

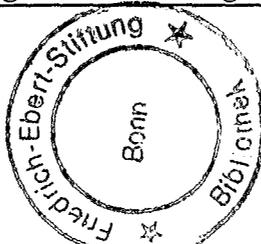
Reform der Vereinten Nationen

Ralf Lindner und Manfred Bardeleben

September 1997

- ◆ Die Reform der Vereinten Nationen zielt nach den Vorschlägen von Generalsekretär Kofi Annan auf die Konsolidierung der fragmentierten Organisation, die Straffung der Führungsstrukturen und auf Einsparungen von etwa einem Drittel der Verwaltungsausgaben. Positive Reaktionen der Staaten zu Beginn der 52. Generalversammlung im September garantieren noch nicht ihren Erfolg.
- ◆ Tiefgreifende Veränderungen des VN-Systems zur Überwindung der strukturellen Defizite sind angesichts des fehlenden Konsenses innerhalb der Staatengemeinschaft über die künftige Rolle der VN im internationalen System nahezu unmöglich.
- ◆ Die Aussichten auf eine Reform des Sicherheitsrats (SR) haben sich ein wenig verbessert. Die US-Regierung hat signalisiert, neben einer Erweiterung der Zahl der ständigen Mitglieder um zwei Industrienationen auch die Aufnahme von drei Entwicklungsländern in den Kreis der ständigen Mitglieder zu akzeptieren. Völlig ungeklärt ist allerdings die Gestaltung des Vetorechts.
- ◆ Bei der Erweiterung des Sicherheitsrates ist ein *quick fix*, der Deutschland und Japan kurzfristig zu ständigen Mitgliedern macht, unwahrscheinlich. Wenn überhaupt, ist nur eine "Paketlösung" vorstellbar. EU-Partner Italien widersetzt sich einem deutschen ständigen SR-Sitz.
- ◆ Vor dem Hintergrund dominierender innenpolitischer Probleme und eines geringen Interesses der deutschen Öffentlichkeit an den Vereinten Nationen sind klare außenpolitische Konturen einer zukünftigen deutschen Rolle in der Weltorganisation nicht zu erkennen.
- ◆ Die anhaltende Finanzkrise der VN wird durch die miserable Zahlungsmoral einiger Mitgliedsländer verursacht. Die Außenstände zum ordentlichen Haushalt der Weltorganisation beliefen sich Ende 1996 auf 551 Millionen US-Dollar. Zusätzlich fehlen den VN allein im Peacekeeping-Bereich 1,6 Milliarden US-Dollar. Hauptschuldner sind die USA.
- ◆ Um administrative Reformen zu erzwingen, haben die USA die Begleichung eines Teils ihrer Schulden an harsche Bedingungen geknüpft. Würde die Staatengemeinschaft diesen Konditionen zustimmen, müßten andere Nationen die Mindereinnahmen kompensieren. Alternative Finanzierungsmodelle haben auf absehbare Zeit keine Chance auf politische Durchsetzung. Die VN bleiben damit von der unregelmäßigen und sich stetig verschlechternden Zahlungsmoral ihrer Mitglieder abhängig.

C 97 - 02985



Seit Januar 1997 ist Kofi Annan neuer Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN). Die Ernennung des siebten Generalsekretärs der Weltorganisation ereignete sich vor dem Hintergrund turbulenter Auseinandersetzungen über eine eventuelle zweite Amtsperiode von Boutros Boutros-Ghali zwischen den Vereinigten Staaten und der Mehrzahl der übrigen 184 Mitgliedstaaten der VN. Das diplomatische Tauziehen um die Besetzung der obersten Beamtenposition der VN stand im direkten Zusammenhang mit der seit Jahren andauernden Debatte um die Reform des multilateralen Systems der VN und mit den drastisch divergierenden Vorstellungen innerhalb der Staatengemeinschaft über Ziel, Zweck und Wesen einer solchen Neugestaltung. Die Tatsache, daß letztlich die USA ihren Kandidaten gegen den ursprünglichen Wunsch der Mehrheit der Mitgliedstaaten durchsetzen konnte, spiegelt nicht zuletzt die gegenwärtigen Machtverhältnisse innerhalb der Weltorganisation wider.

Forderungen nach Reformen sind so alt wie die VN selbst. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hatten viele gehofft, daß nach der Aufhebung der jahrzehntelangen Blockade durch die Supermächte eine grundlegende Neugestaltung der Weltorganisation endlich beginnen würde. Zusätzliche Antriebskraft erhielten die Reformbestrebungen durch das 50jährige Jubiläum der Weltorganisation. Entsprechend stieg die Anzahl von Publikationen aus Wissenschaft, Politik und den VN selbst, die fundierte Reformvorschläge unterbreiteten. So hat der ehemalige Generalse-

ekretär Boutros Boutros-Ghali zwischen 1992 und 1996 eine Reihe von vielbeachteten Empfehlungen erarbeitet – die Agenden für Frieden, Entwicklung und Demokratisierung –, die alleamt das VN-System für die Herausforderungen der kommenden Jahrzehnte fit machen sollten. Die Generalversammlung hat seit 1992 fünf sogenannte *High Level Open-Ended Working Groups on UN Reform* einberufen, die unter Mitwirkung der Delegationen konsensfähige **Reformmaßnahmen zu den Bereichen Sicherheitspolitik, Entwicklung, Sicherheitsrat, Finanzen und Stärkung des VN-Systems** erarbeiten sollen. Bislang wurde in keiner einzigen Arbeitsgruppe Konsens über eine umfassende Abstimmungsvorlage erreicht. Die wenig konkreten Arbeitsergebnisse spiegeln im großen und ganzen nur die Uneinigkeit unter den Mitgliedstaaten bezüglich der Reformen wider.

Von den vielen Bereichen des Systems der VN, die Gegenstand von Reformvorschlägen waren, hat sich die Debatte der vergangenen Monate über die anstehenden Reformen überwiegend auf den **Sicherheitsrat, die administrativen Reformen und - damit eng verknüpft - die Finanzierung der Weltorganisation** konzentriert. Im folgenden werden die Grundzüge der derzeitigen Reformbemühungen dargestellt. Neben dem aktuellen Stand der Reformdiskussion in diesen Bereichen werden insbesondere die maßgeblichen Interessenlagen der wichtigsten politischen Akteure aufgezeigt, die den Rahmen abstecken, innerhalb dessen sich Reformen imple-

C 97 - 02985



mentieren lassen. Auf Grund der herausragenden Rolle, die die USA innerhalb der Weltorganisation spielen, wird der Politik der Vereinigten

Staaten gegenüber den VN besonderes Gewicht beigemessen.

Reformen sind notwendig und überfällig

Der Reformdruck, der gegenwärtig auf den VN lastet, resultiert aus einer komplexen Mischung von fundamentalen Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen, historisch bedingten strukturellen Defiziten des VN-Systems und der anhaltend dramatischen Liquiditätskrise der Organisation.

Eine der offensichtlichsten Wandlungen, die erhebliche Implikationen für die Organisation mit sich brachte, hat im Bereich der Mitgliedschaft stattgefunden. **Durch die Entkolonialisierungsprozesse in den ersten drei Jahrzehnten der VN sowie der in jüngerer Zeit erfolgten Desintegration des „sozialistischen Lagers“ hat sich die Zahl der Mitgliedstaaten von ursprünglich 51 auf derzeit 185 erhöht. Die Mehrzahl der heutigen Mitglieder war demnach bei der Ausarbeitung der Charta der Vereinten Nationen gar nicht existent, geschweige daß sie an der Ausgestaltung der „Verfassung“ der Weltorganisation hätten mitwirken können.** Dies begründet heute die scharfe Kritik der später beigetretenen souveränen Staaten an Zusammensetzung und Funktionsweise der bestehenden Entscheidungsgremien – vor allem an der Struktur des Sicherheitsrates.

Obwohl die VN eine Vielzahl an unterschiedlichen Aufgaben zu erfüllen suchen und innerhalb verschiedenster Domänen agieren, werden Erfolg und Scheitern der Organisation in der Hauptsache im friedens- und sicherheitspolitischen Bereich festgemacht. Zwar wurde nach dem Ende der Ost-West Konfrontation und dem damit einhergehenden Wegfall der Blockade des Sicherheitsrates (SR) die künftige Rolle der VN zunächst sehr optimistisch gesehen. Und tatsächlich steigerten sich die Aktivitäten der VN in der sicherheitspolitischen Arena um ein Vielfaches. So wurden vom SR im Jahr 1989 nur 20 Resolutionen verabschiedet, 1993 waren es bereits 93.

