französisch sind amtlich.
- 27 ST/SGB/1997/11 (section 6).
- 28 »a Chief who is accountable to the Under-Secretary-General for Management through the Chief of the Office of the Under-Secretary-General...«
- 29 Näheres hierzu bei Wolfgang Milzow / Wolfgang Münch, Euro und Uno, Das System der Vereinten Nationen und die gemeinsame europäische Währung, VN 1/1999 S. 1ff.
- 30 Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Praxis der (außerhalb des Verbandes der Vereinten Nationen stehenden) Internationalen Organisation für Migration (IOM). Danach dürfen Überschüsse des Verwaltungshaushalts bis zu einem Prozent vom Sekretariat einbehalten werden; der überschießende Betrag ist an die Mitgliedsstaaten auszukehren.



*Unter den blutigen Kämpfen zwischen Milizen der ethnischen Gruppen der Hema und der Lendu in Bunia im Nordosten Kongos Mitte Mai litt wie stets in solchen Fällen die Zivilbevölkerung. Die UN-Vertreter vor Ort, so die Angehörigen der MONUC, bemühten sich im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten um Waffenruhe und humanitäre Hilfe. Im Bild: Zivilisten suchen Zuflucht auf dem Marktplatz von Bunia.*