Nach den Erfahrungen in Bosnien, Somalia und Ruanda ist jedoch Ernüchterung über die Möglichkeiten der VN eingetreten. Die Weltorganisation erlitt durch den Verlauf dieser militärischen Operationen zudem einen dramatischen Ansehensverlust in der Weltöffentlichkeit. **Damit die VN mit adäquaten Krisenbewältigungsinstrumenten ausgestattet werden, um auf die veränderte Konfliktstrukturen – allmähliche Ablösung „klassischer“ zwischenstaatlicher Krisen durch intra-staatliche Konflikte – angemessen reagieren zu können,**

wurden bereits vor Jahren fundierte Reformvorschläge unterbreitet (am bekanntesten: „Eine Agenda für den Frieden“, 1992). In der aktuellen Reformdebatte wird dieser Bereich allerdings weitgehend vernachlässigt. Wenig Beachtung wird derzeit auch der Frage einer verbesserten Arbeitsweise des SR geschenkt. So ist die Praxis der Mandatserteilung seitens des SR wiederholt als eine der Hauptursachen für das Scheitern von Friedensmissionen identifiziert worden. Im Zentrum der Debatten stehen statt dessen die Verteilung der SR-Sitze und die Machtdistribution innerhalb dieses Gremiums.

Neben ihrer Rolle als Organisation für kollektive Sicherheit wurde den VN durch die Charta ebenfalls eine Verantwortung für die soziale und ökonomische Entwicklung der Weltbevölkerung übertragen. Die Einsicht in die Interdependenz von Entwicklung und Frieden ist heute so

richtig wie 1945. Angesichts der Tatsache, daß sich die Kluft zwischen den wohlhabenden Industrienationen und den Entwicklungsländern seit der Gründung der Organisation dramatisch vergrößert hat, fällt die Bilanz der VN in diesem Bereich jedoch enttäuschend aus. Um wirksam die ungerechte Verteilung zwischen Nord und Süd zu entschärfen, sind die Kapazitäten und vor allem die finanziellen Ressourcen der VN völlig unzureichend.

Durch eine tiefgreifende organisatorische Umstrukturierung der vielen, oft unzulänglich koordinierten Abteilungen, Spezialorgane und Sonderorganisationen im Wirtschafts- und Sozialbereich des VN-Systems sollen zumindest die knappen Mittel möglichst effektiv eingesetzt werden. Die anhaltende Finanzkrise hat der Reformbewegung in dieser Hinsicht neue Schubkraft verliehen.

Die Reform des Sicherheitsrats

Seit Jahren werden verschiedene Modelle für eine Erweiterung des SR und die Gestaltung des Vetorechts debattiert, ohne daß es zu einem entscheidenden Durchbruch gekommen wäre. Die Zusammensetzung und die einzigartige Machtfülle – sprich, das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder (P5) – des einflußreichsten Organs der VN hat zunehmend Kritik der nicht mit ständigen Sitzen privilegierten Mitgliedstaaten provoziert. Insbesondere die Tatsache, daß vier

der P5 „europäisch“ sind (die USA werden häufig als „europäische“ Macht wahrgenommen) und dem Kreis der Industrienationen angehören, wird als nicht repräsentativ für die überwiegende Mehrheit der Völker der Welt kritisiert. Entsprechend wird das Vetorecht als undemokratisches Machtinstrument gebrandmarkt, welches das Prinzip der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten durchbricht und zudem die P5 immer wieder dem Verdacht aussetzt, ihre herausgehö-

bene Position zur Durchsetzung ihrer jeweiligen politischen Interessen zu mißbrauchen.

Die Schwierigkeit, eine Veränderung der Mitgliedschaft des SR oder des Vetorechts herbeizuführen, liegt in der Notwendigkeit einer Charta-Revision begründet. Verfassungsänderungen bedürfen der Zustimmung und Ratifizierung von mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, einschließlich aller fünf ständigen SR-Mitglieder.

Eine Erweiterung des SR wird mit dem Argument begründet, die Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen, die seit 1945 eingetreten sind, in der Zusammensetzung des SR zu berücksichtigen und somit die Repräsentativität und die Effektivität des Gremiums zu erhöhen. Dies war auch die grundsätzliche Argumentation von Außenminister Kinkel bei der Eröffnung der 52. Generalversammlung der VN im September, der deutlich den Anspruch der Bundesrepublik auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat anmeldete. All zu sehr sollte man freilich die Logik der Repräsentativität nach Kontinenten und der politischen und ökonomischen Bedeutung der im SR vertretenen Staaten nicht strapazieren. Eine Neubewertung (gegenüber 1945) des weltpolitischen und ökonomischen Gewichts Frankreichs und Großbritanniens oder Europas insgesamt steht nicht zur Debatte. Ohnehin werden sowohl die diversen Vorschläge zur strukturellen Umgestaltung des SR als auch die konkreten Mitgliedstaaten, die dem Gremium künftig angehören könn-

ten, äußerst kontrovers debattiert.

Zu den Kandidaten, die für eine Aufnahme in den Kreis der ständigen Mitglieder am häufigsten genannt werden, gehören Japan und - seit 1992 - die Bundesrepublik Deutschland. Ständige Sitze werden aber auch von Nationen aus dem Süden bzw. der G-77 angestrebt. Hier tauchen Indien und Indonesien, Brasilien und Mexiko sowie Südafrika, Nigeria und Ägypten als Kandidaten ihrer Kontinente immer wieder in den Debatten auf.

Eine inoffizielle Befragung von 165 Staaten, die die Arbeitsgruppe zur Reform des SR 1997 durchführte, ergab, daß eine deutliche Mehrheit unter den Mitgliedern der VN eine Erweiterung beider Kategorien des SR (nicht-ständige und ständige Sitze) auf etwa 23 bis 26 Sitze begrüßen würde. Zwar wird die Institution der ständigen Mitgliedschaft in Verbindung mit dem Vetorecht von den meisten Mitgliedstaaten grundsätzlich abgelehnt. Da es jedoch nach allgemeiner Einschätzung derzeit völlig ausgeschlossen ist, daß die jetzigen P5 Beschneidungen ihres privilegierten Status hinnehmen würden, argumentiert die Mehrzahl der Staaten, daß in Zukunft Mitglieder auch aus dem Kreis der Entwicklungsländer ständige Sitze, ausgestattet mit vollem Vetorecht, einnehmen sollten. Hier besteht allerdings nach wie vor große Uneinigkeit unter den Entwicklungsländern, welche Staaten für einen ständigen Sitz in Frage kommen. Jeder konkrete Vorschlag, sei es Indien oder Brasilien,

hat bislang bei den jeweiligen regionalen Kontrahenten heftigste Widerstände ausgelöst.

Die Diskussion um die SR-Reform ist in den vergangenen Monaten entscheidend vom Präsidenten der 51. Generalversammlung, dem Malaysier Razali Ismail, geprägt worden. Als Vorsitzender der Arbeitsgruppe zur Reform des SR hat er im März 1997 einen Vorschlag vorgelegt, wie in zwei Phasen mit der Erweiterung des SR verfahren werden könnte. **Der Razali-Vorschlag sieht eine Erweiterung um fünf ständige und vier nicht-ständige Sitze vor. Die Empfehlung benennt keine konkreten Kandidaten für diese neuen Sitze, sondern schlägt statt dessen einen regionalen Schlüssel vor. Für die Kategorie der ständigen Sitze sind jeweils ein Entwicklungsland aus Asien, Afrika und Lateinamerika sowie zwei Industrieländer vorgesehen.** Zwar wird in Razalis Vorschlag mit keinem Wort angedeutet, welche Nationen die Sitze für die beiden zusätzlichen Industrienationen einnehmen sollen. Aus den Protokollen der relevanten Gremien geht jedoch hervor, daß **Deutschland und Japan** in dieser Kategorie die besten Aussichten haben. Ein wesentlicher Bestandteil des Plans ist das Abstimmungsprozedere, demzufolge ein *quick fix*, d.h. die schnelle Vergabe ständiger Sitze an Deutschland und Japan ohne Berücksichtigung von Kandidaten aus dem Kreise der Entwicklungsländer, verhindert werden soll.

Wenn eine grundsätzliche Einigung über den

Modus der Aufteilung der zusätzlichen Sitze erzielt wird, sollen in einer zweiten Abstimmungsphase - Razali strebt den 28. Februar 1998 an - endgültig die Staaten bestimmt werden, die die neuen Sitze einnehmen werden. Die starke Opposition vieler VN-Mitglieder, vor allem der Blockfreien, gegenüber dem Vetorecht hat sich im Razali-Vorschlag in einer Kompromißformel niedergeschlagen. Um das mehrfach als historisch überholt charakterisierte Prinzip des Vetos nicht weiter auszudehnen, sollen die neuen ständigen Mitglieder kein Vetorecht erhalten. Damit würde eine dritte Kategorie innerhalb des SR etabliert werden.

Der Razali-Plan hat zwar Bewegung in die festgefahrene Debatte um die Reform des SR gebracht. In entscheidenden Fragen stehen sich allerdings unversöhnliche Positionen gegenüber. **Während von den ständigen Mitgliedern des SR China, Rußland und Frankreich sich relativ bedeckt halten, was die Gesamtzahl der gegebenenfalls neu zu schaffenden Sitze angeht, haben die USA und Großbritannien mehrfach signalisiert, daß sie einer Erweiterung um mehr als fünf oder sechs Sitze nicht zustimmen werden.** Begründet wird die ablehnende Haltung gegenüber einer Vergrößerung der Gesamtzahl auf mehr als maximal 20 oder 21 Sitze mit der vermuteten Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des SR. Zu den eher verdeckten Beweggründen dürfte jedoch die Befürchtung der USA und Großbritanniens zählen, daß mit einer Erweiterung auf etwa 25 Sitze zu

viele blockfreie Mitgliedstaaten in den SR einziehen könnten.

Die Bedingungen für eine Reform des SR schießen sich in der ersten Jahreshälfte 1997 stetig zu verschlechtern. Aus Washington mehrten sich die Anzeichen dafür, daß das frühere Engagement der USA, den SR zu reformieren – und ihn zum Beispiel um Deutschland und Japan zu erweitern –, allmählich erlahme. So stieß das Thema im US-Kongreß auf deutliches Desinteresse. Für den rechten Flügel im Senat und Repräsentantenhaus ist der SR unverändert kein Gegenstand von Reform. Mitte Juli hat sich die US-Administration von ihrer früheren Position verabschiedet, den SR lediglich um zwei permanente Mitglieder zu erweitern. Neben der Bundesrepublik und Japan wird nun auch die Aufnahme von drei Entwicklungsländern befürwortet. Zwar bleibt Washington bei der Obergrenze von 21 Sitzen, mit der Aufgabe der früheren ablehnenden Haltung gegenüber der Frage der ständigen Mitgliedschaft von Entwicklungsländern haben sich die Chancen auf einen Kompromiß zwischen den Forderungen nach erhöhter Repräsentativität des SR und den Interessen der USA entscheidend erhöht.

Für Deutschland von besonderem Interesse ist ferner die eher ablehnende Haltung der USA im Bezug auf das Vetorecht für künftige Neumitglieder. Im Falle einer ständigen Mitgliedschaft würden in der Konsequenz die Bundesrepublik oder Japan – ähnlich wie

vom Razali-Vorschlag vorgesehen – vom Status her niedriger eingestuft werden als die jetzigen P5. Es ist derzeit jedoch schwer vorstellbar, daß Deutschland ein geringeres Vetorecht als es zum Beispiel Frankreich und Großbritannien zusteht akzeptieren würde.

Die deutsche Seite hofft, daß in der Vetofrage ein Kompromiß erzielt werden könnte, indem zwar alle neuen ständigen SR-Mitglieder formal das uneingeschränkte Vetorecht erhalten, gleichzeitig aber die künftige Anwendung des Vetos durch einseitige, völkerrechtlich bindende Erklärungen der ständigen Mitglieder eingeschränkt bzw. von bestimmten Bereichen ausgenommen werden könnte. Vorstellbar wäre es zum Beispiel, daß sich ein ständiges SR-Mitglied durch einen solchen „Notenwechsel“ verpflichtet, das Vetorecht niemals im Alleingang anzuwenden.

Das Anliegen der Bundesrepublik, Aufnahme in den Kreis der ständigen SR-Mitglieder zu finden, stößt auf den entschiedenen Widerstand Italiens. Die deutliche Opposition des EU-Partners entspringt offenbar der Befürchtung, daß eine Aufwertung der Bundesrepublik mit einem Prestigeverlust für Italien verbunden wäre. Auch Spanien hat in den vergangenen Monaten signalisiert, einer Erweiterung des SR um ständige Sitze eher ablehnend gegenüber zu stehen.

Die weitere Entwicklung der SR-Reform ist derzeit völlig offen. Von Vertretern der Ar-

beitsgruppe zur Reform des SR wird erwartet, daß konkrete Schritte im Laufe des kommenden Jahres eingeleitet werden. Unter den Mitgliedstaaten hat sich der Schwerpunkt der Diskussion auf prozedurale Fragen verschoben, da im Prinzip alle denkbaren Varianten einer möglichen Reform bereits präsentiert und ausführlich diskutiert wurden. Zwei Szenarien sind vorstellbar: Entweder wird ein konkreter Vorschlag zur Abstimmung von einem Staat oder einer Staaten-Gruppe in die Generalversammlung eingebracht. Oder die entsprechende Arbeitsgruppe entwirft einen detaillierten Verhandlungstext, auf dessen Grundlage eine Lösung zwischen den Mitgliedstaaten angestrebt werden könnte.

Sollte, trotz der modifizierten Haltung der US-Regierung bezüglich der Erweiterungsfrage aufgrund von Widerständen unter den P5 oder einer deutlichen Anzahl der übrigen Mitgliedstaaten, keine Einigung über die Fragen der ständigen Sitze und des Vetorechts erzielt werden, so ist denkbar, daß es – ähnlich wie 1966 – zu einer einfachen Erhöhung der Anzahl der nichtständigen Mitglieder kommt. Somit wäre der Forderung nach einer verbesserten Repräsentativität zumindest ansatzweise entsprochen.

Bescheidene Fortschritte aus der Sicht der SR-Reformer sind in den vergangenen Jahren auch ohne eine Revision der Chartabestimmungen erreicht worden. Von seiten der

nicht im SR vertretenen Mitgliedstaaten, die vielfach beachtliche Truppenkontingente für Peacekeeping-Einsätze bereitgestellt haben, ist die Forderung nach erhöhter Transparenz der SR-Entscheidungsfindung erhoben worden. Der Informationsaustausch zwischen Entsendestaaten und SR hat sich seit 1994 deutlich verbessert, die betroffenen Mitgliedstaaten werden seither über effektivere Konsultationsmechanismen intensiver in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Neu an der Informationspolitik des SR ist, daß nicht mehr nur die einzelnen souveränen Staaten über relevante sicherheitspolitische Entwicklungen vom SR unterrichtet werden, sondern auch regionale Staatengruppen. Damit werden gezielt die regionalen Verantwortlichkeiten der Mitglieder angesprochen. Dies ist im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Tendenz zu sehen, daß der SR im verstärktem Maße dazu übergegangen ist, **Aufgaben an regionale Mächte bzw. Organisationen für kollektive Sicherheit (zum Beispiel NATO) zu delegieren.** Die Praxis des „*subcontracting*“ ist angesichts der äußerst knappen Ressourcen – vor allem Truppen –, die den VN zur Bewältigung von Krisen zur Verfügung stehen, verständlich. Allerdings ist damit die Gefahr verbunden, daß sich die VN so schrittweise aus ihrer Verantwortung für die Wahrung der internationalen Sicherheit verabschieden und dadurch unbeabsichtigt die Position von regionalen Hegemonialmächten stärkt.

Die Finanzkrise

Seit Mitte der 80er Jahre häufte sich die **Kritik am internationalen Management im allgemeinen und an den VN und ihren Sonderorganisationen im besonderen**. Vor allem der US-Kongreß, die Reagan-Administration sowie Medien in den USA und Großbritannien übten lautstarke Kritik an der „überbordenden, ineffektiven Bürokratie“, der „Verschwendung finanzieller Ressourcen“ und dem ineffizienten Einsatz eines als zu groß empfundenen Personalbestands. Neben der in weiten Teilen durchaus berechtigten Kritik an der unübersichtlichen organisatorischen Struktur ist ein nicht unerheblicher Teil der Attacken auf die Organisation politisch motiviert. Bedingt durch den offenkundigen Kontrast zwischen Mandat und Realität der Weltorganisation bieten die VN zudem ein allzu leichtes Angriffsziel.

Zwischen der Kritik am Management der VN und der inzwischen chronischen Finanzkrise der Organisation besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Um die VN zu administrativen Reformen zu zwingen, sind die USA dazu übergegangen, ihre regulären Beitragszahlungen an entsprechende Bedingungen zu knüpfen. Die Hauptursache für die durch die Liquiditätskrise bedingte Schwächung des VN-Systems beruht nicht auf Mißmanagement, sondern wird durch die schlechte Zahlungsmoral einiger ihrer Beitragszahler verursacht.

Das Problem weitet sich zudem rapide aus. Waren vor zehn Jahren lediglich sechs Mitgliedstaaten so deutlich mit ihren regulären Beitragszahlungen an die VN im Rückstand, daß ihnen gemäß Artikel 19 der Charta das Stimmrecht in der Generalversammlung entzogen wurde, so waren es 1996 bereits 27 Staaten. Anfang 1997 stieg diese Zahl sogar auf 43 – also auf mehr als ein Fünftel der Mitgliedstaaten. Die Beitragszahlungen zum ordentlichen VN-Haushalt sind jeweils am 31. Januar des Haushaltsjahres fällig. **Dieses Jahr hatten lediglich 28 der 185 Mitgliedsländer ihre vollen Beiträge fristgerecht entrichtet.** (Dazu gehört nicht die Bundesrepublik Deutschland, die 1979 eigenmächtig beschlossen hat, die jährlichen Beiträge in zwei Raten zu überweisen.) Derzeit beläuft sich die Gesamtsumme an Außenständen zum ordentlichen Haushalt (Gesamtvolumen ca 1,2 Milliarden US-Dollar) auf 511 Millionen US-Dollar; für die getrennt vom ordentlichen Haushalt finanzierten Peacekeeping-Einsätze haben sich zwischenzeitlich Rückstände von 1,6 Milliarden US-Dollar angehäuft.

Verursacht wird die dramatische Finanzkrise der VN von einigen wenigen Mitgliedstaaten, da die Masse der beitrags säumigen Länder ohnehin zu den ärmsten Staaten zählt und daher jeweils nur den Mindestbeitrag von 0,1 Prozent des VN-Haushaltes beizusteuern hat. Spektakulärster Nichtzahler sind die USA,

deren Außenstände sich Ende 1996 auf 377 Millionen US-Dollar oder 73 Prozent der Summe der Außenstände aller VN-Mitglieder beliefen. Für Peacekeeping-Operationen schuldeten die USA den VN 926 Millionen US-Dollar. Insgesamt werden die Außenstände der USA – ohne Berücksichtigung der nicht erfolgten Zahlungen an Sonderorganisationen wie WHO oder FAO – gegenwärtig auf ca. 1,3 Milliarden US-Dollar beziffert. Neben den USA sind u.a. Rußland mit 209 Millionen und Ukraine mit 199 Millionen US-Dollar, ebenfalls im Peacekeeping-Bereich, in Verzug.

Die Zahlungsunwilligkeit einiger Mitgliedstaaten spiegelt sich auch in den Haushaltsziffern der VN wider. Bereits vor zehn Jahren versuchten westliche Regierungen, die Ausgabendisziplin der VN zu stärken, indem ein reales Nullwachstum des regulären Haushaltes gefordert wurde. In den vergangenen beiden Jahren hat Washington den Druck auf die Weltorganisation nochmals erhöht und ein nominales Nullwachstum eingefordert. Als Konsequenz bewilligte die Generalversammlung den laufenden Zweijahreshaushalt (1996-97), der ein nominales Nullwachstum vorgesehen hatte. Vor dem Hintergrund der Drohungen des US-Kongresses, auch weiterhin keine Beiträge zu entrichten, sieht der Haushaltsvorschlag für 1998-1999, den der Generalsekretär dieses Jahr präsentierte, sogar eine Ausgabenreduzierung um 124 Millionen US-Dollar im Vergleich zum letzten Haushaltsplan vor.

Die Rolle der USA

Finanzierungsprobleme sind keineswegs eine neue Erscheinung bei den VN. Bereits 1956 gab es die ersten unerfreulichen Präzedenzfälle, als einige Mitgliedstaaten aufgrund von Differenzen in bestimmten Politikbereichen die Praxis der sogenannten „gezielten Einbehaltungen“ einführten. Ironischerweise haben sich seinerzeit in erster Linie die USA für eine korrekte und pünktliche Zahlung der Beiträge stark gemacht. In den 70er Jahren, aber vor allem mit der Reagan-Administration wandelte sich die Haltung der USA gegenüber den VN und wurde wesentlich kritischer, in einigen Fällen sogar offen feindselig. Seit 1985 haben der US-Kongreß sowie die US-Regierung wiederholt diverse Bedingungen an die Entrichtung der vollen Beiträge geknüpft. Mit dem erdrutschartigen Sieg der Republikaner bei den 1994er Zwischenwahlen zum Kongreß haben sich die Beziehungen zwischen Washington und den VN nochmals deutlich verschlechtert, was sich nicht zuletzt in einer weiteren Verschärfung der finanziellen Situation der Organisation niederschlug.

Über die Finanzierungsfrage bestehen zwischen der Clinton-Administration und dem in dieser Frage vom rechten Flügel der Republikaner dominierten US-Kongreß erhebliche Differenzen. Vor allem auf Betreiben des Vorsitzenden des Foreign Relations Committee des Senats, Jesse Helms, wurden wiederholt Zahlungen an die Weltorganisation aufgehalten, während die US-Regierung mehrfach die vollständige Beglei-

chung der Außenstände forderte.

Mitte Juni 1997 ist Bewegung in die Auseinandersetzung zwischen Senat und Administration gekommen. Die US-Regierung hatte eine Vereinbarung über die Zahlung der überfälligen Beiträge an die VN mit den beiden Kongreßparteien getroffen, die mit den Senatoren Jesse Helms (Republikaner) und Joseph R. Biden (Demokraten) des Ausschusses für Auswärtige Beziehungen ausgehandelt wurde. Darin ist vorgesehen, lediglich einen Teil der unbezahlten Beiträge – 819 Millionen statt der von den VN veranschlagten 1,3 Milliarden US-Dollar – nur unter detailliert ausformulierten Bedingungen zu überweisen. Zu den wichtigsten der insgesamt 38 Konditionen zählen:

- Die Senkung des US-Beitrags zum regulären Haushalt von derzeit 25 auf 20 Prozent innerhalb der nächsten drei Jahre;
- die Reduzierung des Beitragsanteils an Friedensmissionen von derzeit ca. 30,9 Prozent auf maximal 25 Prozent. (Diese vom US-Kongreß bereits 1995 unilateral vorgenommene Absenkung wurde von den VN nie als rechtmäßig anerkannt. Damit erklären sich die unterschiedlichen Angaben zwischen Washington und den VN über die Höhe der US-Schulden.)
- Künftige Zahlungen werden vom Verzicht der VN auf die Erhebung eigener Steuern und die Etablierung stehender Streitkräfte abhängig gemacht („Souveränitätsgarantie“);
- keine Durchführung von Weltkonferenzen

außer in New York, Genf, Wien oder Rom;

- Prüfung der VN-Programme und Haushaltsführung durch die Washingtoner Aufsichtsbehörde (General Accounting Office);
- fünf Prozent der Posten im Sekretariat sollen unbesetzt bleiben;
- Kürzung der Auslandshilfen an Staaten, deren Diplomaten in New York die Strafgebühren für falsches Parken nicht entrichten.

Dieses Paket wurde am 19. Juni im entsprechenden Senatsausschuß von einer deutlichen Mehrheit verabschiedet. Reaktionen von Vertretern sowohl engster Verbündeter – wie der EU-Staaten – als auch aus dem Kreise der 132 Mitglieder der G-77 signalisierten eine sehr deutliche Ablehnung des Angebots der USA. Die US-Regierung versucht, die Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, daß die ausgehandelte Abmachung mit dem Kongreß ein Maximum dessen darstellt, was erreicht werden konnte. Der amerikanische Botschafter bei den VN, Bill Richardson, bereist dazu zahlreiche Hauptstädte, um für die US-Position zu werben. Es wird in erster Linie vom Verhalten der Europäer abhängen, die letztlich die von den USA verursachten Mindereinnahmen kompensieren müßten, ob sich die Vereinigten Staaten mit diesem unilateralen Vorgehen durchsetzen werden. Zu Beginn der Generalversammlung im September 1997 zeichnete sich ab, daß die USA nach einem Weg suchten, einen größeren Betrag kurzfristig zu zahlen und dies als Geste des guten Willens zu deklarieren.

Reform der Finanzierung der VN

Neben den Versuchen der USA, Veränderungen des Finanzierungssystems unter Umgehung völkerrechtlicher Bestimmungen und multilateraler Prozesse zu oktroyieren, werden unter den Mitgliedstaaten und von VN-Vertretern verschiedene Verbesserungsvorschläge diskutiert.

Auf dem Prüfstand befindet sich das derzeit gültige Beitragssystem der VN. Generell basiert die jeweilige Höhe der Mitgliedsbeiträge auf dem Prinzip der Zahlungsfähigkeit (*capacity to pay*), wobei als Berechnungsgrundlage – neben einigen weiteren Kriterien wie die Höhe der jeweiligen Auslandsverschuldung – das Bruttoinlandsprodukt herangezogen wird. Zur Diskussion steht auch die Verbesserung der Beitragsgerechtigkeit, da einige Mitgliedstaaten einen deutlich geringeren Finanzierungsbeitrag leisten, als ihrem Anteil am Welteinkommen entsprechen würde (z. B. die Volksrepublik China und Indien). Die Arbeitsgruppe, die sich u.a. mit einer Neugestaltung der Beitragsskala befaßt, hat jedoch bislang keine greifbaren Ergebnisse vorgelegt.

Einer der Ansätze, die in den Debatten immer wieder auftaucht, ist die **Erschließung alternativer regierungsunabhängiger Finanzierungsquellen für das VN-System**, um eine

dauerhaft gesicherte Finanzierung der VN zu ermöglichen. Die Vorschläge umfassen eine große Bandbreite, die **von der Erhebung eines geringen Steuersatzes auf transnationale Kapitalbewegungen (*Tobin tax*) über eine Abgabe auf internationale Flugtickets bis zu der Idee, eine VN-Lotterie ins Leben zu rufen, reichen. Gegenwärtig bestehen allerdings keine Aussichten, derlei Konzepte politisch durchzusetzen.** Als Boutros-Ghali 1996 entsprechende Vorschläge unterbreitete, um einen Ausweg aus der drückenden Zahlungsunfähigkeit der VN zu suchen und gleichzeitig die finanzielle Belastung der USA zu reduzieren, hat Washington solche Pläne harsch zurückgewiesen. Vom Kongreß wurde dieses Ansinnen sogar als weiteres Beispiel für den „Machthunger des Generalsekretärs“ bezeichnet.

Abgesehen von populistischen Anschuldigungen ist zu bedenken, daß unabhängige, nicht auf Mitgliedsbeiträgen beruhende Finanzierungsmethoden mit der Logik einer multilateralen Organisation schwer zu vereinbaren sind. Die Einführung supranationaler Elemente wird gegenwärtig unter den VN-Mitgliedern nicht die dafür notwendige Unterstützung finden. **Damit bleiben die VN bis auf weiteres im Teufelskreis zwischen der Abhängigkeit von staatlichen Verpflichtungen und der Zahlungsmoral ihrer Mitglieder gefangen.**

Reformen im administrativen Bereich

Die Defizite im organisatorischen Bereich der VN werden nicht selten von Kritikern als Anknüpfungspunkt herangezogen, um die Weltorganisation grundsätzlich in Frage zu stellen. Aber auch im Interesse einer effektiveren und handlungsfähigeren VN-Organisation müssen Mängel identifiziert werden, um behoben werden zu können.

Am gravierendsten fällt die **unübersichtliche Organisationsstruktur** ins Gewicht. Die VN-Bürokratie ist daher schon des öfteren als „*Non-System*“ charakterisiert worden, dem eine zentrale Steuerungsinstanz fehlt. **Die außerordentliche Komplexität sowie die extreme Fragmentierung innerhalb des Sekretariats und der diversen Spezialorgane und Programme hat einen einzigartigen administrativen Dschungel hervorgebracht, in dem unklare Verantwortlichkeiten, Doppelarbeit und Überschneidungen herrschen.** Bei der Durchführung der zahlreichen Aktivitäten der VN-Programme und Sonderfonds in Bereichen wie Gesundheitsvorsorge, Flüchtlings- und Katastrophenhilfe, Wahlbeobachtung usw. agieren verschiedene Organisationseinheiten oft innerhalb desselben Landes, ohne gegenseitige Abstimmung oder gemeinsame Planung. Alle bisherigen Versuche, die Koordination innerhalb dieser diffusen Strukturen nachhaltig zu verbessern, sind gescheitert. Mit den Jahren hat sich innerhalb des VN-Systems eine ad hoc Arbeits-

weise entwickelt, die keinem übergeordneten Plan folgt. Statt dessen wird jeweils auf konkrete Bedürfnisse und Initiativen reagiert. **Effizienzeinbußen werden zudem von einem hypertrophen Regelwerk, überlangen Entscheidungswegen und einer im allgemeinen unzureichenden vertikalen und horizontalen Kommunikation innerhalb der Organisation hervorgerufen.**

Eine der **problematischsten Folgen dieser historisch gewachsenen Strukturen ist die inkonsistente Vermengung der beiden grundsätzlichen Kategorien von VN-Aktivitäten.** Während die normativen Tätigkeiten die Festlegung von internationalen Standards, die Informationsbeschaffung und die Erarbeitung programmatisch-konzeptioneller Zielbeschreibungen umfassen, soll im operativen Bereich die Durchführung von Aktivitäten gemäß der etablierten Normen, Standards und Prozeduren erfolgen. Teile der VN-Organisation, die wie das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) ursprünglich primär technisch-operativ ausgerichtet waren, haben über die Jahre zunehmend planerische und Normensetzungsfunktionen übernommen. Umgekehrt haben Abteilungen wie das Department for Development Support and Management Services (DDSMS), die in der Hauptsache programmatische Arbeit leisten sollten, einen nicht unerheblichen operativen Organisationszweig ausgebildet.

Im Umweltbereich haben derlei Doppelstrukturen dazu geführt, daß innerhalb der VN mindestens drei unterschiedliche Definitionen des Begriffs *sustainable development* parallel im Umlauf sind und Anwendung finden.

Negativ auf die Effektivität des VN-Systems hat sich darüber hinaus die organisatorische Trennung zwischen den VN-Hauptorganen und den 14 Sonderorganisationen ausgewirkt. So sind WHO, FAO, UNESCO oder ILO völkerrechtlich selbständig und genießen rechtliche sowie praktische Autonomie. Die Sonderorganisationen haben ihre eigenen Verfassungen, eigene Leitungsorgane und sind finanziell unabhängig. Um die Koordination zwischen den Sonderorganisationen und den VN zu verbessern, wurden durch „*relationship agreements*“ formalisierte Kommunikationskanäle und Beratungsmechanismen geschaffen. Ohne rechtliche Autorität der VN über die Sonderorganisationen werden jedoch Doppelarbeit, konkurrierende und sich teilweise widersprechende Aktivitäten in der VN-Familie nicht zu vermeiden sein.

Besonders augenfällig ist dies im Wirtschafts- und Sozialbereich des VN-Systems. Organisationen aus beiden Kategorien der VN-Familie – VN-Organen und die Sonderorganisationen – engagieren sich auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Doppelstruktur zwischen dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und den angegliederten zwölf Kommissionen und elf subsidiären Spezialorganen (wie UNDP, UNEP, UNICEF oder

UNHCR) einerseits und die von der rechtlichen Autorität der VN unabhängigen Sonderorganisationen (wie die Bretton Woods Institutionen, UNIDO oder FAO) andererseits hat institutionelle Überschneidungen und damit zwangsläufig eine Duplikation der Funktionen, Interessenkonflikte und Konkurrenzverhalten hervorgerufen. Insbesondere hat es in der Vergangenheit zwischen den VN-Spezialorganen und den Bretton-Woods-Institutionen immer wieder entwicklungspolitische Differenzen gegeben, die – da ungelöst – inkompatible konzeptionelle Ansätze zur Folge hatten. Obwohl seit Jahren auf dieses grundsätzliche Problem hingewiesen wird, ist es wegen der gegebenen Interessenlagen unwahrscheinlich, daß der gegenwärtige Reformprozeß diese Situation entscheidend verbessert.

Die Reformpläne des Generalsekretärs

Vor dem Hintergrund einer extrem schwierigen Konsensfindung unter den Mitgliedstaaten werden sich die Reformen größtenteils auf jene Maßnahmen beschränken müssen, die unterhalb von Verfassungsänderungen durchgeführt werden können. Um dies zu leisten, wurde Kofi Annan bei seiner Wahl mit einem starken Mandat für die Reform des VN-Sekretariats und der subsidiären Organe ausgestattet. Seit seiner Amtseinführung hat der neue Generalsekretär den Reformprozeß deutlich beschleunigt. Treibende Kraft sind sicherlich die in erster Linie von den USA verursachten Finanzprobleme der VN. Allerdings wird seitens des Generalsekretariats immer wieder betont, daß Annan auch ohne den

Druck aus Washington Reformen für dringend erforderlich erachtet, um die Relevanz der Weltorganisation zu erhöhen.

Noch im Januar hat Annan den kanadischen Geschäftsmann Maurice Strong zum obersten Koordinator der VN-Reform berufen. Dessen Expertengruppe erarbeitete in enger Abstimmung mit dem Generalsekretär umfassende Vorschläge zur Neugestaltung der internen VN-Strukturen. Die Logik der Reform soll grundsätzlich zwei Prinzipien folgen: zum einen die Konsolidierung der organisatorischen Strukturen, um die Fragmentierung der VN zu beheben, und zum anderen die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen in ausgewählten Bereichen, um Entscheidungswege und -zeiten zu verkürzen.

Unter die Rubrik Konsolidierung fällt die Zusammenlegung von Organisationssegmenten, die sachverwandte Dienstleistungen erbringen, bislang aber potentielle Synergieeffekte nur unzureichend genutzt haben. Die Konsolidierung zielt aber auch darauf ab, eine Entflechtung von programmatisch-konzeptionellen und technisch-operativen Funktionen zu erreichen. Innerhalb des VN-Sekretariats sollen primär die *policy-making* Aufgaben angesiedelt werden, während die technisch-praktische Durchführung vorrangig den Spezialorganen und Programmen zugewiesen wird. Eng damit verbunden ist die gleichzeitige Stärkung der Entscheidungsbefugnisse der jeweilig Verantwortlichen vor Ort, um flexibel und sachgerecht auf die Erfor-

dernisse im Einsatzgebiet reagieren zu können. Vom Generalsekretariat wird betont, daß eine solche Dezentralisierung der Kompetenzen von einer Intensivierung des Informationsaustausches zwischen beiden Ebenen begleitet werden muß. Nur wenn entsprechende Kommunikationskanäle bestehen, könne sichergestellt werden, daß Erfahrungen, die bei der Umsetzung von Projekten gemacht werden, in die Planung künftiger Aktivitäten einfließen.

Das Reformpaket, dessen zwei Teile der Generalsekretär der Öffentlichkeit am 17. März und am 16. Juli präsentierte, wird nach Annans Worten zu einer „stillen Revolution“ innerhalb der VN führen. Die Reformen, die der Generalsekretär angekündigt bzw. bereits eingeleitet hat, stehen allesamt im Zeichen einer schlankeren und sparsameren aber auch effizienteren Verwaltung. **Die Reformvorschläge umfassen Rationalisierungsmaßnahmen im Sekretariat und auf der Ebene der Programme und Fonds, die Fusion von ganzen Abteilungen und die Zusammenfassung von Entscheidungsebenen und -gremien. Ziel des Reformprogramms ist es, eine Konsolidierung und verbesserte Integration der VN herbeizuführen, die Führungsstrukturen innerhalb der Organisation zu straffen und eine neue Managementkultur zu verankern. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehören:**

Stärkere Fokussierung der VN auf die vier Schlüsselbereiche: Frieden und Sicherheit, Wirtschaft und Soziales, Entwicklungshilfe,

humanitäre Aufgaben. Menschenrechtsfragen werden als Querschnittsaufgabe verstanden und sollen daher in allen vier Bereichen Berücksichtigung finden. Dieser Aufgabenstruktur entsprechend wurden bereits im Januar 1997 für jeden Bereich Exekutivausschüsse eingerichtet, in denen alle Abteilungen, Spezialorgane und Sonderfonds, die in den jeweiligen Feldern Aktivitäten durchführen, vertreten sind. Durch diese Bündelung soll eine verbesserte Integration sachverwandter und interdependenter Aufgaben gewährleistet werden.

Schaffung eines regierungsähnlichen Kabinetts (*Senior Management Group*), in dem neben dem Generalsekretär die Leiter der vier Hauptbereiche der VN sowie weitere Schlüsselbereiche der Organisation vertreten sind. Dieses Kabinett wird etwa ein Dutzend hochrangige Beamte umfassen. Außerdem soll eine **strategische Planungsgruppe** eingerichtet werden, die den Generalsekretär und sein Kabinett berät.

Zusammenlegung der Aktivitäten des Sekretariats im Wirtschafts- und Sozialbereich. Die Funktionen von bisher drei Abteilungen werden in einer zusammengefaßt (Department of Economic and Social Affairs), um größere Kosteneffektivität und eine bessere Nutzung der Ressourcen in diesem Bereich zu erzielen. Außerdem soll eine **UN Development Group (UNDG)** geschaffen werden, die alle Programme und Sonderfonds im Bereich der Entwicklungshilfe – UNDP, UNICEF und UNFPA – umfaßt. Ver-

schmolzen werden jedoch nur die Leitungsgremien; auf der operativen Ebene sollen die Programme selbständig bleiben. Aufgelöst wird hingegen das **Department of Humanitarian Affairs (DHA)**. Seine Funktionen sollen anderen Organen zugeordnet werden, u.a. bei einem neu einzurichtenden **Emergency Relief Coordinator** und beim UNHCR.

Auf nationaler Ebene wird jeweils ein einziges VN-Büro unter der Leitung eines Koordinators (Resident Coordinator) eingerichtet, bei dem die Aktivitäten aller Spezialorgane und Sonderfonds zusammenlaufen und der die VN gegenüber staatlichen Stellen und NGOs vertritt. Damit soll eine zusammenhängende Struktur auf der Länderebene erreicht werden. Die Mitglieder der VN-Familie werden künftig unter einer einzigen Flagge in sogenannten „VN-Häusern“ auftreten.

Verstärkung der Bemühungen zur **Bekämpfung von Drogenkriminalität, des organisierten Verbrechens und des internationalen Terrorismus** durch die Einrichtung des Office of Drug Control and Crime Prevention in Wien.

Konzentration aller technischen Einheiten, die den Konferenzbetrieb unterstützen, in einer **Konferenz-Abteilung** (Department of General Assembly Affairs and Conference Services) und die Neugestaltung der **Öffentlichkeits- und Pressearbeit** der VN.

Neben der organisatorischen Umstrukturierung sind ferner Maßnahmen im **Management** der VN geplant. Dazu gehört die Delegation von mehr Verantwortung auf die mittlere Managementebene, aber auch auf die technisch-operativen Einheiten in den Einsatzgebieten. Vereinfacht werden sollen das interne Regelwerk, Vorschriften und Bestimmungen.

Zu den Zielsetzungen, die vom Generalsekretär vorgegeben wurden, gehört nicht zuletzt die **Reduzierung der Ausgaben** der VN. So wird angestrebt, den Verwaltungsanteil am regulären VN-Haushalt von gegenwärtig 38 auf 25 Prozent bis zum Jahre 2001 zu senken. Neben den bereits aufgeführten Maßnahmen, die sich positiv auf die Kostenstruktur der VN auswirken sollen, ist die Streichung von weiteren 1182 Posten – noch unter Generalsekretär Boutros-Ghali wurden 1996 etwa 1000 Stellen gekürzt – in der VN-Verwaltung (auf insgesamt 8839) vorgesehen. Dies soll überwiegend durch die Nichtbesetzung freiwerdender Posten erreicht werden. Weitere Personalreduzierungen würden, so die Auffassung der meisten mit den internen Strukturen der VN vertrauten Experten, die Arbeitsfähigkeit des Sekretariats ernsthaft gefährden.

Die durch die Reformmaßnahmen erzielten Einsparungen sollen den Aktivitäten der VN im Wirtschafts- und Sozialbereich zugute kommen. Dazu wird – die Unterstützung der Generalversammlung vorausgesetzt – ein Sonderkonto eingerichtet werden, um die „Reformdividende“ den

Programmen und Sonderfonds zur Verfügung zu stellen. Bis zum Jahre 2002 will man so 200 Millionen US-Dollar im Verwaltungssektor einsparen.

Neben den Reformen, die den unmittelbaren Geschäftsbereich des Generalsekretärs betreffen, umfaßt das Reformpaket auch **Vorschläge, die sich direkt an die Mitgliedstaaten richten** bzw. einen Beschluß der Generalversammlung voraussetzen. Folgende Reformen möchte der Generalsekretär von der Generalversammlung und den Regierungen umgesetzt sehen:

Einrichtung eines **Beitragsfonds**, der mit einem Startkapital von 1 Milliarde US-Dollar die VN weniger anfällig bei spät oder nicht entrichteten Beitragszahlungen machen soll. Diese Maßnahme ist eine Reaktion auf die Finanzierpolitik der USA gegenüber den VN und ist - da politisch nicht umsetzbar - eher als taktisches Manöver zu sehen, um den Dialog mit den Mitgliedstaaten über die Zahlungsmoral zu führen.

Einführung eines ergebnisorientierten Haushaltsprinzips. Dadurch wären die verschiedenen VN-Organe gezwungen, bestimmte von der Generalversammlung erlassene Vorgaben zu erfüllen. Über die detaillierte Mittelverwendung würde hingegen innerhalb des Sekretariats entschieden, was sich positiv auf die Flexibilität der VN auswirken würde.

Einrichtung des Postens eines stellvertretenden Generalsekretärs und einer Reform-Kommission bei der Generalversammlung, die das VN-System als Ganzes kritisch untersuchen soll. Insbesondere soll die Beziehung zwischen den VN und den Sonderorganisationen neu gestaltet werden.

Reduzierung der Agenda der Generalversammlung durch eine klarere Prioritätensetzung, um einem begrenzteren Themenspektrum mehr Aufmerksamkeit widmen zu können, und die Einführung eines „Verfalldatums“ für Beschlüsse und Maßnahmen, die die Generalversammlungen erlassen.

Entwicklung von verlässlichen Arrangements bei der Stellung von Truppen für Peacekeeping-Operationen durch einzelne Mitgliedstaaten.

Es versteht sich, daß die vom Generalsekretär präsentierten Reformvorschläge nicht auf ungeteilte Zustimmung unter den Mitgliedstaaten oder innerhalb des VN-Systems stießen. Noch vor der offiziellen Bekanntgabe des zweiten Teils des Reformpakets gingen die Behördenleiter von UNICEF, UNFPA und WFP an die Öffentlichkeit, um gegen die geplante Schaffung der UNDG und einigen anderen Maßnahmen zu protestieren. **Neben der organisationsinternen Opposition fallen die Widerstände seitens der Mitgliedstaaten weitaus stärker ins Gewicht.**

Bei den Auseinandersetzungen um die admi-

nistrativen Reformen verläuft die grundsätzliche Konfliktlinie zwischen dem Norden und dem Süden ähnlich wie bei der Debatte um die SR-Erweiterung. Die Industrienationen, die gut drei Viertel des regulären Haushalts bestreiten, haben wiederholt ihr deutliches Interesse an Kostenreduktion und der Eliminierung von Doppelausgaben signalisiert. Von den Entwicklungsländern werden hingegen die Forderungen nach Einsparungen nicht nur mit großer Skepsis aufgenommen, sondern provozieren zum Teil heftigsten Widerstand gegen Verwaltungsreformen aller Art. Fusionen und Verschlinkungen werden häufig als Angriff auf die Interessen des Südens interpretiert; hinter dem propagierten Ziel der Effizienzsteigerung wird eine verdeckte Agenda vermutet, die ein verringertes entwicklungspolitisches Engagement der Industrienationen widerspiegelt. Verschärft wird dieser Nord-Süd-Konflikt durch das permanente Drängen der USA auf radikale Kürzungen, die nicht selten ohne politisches Fingerspitzengefühl erhoben werden. Eine Verhärtung der Fronten war die Folge.

Der Generalsekretär stand also von Anfang an vor der schier unlösbaren Aufgabe, mit seinem Reformprogramm den US-Kongreß zu einer verbesserten Kooperation zu bewegen, die Interessen der Entwicklungsländer dabei nicht zu vernachlässigen und diese Staaten davon zu überzeugen, daß die Reformmaßnahmen nicht dem Prinzip eines rücksichtslosen „down-sizing“

folgen, sondern letztlich die Wirksamkeit der VN verbessern sollen.

Erste Reaktionen aus Washington auf Annans Reformpaket waren wenig verheißungsvoll. So war aus dem Umfeld von Senator Helms zu vernehmen, daß die präsentierten Maßnahmen im Prinzip nichts veränderten. Andere Kongreßmitglieder sprachen schlicht von „nicht akzeptablen“ Vorschlägen. Von der US-Regierung wurde zumindest signalisiert, daß das Reformpaket in die richtige Richtung weist.

Das Schicksal der Reformen hängt von mehreren Faktoren ab. Zum einen wird der Generalsekretär Durchsetzungskraft gegenüber dem Beharrungsvermögen innerhalb der Organisation be-

weisen müssen. Dabei ist es für Kofi Annan sicherlich vorteilhaft, daß er als langjähriger VN-Beamter mit den internen Interessenlagen und Empfindlichkeiten bestens vertraut ist und daher unter den Mitarbeitern auf viel guten Willen stößt. Standhaftigkeit wird notwendig sein, um die Versuche von Regierungen abzuwehren, bestimmte ihren Interessen nahestehende Abteilungen und Posten innerhalb der VN zu erhalten bzw. mit ihren eigenen Leuten zu besetzen. Zum anderen wird es von den Mitgliedern der VN abhängen, ob sie dem Reformpaket die nötige Unterstützung zukommen lassen werden. Politische Beobachter gehen davon aus, daß es schwierig sein wird, in der Generalversammlung Konsens über die Reformen herzustellen.

Interessenlagen und internationale Zusammenarbeit

Aus dem Verlauf der Reformdiskussionen, sowohl bezüglich der Erweiterung des SR als auch der administrativen Reformen, wird deutlich, daß **eine Reform der VN ohne die Unterstützung der USA undenkbar** ist. Daher spielt der Blick auf die politischen Interessenlagen in den Vereinigten Staaten bei der Ausarbeitung von Reformvorschlägen oft eine ausschlaggebende Rolle. Mit ihrer starken Stellung im internationalen System als alleinige Supermacht haben die USA eine einzigartige Position gegenüber den VN und sind unumstritten die dominierende Kraft innerhalb der Weltorganisation. Hinter den Forderungen aus Washington nach mehr Ko-

steneffektivität der VN, mit denen sich die USA zum Antriebsmotor der Managementreform etabliert haben, stehen grundsätzliche Überlegungen über die Struktur des internationalen Systems und der Stellung, die die USA darin einnehmen.

Wenn Jesse Helms fordert, die VN sollten ihren Personalbestand um 50 Prozent reduzieren, dann geht es wohl eher um die Schwächung der VN als um Effizienzsteigerung. In der Konsequenz werden die Außenpolitiker der konservativen Kongreßmehrheit mit keiner VN-Reform zufrieden sein kön-

nen, die zu einer höheren Effektivität und Relevanz der Organisation führt. Die Aktivitäten der VN im Bereich der sozio-ökonomischen Entwicklung werden von einigen Vertretern des politischen Establishments in Washington als ähnliches „Übel“ wie staatliche Sozialhilfeprogramme angesehen und seien daher abzuschaffen. Ohne Frage spielen bei solchen Forderungen innenpolitische Überlegungen und eine gegenüber den Möglichkeiten von staatlichen Institutionen und Bürokratien traditionell skeptische politische Kultur in den USA eine wichtige Rolle. Bedeutender ist jedoch die daraus ersichtliche Abwendung vom Multilateralismus. Unilaterale Vorgehensweisen seitens der USA, wie sie beispielsweise bei der Erweiterung der G-7 und der NATO deutlich wurden, haben sich gehäuft.

Grundsätzlich stehen die USA also - grob vereinfacht - vor der Entscheidung, welcher außenpolitischen Leitlinie sie künftig folgen wollen. Dabei könnten sie entweder der Versuchung erliegen, mit den Mitteln der traditionellen Machtpolitik die Rolle eines „globalen Hegemons“ anzustreben. Ein kraftloser Multilateralismus und eine geschwächte VN wären die Konsequenz einer solchen außenpolitischen Orientierung. Oder die USA könnten sich auf das liberale Konzept der Außenpolitik besinnen und ihre Führungsrolle in der Welt durch eine internationale Organisation wahrnehmen. Welche dieser Optionen die USA wählen werden, wird

die Zukunft der VN entscheidend determinieren.

Anders als die USA haben die übrigen Mitgliedstaaten der VN keine unilaterale Option. Für die meisten Industrienationen besteht daher das grundsätzliche Interesse an der Stärkung multilateraler Strukturen und der Herausbildung einer funktionsfähigen kooperativen Weltordnung. Trotz der zunehmenden Einsicht, daß durch die wachsende Signifikanz internationaler Interdependenzen die Zusammenarbeit auf globaler Ebene immer wichtiger wird, ist das tatsächliche Engagement vieler Industrieländer in den VN allerdings oft nicht ausreichend.

Für die Entwicklungsländer waren die VN immer ein Hoffnungsträger. Obwohl diese Hoffnungen mehrfach enttäuscht wurden, bleiben die VN für die Interessen des Südens von essentieller Bedeutung. Als einzig echtes globales Forum bieten die VN die Möglichkeit, den Interessen der Entwicklungsländer Gehör zu verschaffen und Probleme von globalem Ausmaß zu diskutieren.

Die deutsche Position

In einer im September 1997 - kurz vor Beginn der Generalversammlung der VN - veröffentlichten Umfrage des Allensbacher Instituts für Demoskopie über die wichtigsten Ziele der deutschen Außenpolitik rangierte eine Frage nach

den VN und deren Einfluß am Ende des Katalogs und stieß auf das geringste Interesse. Deutschland ist zur Zeit, so die Schlußfolgerung der Befragung, "mit sich selbst beschäftigt". Binnenprobleme spielen zur Zeit eine größere Rolle als die Pflege der Außenbeziehungen, und Regierung und Opposition tragen dieser Stimmung in der Bevölkerung ein Jahr vor den Bundestagswahlen Rechnung. **Das allgemeine Interesse an den VN ist spürbar gering.**

Auf 43 Seiten hat die Bundesregierung am 15. Januar 1997 auf eine Große Anfrage der Bundestagsfraktion der SPD zur Reform der VN geantwortet. In vielen Bereichen sind die Antworten eher vage und geben nur wenig Aufschluß, wie die VN institutionell gestärkt werden sollten.

Eine Ausnahme bildet die Reform des SR. In einem Statement vor Beginn der letztjährigen Generalversammlung hat UN-Botschafter Eitel die deutschen Vorstellungen dahingehend präzisiert, daß - bei einer Gesamtgröße von 24 Mitgliedern - der SR um fünf neue ständige Mitglieder erweitert werden sollte - neben Deutschland und Japan je ein Vertreter der drei Kontinente des Südens, wobei die Mitgliedschaft der letzteren regional rotieren könnte, sowie weitere 4 nichtständige Mitglieder. **Das Entscheidungsverfahren sollte reformiert werden, womit eine Einschränkung des Vetorechts verbunden wäre, die für die P5 akzeptabel sein müßte, gleichzeitig**

aber einen Mehr-Klassen-SR verhindert. Neu ins Spiel gebracht wurde eine "periodische Überprüfungs Klausel", die eine Revision von Entscheidungen ermöglichen und damit signalisieren soll, daß eine Zustimmung zu dieser Zusammensetzung des SR nicht für die Ewigkeit gegeben wird.

Ob die diplomatischen Bemühungen der Bundesrepublik erfolgreich sein werden, diese Reformvorschläge auf absehbare Zeit zu realisieren, steht zu bezweifeln. Nichts deutet darauf hin, daß die P5 bereit seien, substantielle Änderungen ihres bisherigen Status' hinzunehmen. Und die Chancen einer baldigen Regelung werden nicht eben dadurch verbessert, daß in der Bundesrepublik wie in anderen Ländern derzeit andere - vor allem innenpolitische - Prioritäten gesetzt werden.

Perspektiven

Wer von den Reformvorschlägen Annans den „großen Wurf“ erwartete, der alle strukturellen Defizite des VN-Systems eliminieren und die Weltorganisation einer grundlegenden Neugestaltung unterziehen würde, mußte enttäuscht werden. Enttäuscht werden mußten auch jene, die Erfolg nach „Wall-Street-Manier“ definieren und Reformfortschritte an der Zahl der Entlassungen im VN-System festmachen. **Angesichts des komplexen Interessengeflechts und dem massiven politischen Druck aus den USA, dem der Generalsekretär und seine Reform-**

gruppe bei der Ausarbeitung des Reformprogramms gegenüberstanden, hat das Reformpaket überraschend klare Konsequenzen aus den diagnostizierten Strukturdefiziten im organisatorischen Bereich der VN gezogen. Obwohl die angekündigten Maßnahmen in einigen Details hinter die ursprünglichen Wunschvorstellungen des Generalsekretärs zurückfallen mußten, um verschiedene Interessen auszubalancieren, werden mit dem Reformpaket als Ganzes die entscheidenden Strukturveränderungen anvisiert, die der Weltorganisation zu einer größeren Relevanz auf der internationalen Bühne verhelfen könnten. Mit der Präsentation der Vorschläge fängt der Reformprozeß aber erst an.

Ob dieser Prozeß tatsächlich die Gestalt einer „stillen Revolution“ annehmen wird, hängt in erster Linie von den Mitgliedstaaten der VN ab. Es besteht die Gefahr, daß das Reformpaket von der 52. Generalversammlung zerredet wird und ein Flickwerk statt eine in sich stimmige Reform zum Endergebnis hat. Einige der wichtigsten Reformschritte, wie der Verankerung eines neuen Haushaltsprinzips oder die Klärung der Beziehungen zwischen Sonderorganisationen und den VN-Programmen, können nur von der

Generalversammlung bzw. den Mitgliedstaaten ergriffen werden.

Die eigentliche Problematik in der aktuellen wie auch in früheren Reformdebatten liegt im fehlenden Konsens unter den Mitgliedern der VN über die zukünftige Rolle der Weltorganisation im internationalen System. Sollen die VN künftig, wie von einflußreichen Kritikern in Washington gefordert, eine minimalistische Rolle spielen und lediglich eng begrenzte Servicefunktionen für ihre Mitglieder anbieten? Oder sollen die in der Charta der VN verankerten Zielsetzungen in den Bereichen der Friedens- und Sicherheitspolitik sowie – unter Anerkennung der entsprechenden Interdependenzen – der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung verfolgt werden? Wird die letzte Frage positiv beantwortet, so muß die Weltorganisation auch mit den entsprechenden Mitteln ausgestattet werden, um ihrem Auftrag gerecht werden zu können. Wie die Debatte über die VN-Finanzierung gezeigt hat, ist es fraglich, ob sich die Situation in absehbarer Zukunft entscheidend zum Besseren wenden wird. Solange diese Grundsatzfragen nicht gelöst sind, kann eine umfassende Reform nur schwer gelingen.

**Rückantwort an die
Stabsabteilung der
Friedrich-Ebert-Stiftung**

53170 Bonn

(Fax: 0228/883-538)

Hiermit möchte ich die nachfolgend angekreuzten Analysen für eine Schutzgebühr von je DM 10,00 bestellen.

- | | | |
|--------------------------|--|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> | Mittelstand und Globalisierung -KMU, Internationalisierung und Außenwirtschaftsförderung (November 1996) | E. Ulrich Cichy |
| <input type="checkbox"/> | Lessons from the UK Labour Market? (Januar 1997) | Paul Gregg |
| <input type="checkbox"/> | Griechenland in ruhigerem Fahrwasser - Politische und ökonomische Perspektiven (Januar 1997) | Heinz-Jürgen Axt |
| <input type="checkbox"/> | Modell Neuseeland? (Januar 1997) | Michael Dauderstädt |
| <input type="checkbox"/> | Ein Amerikanischer Wirtschafts(t)raum von Alaska bis Feuerland? NAFTA und die Integrationsperspektiven (Februar 1997) | Alexander Schäfer |
| <input type="checkbox"/> | Israel und der gefährdete Friedensprozeß - Neue und alte Konfliktlinien im Nahen Osten (Februar 1997) | Winfried Veit |
| <input type="checkbox"/> | Direktinvestitionen, Arbeitsplatzexporte und die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland (Februar 1997) | Michael Wortmann |
| <input type="checkbox"/> | Beamtenstaat Japan? (März 1997) | Michael Ehrke |
| <input type="checkbox"/> | Südostasien - Der Boom in einer kritischen Phase (März 1997) | Rolf Hanisch |
| <input type="checkbox"/> | Polen im Wahljahr 1997 (März 1997) | Hans R. Blumenthal |
| <input type="checkbox"/> | Wandel durch Konflikt - Wirtschaftliche und politische Entwicklungen im chinesischen Kulturraum (April 1997) | Carsten Herrmann-Pillath |
| <input type="checkbox"/> | Standort Brasilien (April 1997) | Jörg Meyer-Stamer |
| <input type="checkbox"/> | EURO und KMU - Chancen und Risiken einer einheitlichen Währung für die mittelständische Wirtschaft (April 1997) | E. Ulrich Cichy |
| <input type="checkbox"/> | Italien - Krise und Transformation des Parteienstaates (April 1997) | Michael Kreile |
| <input type="checkbox"/> | Japans Parteienspektrum im Wandel
Die Sozialdemokratische Partei Japans: Ein Rückblick (Mai 1997) | Michael Ehrke |
| <input type="checkbox"/> | Ukraine - -Abklingende Reformdynamik und Vorbereitung auf das Wahljahr 1997 (Juni 1997) | Andreas Wittkowsky |
| <input type="checkbox"/> | Morocco (Juli 1997) | Michael Field |
| <input type="checkbox"/> | Zentralasien: Eine Weltregion formiert sich neu (Juli 1997) | Uwe Halbach |
| <input type="checkbox"/> | Standort Italien (Juli 1997) | Michael Braun |
| <input type="checkbox"/> | Korea (August 1997) | Bernd Reddies |
| <input type="checkbox"/> | Japan auf dem Wege zum „Kapitalismus pur“ - Die Reformpolitik der Regierung Hashimoto (September 1997) | Michael Ehrke |

Name, Vorname

Institution

Firma:

Lieferanschrift: