

Wolfgang Kötter

Internationale Apparate als politischer Akteur. Das Beispiel Vereinte Nationen

I. Die Ratlosigkeit der Politik und der Disput der Theorien

Darüber, daß die Welt gegenwärtig eine Phase fundamentaler Umbrüche durchlebt, besteht weitgehender Konsens in Theorie und Praxis internationaler Politik. Dissens allerdings herrscht über die aus den Veränderungsprozessen abzuleitenden Schlußfolgerungen. Politiker und Wissenschaftler streiten vor allem um die Schaffung funktionstüchtiger Problemlösungskapazitäten und Steuerungsinstrumente für die zukünftige Gestaltung der internationalen Beziehungen. Uneinigkeit gibt es auch darüber, welche Akteure für eine solche Aufgabe geeignet seien.

Die gegenwärtige Realität der internationalen Beziehungen bietet in der Tat ein deprimierendes Bild: traditionelle nationalstaatliche Außenpolitik scheitert an der Komplexität der Probleme, und bestehende institutionelle Ordnungsinstrumente kranken an weitgehender Disfunktionalität. Als Folge tendieren neu entstehende wie auch historisch überkommene Konflikte immer häufiger zur gewaltsamen Austragung. Inner- und zwischengesellschaftliche Kriege, militärische Rivalität sowie ein erneutes regionales und möglicherweise auch globales Wettrüsten drohen zu prägenden Charakteristika der Weltentwicklung zu werden. Der Rat- und Konzeptionslosigkeit der Politik begegnen die Theorien der internationalen Beziehungen mit vielfältigen, nicht selten diametralen Erklärungsmustern und Empfehlungen. An der Streitfrage, ob den Herausforderungen eher durch unilaterale nationalstaatliche Selbsthilfe oder durch multilaterales kooperatives Handeln beizukommen sei, scheiden sich wie in der Politik, so auch theoretisch die Geister. Wechselseitige Vorwürfe signalisieren Unversöhnlichkeit. "Diese Theorien beschreiben die Welt nicht akkurat", resümiert John Mearsheimer nach einer Begutachtung institutioneller Theorieansätze, "daher ist auf ihnen basierende Politik zum Scheitern verurteilt.¹ Ernst-Otto Czempiel hält demgegenüber zwar manche Einsichten des Realismus für "richtig und beherzigenswert", urteilt jedoch generell: "Der Gesamtansatz dieser Theorie aber kann heute als überholt gelten."²

Jede dieser Denkschulen bietet als Resultat unterschiedlicher theoretischer Sicht auf die internationale Realität gegensätzliche Politikempfehlungen an. Einen zentralen Streitapfel bildet die Gestaltungsmächtigkeit von Institutionen. Können Institutionen einen verändernden, friedensstiftenden Einfluß auf nationalstaatliche Politik ausüben und dadurch als ein wirksames Ordnungsinstrument bei der

1 John J. Mearsheimer: The False Promise of International Institutions, in: International Security, Vol. 19, No.3, Winter 1994/95, p. 49

2 Ernst-Otto Czempiel: Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, München 1994, S.27

Gestaltung einer friedlichen und kooperativen Weltordnung agieren? Neorealisten streiten dies vehement ab. Mearsheimer belegt sein skeptisches Urteil mit dem Scheitern des Völkerbundes und der Hilflosigkeit internationaler Institutionen gegenüber dem Krieg in Bosnien. Er schlußfolgert, daß Institutionen in der Vergangenheit wenig bewirkt hätten. Vielmehr sei es der irrtümliche Glaube, daß Institutionen etwas bewirken, gewesen; allerdings mit verderblichen Folgen. Weil auch weiterhin ungerechtfertigtes Verlassen auf institutionelle Lösungen zu erwarten sei, prognostiziert Mearsheimer sogar weitere Fehlschläge für die Zukunft.³ Dem hält Harald Müller nach einer kritischen Bewertung institutionalistischer Ansätze entgegen: "Der Realismus stößt allerdings auf eine noch schwerwiegendere Einrede: er ist nicht in der Lage, einen großen Teil der Empirie internationaler Beziehungen zu erklären: Staaten kooperieren, Feinde handeln miteinander, Kriegsgegner versöhnen sich, Institutionen entstehen und erhalten sich über lange Zeit."⁴

II. Die UN-Reformdebatte

Die Kontroverse prägt auch die Diskussion um eine Reform der UNO als einziger universeller Weltordnungsmacht. Die Debatten werden allerdings im Grunde genommen auf drei unterschiedlichen analytischen Ebenen geführt und gehen deshalb nicht selten aneinander vorbei. Zum einen wird als Reform vorrangig eine Effektivierung und Effizienzsteigerung der einzelnen Organe und des Personals verstanden.⁵ Auf einer zweiten Ebene wird die Fähigkeit bzw. Unfähigkeit der Organisation, als weltpolitische Ordnungsmacht zu handeln, bewertet. Weitaus weniger Aufmerksamkeit erhält schließlich drittens die Wechselwirkung zwischen der Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber und innerhalb der Organisation einerseits und der daraus entstehenden Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit der internationalen Organisation als eigenständiger politischer Akteur andererseits. Hierin aber liegt ein wesentlicher Schlüssel für das Verständnis der erstgenannten Problemfelder.

Neorealisten gehen einerseits davon aus, daß internationale Organisationen vor allem Arenen zur Austragung von Interessen- und Machtgegensätzen der Staaten sind. Andererseits basiert ihre Negierung einer positiv gestaltenden Rolle der UNO auf einem Verständnis der Organisation als einer von den Nationalstaaten unabhängigen Größe an sich.⁶ Aber in Wirklichkeit gibt es "die Organisation" als

3 J. Mearsheimer: The false Promise of International Institutions, a.a.O., S. 49

4 Harald Müller: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1. Jg. (1994), Heft 1, S.22

5 Siehe hierzu ausführlich Klaus Dicke: Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen, Duncker & Humblot, Berlin 1994

6 Siehe z.B. Rosemary Righter: Utopia Lost: The United Nations and World Order, New York 1995

eine absolut autonome, selbstbestimmte und unabhängig von den Nationalstaaten agierende Handlungseinheit kaum. Mögen derartige Ansätze auch für supranationale Organisationen, z.B. die Europäischen Union, zutreffen. Bei zwischenstaatlichen Organisationen wie den Vereinten Nationen kann von einer eigenständigen Rolle bisher nur äußerst begrenzt gesprochen werden. Ein Großteil der Kritik, wie auch viele Reformvorschläge für die UNO, gehen am Kern des Problems vorbei, weil sie die Hauptverantwortung der Staaten als primäre Akteure der internationalen Politik ignorieren.⁷

Zunächst einmal ist davon auszugehen, daß internationale Organisationen durch die Staaten selbst gebildet werden. Das Ausmaß ihrer Kompetenz hängt vom Willen und der Entscheidung der Staaten ab. Auf diesen Zusammenhang verweist die Forderung Czempiels: "... wer die Vereinten Nationen reformieren will, muß die Außenpolitik ihrer Mitglieder reformieren."⁸ Die Tatsache, daß die konzeptionelle, strukturelle und finanzielle Basis der UNO sich den neuartigen komplizierten und umfangreichen Herausforderungen nicht gewachsen zeigt, bestätigt die Beurteilung der realistischen Schule über die Unfähigkeit von Institutionen allerdings nur scheinbar. Denn die Diagnose bleibt beim Symptom stehen. Konsequenterweise müßten die Realisten auch den nächsten Schritt der Ursachenerforschung gehen - zum Staat.

Die strukturellen Beziehungen zwischen Nationalstaaten als Mitgliedern und der UN-Organisation als deren Produkt belassen grundsätzliche Entscheidungs- und Einflußkompetenzen bei den Regierungen. Erstens ist die UNO keine supranationale, über den Staaten stehende Weltregierung. Ob als Generalversammlung oder Sicherheitsrat, es sind immer die Staaten, die entscheiden. Sie erteilen oder verweigern einen Auftrag, formulieren und begrenzen das Mandat für eine friedenserhaltende Blauhelmaktion, eine militärische Friedenserzwingung oder eine Vermittlungsvollmacht für den Generalsekretär. "Die Vereinten Nationen sind ein Zusammenschluß souveräner Staaten", charakterisiert Generalsekretär Boutros-Ghali diesen Sachverhalt, "und was sie tun können, hängt von dem Grad der Übereinstimmung ab, den die Staaten untereinander erzielen."⁹ Zweitens wirken die Regierungen unmittelbar auf die Effizienz und Arbeitsfähigkeit der Organisation und der Sekretariatsbediensteten ein.¹⁰ Sie geben politische Vorgaben für die Struktur und die Besetzung von Führungsstellen. Nicht selten

7 Siehe Ingvar Carlsson: Roles for the UN in International Security after the Cold War, in: Security Dialogue, Nr.1/1995, S.7 ff.

8 Czempel, Ernst-Otto: Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, a.a.O., S. 176

9 Boutros Boutros-Ghali: Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, in: Klaus Hübner (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung, Opladen 1994, S. 339

10 Siehe hierzu ausführlich Klaus Dicke: Die Reform des Sekretariats und die veränderte Rolle des Generalsekretärs, in: Klaus Hübner, (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen, a.a.O., S. 233

erkaufen sich Regierungen im Widerspruch zur Charta durch Zuzahlungen und Karrieregarantien die Loyalität ihrer Landsleute im UN-Sekretariat.¹¹ Über den Budget- und Administrationsausschuß (ACABQ) und den Verwaltungsausschuß für Koordinierung (ACC) beeinflussen die Staaten direkt das Management des Apparates. Nicht zuletzt wirkt die Zahlungs(un)moral der Mitgliedstaaten negativ auf die Arbeitsfähigkeit des Organisation ein.¹² Drittens schließlich resultiert die eingeschränkte Handlungskompetenz der Vereinten Nationen vor allem aus dem immer noch auf einzelstaatliche Souveränität fokussierten Politikansatz der Regierungen. Die Nationalstaaten erheben immer größere Forderungen an die UNO zur Lösung internationaler Probleme, die sie selbst unilateral nicht zu lösen imstande oder willens sind. Sie bringen jedoch nicht die politische Bereitschaft auf, um die Weltorganisation mit den notwendigen politischen Vollmachten und materiellen Mitteln auszustatten. Die Staaten sind weder bereit, auf entscheidenden Gebieten ihre nationalen Kompetenzen auf die multilaterale Ordnungsmacht zu übertragen, noch eine "Einmischung in innere Angelegenheiten" durch die Weltorganisation zu tolerieren.

Ein genereller Kompetenztransfer nationalstaatlicher Souveränität an internationale Organisationen findet bei den Staaten gegenwärtig offensichtlich keine Akzeptanz. Ohne multilaterales kooperatives Handeln sind aber die Probleme der internationalen Politik immer weniger zu lösen. Gibt es einen Ausweg aus diesem Dilemma? Ein Bindeglied zwischen den Staaten und internationalen Organisationen bilden die internationalen Apparate. Obwohl in grundsätzliche Beschlüsse der Staaten eingebunden, besitzen sie eine bestimmte eigenständige Gestaltungskraft als politischer Akteur. Könnte es sein, daß sich hier eine Chance bietet für eine graduelle Stärkung multilateraler Problemlösungskapazität ohne sofortige und generelle Aufgabe nationalstaatlicher Souveränitätsrechte durch die Mitgliedstaaten?

III. Der Apparat als politischer Akteur

Die Bedeutung des Apparates für eine eigenständige weltpolitische Rolle der UNO wird in der Öffentlichkeit und auch von den Staatenvertretern oftmals unterschätzt, bzw. bewußt minimiert.

Mit der Etablierung des Sekretariats entsteht eine politisch wie auch rechtlich handlungsfähige Behörde, die mit den Staaten als Partner in Beziehung tritt und interagiert. Es verkörpert somit die Akteursqualität, das supranationale Element, in der internationalen Organisation.¹³ Obwohl der Rahmen ihres Handelns durch die

11 . Dieter Göthel: Im Auftrag der Weltorganisation. Das Personal der Vereinten Nationen im Wandel, in: Vereinte Nationen, Heft 3/1995, S. 101

12 Per 31. Oktober 1994 betrugen die Beitragsschulden der Mitgliedstaaten insgesamt 2,4 Mrd. US \$ (770 Millionen zum regulären Budget und 1,6 Mrd. für Peacekeeping-Einsätze), UN weekly, Vol. 10, No. 45 vom 8. November 1994, S. 10.

13 Volker Rittberger/Bernhard Zangl:

Entscheidungen der Staaten vorgegeben wird, bieten die UN-Charta wie auch die diplomatische Praxis Raum für eine eigenständige politische Rolle des Apparats als "Agentur von Staatengemeinschaftsinteressen".¹⁴ Das Sekretariat ist eines der Hauptorgane der Vereinten Nationen. Die Charta bestimmt im Kapitel XV die Rechtsgrundlagen, Kompetenzen und Anforderungen für das Sekretariat und den Generalsekretär. Sie sind in den sogenannten "Staff Rules" weiter präzisiert.

Der Generalsekretär

Die politische Bedeutung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen wird nicht zuletzt durch das Interesse der im Sicherheitsrat vertretenen Staaten bei der Besetzung dieses Amtes deutlich.¹⁵ In der Regel findet eine umständliche und zeitaufwendige Vorauswahl und Wahlprozedur statt, bevor der Generalsekretär auf Vorschlag des Sicherheitsrates von der Vollversammlung der Mitgliedstaaten gewählt wird. Der Generalsekretär erhält durch die Charta eine Doppelfunktion: Er ist einerseits höchster Verwaltungsbeamter und Chefadministrator des Sekretariats. Ihm wird außerdem durch Artikel 99 eine Rolle als "Weltpolitiker" mit eigener politischer Handlungskompetenz zugeordnet. Das bedeutet: der Generalsekretär kann jederzeit "die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden."¹⁶

Aus dieser Funktionskombination resultiert für den Generalsekretär ebenfalls eine zweifache Möglichkeit, politisch tätig zu werden: Zum einen prägt sein Handeln nicht nur weitgehend die Effizienz des Verwaltungsapparates, sondern ebenfalls dessen politisches Selbstverständnis und seine diplomatischen Eigenaktivitäten im multilateralen Verhandlungsgeschehen. Andererseits tritt der Generalsekretär als Einzelperson, etwa in der Rolle des Vermittlers oder als Repräsentant der Organisation gegenüber den Regierungen der Mitgliedstaaten, auch als eigenständiger politischer Akteur in Erscheinung. Wenn die Staaten auf eine einseitige Druckausübung verzichten, kann die Institution Generalsekretär als ein von Weisungen Dritter unabhängiger weltpolitischer Akteur wirken und somit ein "genuin internationales Interesse"¹⁷ zur Geltung bringen.

Internationale Organisationen - Politik und Geschichte, Opladen 1994, S.100

14 Klaus Dicke: Die Reform des Sekretariats und die veränderte Rolle des Generalsekretärs, a.a.O., S. 225

15 Siehe Brian Urquhart: Selecting the World's CEO. Remembering the Secretaries-General, in: Foreign Affairs, Vol. 74, No.3, May/June 1995, pp. 21

16 Charta der Vereinten Nationen, in: Unser, Günther: Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, München 1992, S. 329

17 Klaus Dicke: Die Reform des Sekretariats und die veränderte Rolle des Generalsekretärs, a.a.O., S. 225

Stärker als seine Vorgänger tritt der gegenwärtige Generalsekretär Boutros-Ghali mit konzeptionellen Vorstellungen hervor, so z.B. in seinen der Generalversammlung entsprechend Artikel 98 der Charta vorgelegten Jahresberichten und auch in gesonderten Dokumenten für die Gebiete Friedenserhaltung¹⁸, Entwicklung¹⁹ und Abrüstung.²⁰ Trotz verbal geäußelter Zustimmung der Mitgliedstaaten treffen seine Forderungen nach Übertragung weitergehender Kompetenzen auf die multilaterale Ebene in sensiblen Sicherheitsbereichen auf Reserviertheit bis klare Ablehnung. Das betrifft Vorschläge wie die Errichtung von UN-Botschaften in den Staaten, die Bildung eines Nachrichtendienstes und einer Satellitenaufklärungskapazität für die UNO²¹, die Schaffung multilateraler UN-Streitkräfte entsprechend Kap. VII der Charta²² und in gewissem Sinne auch für eine Schnelle Peacekeeping Eingreiftruppe, bzw. ständig abrufbare nationale "Stand-by"-Truppen²³.

Das UN-Sekretariat

Die Rolle des Sekretariats, des internationalen Öffentlichen Dienstes, wird oft auf das organisatorisch-administrative Dienstleistungsgebiet beschränkt gesehen. Die politische Bedeutung des Sekretariats geht jedoch erheblich über diese Aufgabe hinaus. Es übt auf vielfältige, wenn auch zuweilen indirekte und vermittelnde Weise, einen spürbaren Einfluß auf das Gesamtspektrum des Politikentwicklungsprozesses der Organisation aus.²⁴ Die Charta sowie die in jedem Jahr von der Generalversammlung verabschiedeten Resolutionen und Entscheidungen übertragen dem

18 Boutros Boutros-Ghali: An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping (UN-Dok. A/47/277-S/24111), New York, 17. Juni 1992; deutsch: Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, in: Klaus Hübner (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen..., a.a.O., S. 339 ff. Eine Ergänzung legte Boutros-Ghali im Januar 1995 mit dem Dokument "Supplement to an Agenda for Peace" (UN-Dok. A/50/60; S/1995/1) vor

19 Boutros Boutros-Ghali: Agenda for Development, UN-Dok. A/48/935

20 Boutros-Ghali: New dimensions of arms regulation and disarmament in the post-cold war era, UN-Dok. A/C.1/47/7

21 Vgl. Connie Peck: Improving the U.N. System of preventive Diplomacy and Conflict Resolution: Past Experiences, Current Problems and Future Perspectives, in: Winrich Kühne (Hrsg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 432 f.

22 Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden, a.a.O., S. 352 f.

23 UN-Dok. A/48/403-S/26450; siehe auch UN-Dok. A/49/1, p.54 und A/50/60, p. 11

Generalsekretär bzw. dem Sekretariat eine Vielzahl von Aufgaben.

1. Sicherung des kontinuierlichen Funktionierens der Organe und Institutionen

Die Bediensteten des ständig arbeitenden Sekretariats sichern den täglichen Funktionsablauf der Organisation. Sie unterhalten den Kontakt zu den akkreditierten Vertretungen sowie den Außenministerien der Mitgliedstaaten und wirken für die Exekution der vielfältigen Programme und Missionen vor Ort.

Der Generalsekretär und damit das Sekretariat arbeiten auf der Grundlage von Entscheidungen der aus den Mitgliedstaaten gebildeten Gremien. Resolutionen der Generalversammlung tragen, im Unterschied zu den Mitgliedstaaten, für den Apparat verbindlichen Charakter. Das bedeutet, daß das Sekretariat auch dann tätig wird, wenn Resolutionen gegen den Willen von Minderheiten der Mitgliedstaaten zustandekommen. Es kann durch die Organe gefaßte Beschlüsse nicht grundsätzlich abändern. Art und Weise der Erfüllung, Tempo und Inhalt der Realisierung werden jedoch entscheidend durch die Beamten des Sekretariats bestimmt. Durch seine Tätigkeit wirkt das Sekretariat aktiv auf den Prozeß der multilateralen Diplomatie zurück.

2. die wissenschaftliche-analytische Tätigkeit zur Informationsaufarbeitung und Entscheidungsvorbereitung

Einen erheblichen Beitrag im Input-Bereich der Organisation leisten die Sekretariatsangehörigen durch ihre Thematisierungsmacht.²⁵ In der Regel erstellt das Sekretariat die Tagesordnung für die jeweiligen UN-Gremien. Auf Anforderung der Organe unternimmt der Generalsekretär, das heißt praktisch das Sekretariat, eine umfangreiche informative und analytische Arbeit. Allein die Zahl der Berichte an die Generalversammlung stieg von knapp 90 in 1987 auf mehr als das Doppelte in 1992. Durch diese Tätigkeit setzt das Sekretariat für viele Diskussionen und späteren Beschlüsse bereits im Vorstadium richtungsweisende Ausgangspunkte. Auswahl und Thematisierung von Problemfeldern, Selektion und Formulierung von Handlungsoptionen sowie die vorgelegten Schlußfolgerungen und Empfehlungen bieten vielfältige Möglichkeiten der Einflußnahme auf Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in den zwischenstaatlichen Gremien. Auch wenn Studienaufträge mit der Unterstützung von Wissenschaftlern angefordert werden, haben Generalsekretär und Sekretariat bei der Zusammensetzung von Beratungsgremien und Expertengruppen beträchtlichen Spielraum. Mitarbeiter des Sekretariats beeinflussen den Inhalt von Studien und analytischen Hintergrundpapieren für UN-Konferenzen und damit den inhaltlichen Verlauf und die Ergebnisse der Verhandlungen.

3. Beeinflussung von Staatenpositionen durch offizielle und informelle Kontakte

24 Volker Rittberger/Bernhard Zangl:
Internationale Organisationen - Politik und
Geschichte, a.a.O., S. 101

25 Dieselben, ebenda, S. 108

Untersuchungsergebnisse, denen zufolge aktive Vermittler, die selbständig sowohl den Verlauf als auch den Inhalt von Verhandlungen beeinflussten, in 40 Prozent der Fälle positive Ergebnisse erreichten, während bei passiven Vermittlern lediglich 20 Prozent erreicht wurden.²⁹

Friedenserhaltung - Peacekeeping

Das Tätigkeitsfeld Friedenserhaltung (Peacekeeping) repräsentiert vielleicht am deutlichsten die eigenständige Rolle von Generalsekretär und Sekretariat als politischer Akteur. Bereits die konzeptionelle Geburt des Konzepts geht nicht auf die Charta oder einen Beschluß eines Mitgliedergremiums, sondern auf die Initiative eines UN-Generalsekretärs, Dag Hammarskjöld, zurück. Angesichts der Blockierung der im Kapitel VII der Charta enthaltenen friedensschaffenden Funktion durch den Ost-West-Konflikt galt Peacekeeping lange Zeit als die einzige Möglichkeit einer friedensfördernden Rolle der Vereinten Nationen.

Dem Generalsekretär wird in der Regel die gesamte praktische Durchführung von friedenserhaltenden Maßnahmen übertragen. Obwohl in der Charta nicht vorgesehen, wuchs die Zahl der friedenserhaltenden Einsätze nach dem Ende des Ost-West-Konflikts seit 1988 quantitativ sprunghaft an und erfuhr gleichzeitig eine beträchtliche inhaltliche Ausweitung.³⁰ Die Zahl stieg von 5 im Jahre 1988 auf 11 in 1992, und Ende 1994 liefen insgesamt 17 Aktionen. Hinzu kam als relativ neue Aufgabenstellung die Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle von Wahlen, von denen es noch in 1988 keine, in 1992 sechs und 21 in 1994 gab. Das bei friedenserhaltenden Maßnahmen eingesetzte Personal wuchs von etwa 11 000 in 1988, auf 13 000 in 1992 und mehr als 77 000 in 1994. Das Budget für Peacekeepingmissionen stieg von 230 Tausend Dollar in 1988 auf 1,79 Milliarden in 1992 und 3,61 Milliarden in 1994.³¹ Es beträgt damit mehr als doppelt soviel wie das jährliche reguläre Budget der Organisation von etwa 1,3 Milliarden Dollar. Angesichts der quantitativ und qualitativ enorm gewachsenen Anforderungen besteht gegenwärtig die Tendenz, operative Aufgaben von den durch Mitgliedstaaten besetzten Organen verstärkt auf das Sekretariat zu verlagern, ein weiteres Symptom für die wachsende Rolle des Apparates als politischer Akteur.³²

Dem Generalsekretär obliegt die konzeptionelle Vorbereitung der Aktionen, er ist der oberste Dienstherr des eingesetzten Personals, und sein persönlicher Beauftragter leitet die Operationen vor Ort. Vorwürfe wegen des Scheiterns oder

29 Vgl. Jacob Bercovitch/J. Theodore Anagnoson/Donette L. Wille: Some Conceptual Issues and Empirical Trends in the Study of Successful Mediation in International Relations, in: Journal of Peace Research, Nr. 1/1991, S. 16

30 Für eine detaillierte Darstellung des erweiterten Peacekeeping siehe Hans-Georg Ehrhart; Konrad Klingenburg: Was heißt Peacekeeping? in: S+F, Sicherheit und Frieden, Nr. 2/94, S. 52-63

31 UN-Dok. A/50/60-S/1995/1

32 Vgl. Boutros-Ghalis Ausführungen im Jahresbericht 1994, UN-Dok. A/49/1, p. 5

auftretender Schwierigkeiten an den Generalsekretär gehen jedoch nur zum Teil berechtigt an ihn. Oftmals, so z.B. in Somalia und dem ehemaligen Jugoslawien, ignorieren die Sicherheitsratsmitglieder die Vorschläge und Warnungen des Generalsekretärs und zwingen ihm gegensätzliche Entscheidungen auf, für dessen Fehlschlagen dann die UNO verantwortlich gemacht wird.³³

Konfliktprävention und Vermittlung

Obwohl die Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dem Sicherheitsrat überträgt, besitzen in der Praxis Generalsekretär und Sekretariat das größte Potential für vorbeugende Diplomatie und friedliche Streitbeilegung.³⁴ Die eigenständige Rolle des Generalsekretärs bei der Konfliktprävention und friedlichen Streitbeilegung wurden in den vergangenen Jahren sowohl durch die Generalversammlung³⁵ als auch den Sicherheitsrat gestärkt. Auf seinem Gipfeltreffen im Januar 1992 hat der Sicherheitsrat dem Generalsekretär ausdrücklich ein Mandat für die Priorität präventiver und friedenserhaltender Maßnahmen erteilt.³⁶ Generalsekretär Boutros-Ghali hat mehrfach seine Bereitschaft bekundet, von einem solchen Mandat aktiv gebrauch zu machen und dafür konzeptionelle Vorstellungen entwickelt.³⁷ Er bildete im Sekretariat die Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (DPA) und zentralisierte dort alle politischen Funktionen, die vorher durch unterschiedliche Sekretariatseinheiten wahrgenommen wurden. Nach mehrfacher Umstrukturierung nimmt die Hauptabteilung Aufgaben der politischen Analyse, Frühwarnung und Konzipierung von Präventivmaßnahmen zur Konfliktlösung wahr.³⁸ Durch seine neutrale, über den Streitparteien angesiedelte Position im Gesamtgefüge der Organisation eignet sich das Sekretariat für Aufgaben eines globalen Konfliktverhütungszentrums möglicherweise besser als von Mitgliedstaaten gebildete Organe wie Sicherheitsrat oder

33 Für eine Zwischenbilanz der Neueren Einsätze siehe Winrich Kühne: Die Friedenssicherung der Vereinten Nationen in der Krise? Eine Zwischenbilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/1994, S.18-27

34 Connie Peck: Improving the U.N. System ..., a.a.O., S. 404 ff.

35 So z.B. durch die Deklaration der Generalversammlung über Prävention und friedliche Konfliktbeilegung von 1988, UN-Res. 43/51; siehe auch Res. 46/59

36 UN-Dok. S/23500, dtsh. in: Vereinte Nationen, Bonn, Nr. 2/1992, S. 66 f.

37 Vgl. z.B. Boutros Boutros-Ghali: Agenda für den Frieden, a.a.O., S. 350 f. vgl. auch derselbe: Supplement to an Agenda for Peace, a.a.O., p. 13

38 Nach der Neustrukturierung arbeiten im DPA etwa 50 Mitarbeiter in sechs für verschiedene geographische Regionen zuständigen Abteilungen.

Generalversammlung.³⁹ Seine Glaubwürdigkeit hängt maßgeblich von einer unparteiischen Bewertung der Tatsachenermittlung, Informationen und Handlungen einer Konfliktfrüherkennung ab. Schwierigkeiten in der Umsetzung bereiten gegenwärtig vor allem, geeignete Personen als Vermittlungsbevollmächtigte des Generalsekretärs zu finden sowie fehlende Prozeduren, Training und Finanzierung für derartige präventive UN-Missionen.⁴⁰

Kompetenz und Unabhängigkeit der UN-Bediensteten

Intellektuelle und politische Glaubwürdigkeit der UN-Bediensteten - fachliche Kompetenz und politische Unabhängigkeit von den Regierungen - sind der Schlüssel für die erfolgreiche Wahrnehmung einer konstruktiven, neutralen und akzeptierten Rolle des Apparats. "Neutral" bedeutet allerdings nicht "unpolitisch". Im Gegenteil: eine unparteiische, allen Partnern gegenüber faire Haltung bildet erst die Voraussetzung für eine erfolgreiche politische Rolle des Sekretariats. Die UN-Charta trifft dazu in den Artikeln 100 und 101 klare Aussagen: "Der Generalsekretär und die sonstigen Bediensteten dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten von einer Regierung oder von einer Autorität außerhalb der Organisation Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen."⁴¹ Die Mitgliedstaaten verpflichten sich Ihrerseits, "den ausschließlich internationalen Charakter der Verantwortung des Generalsekretärs und der sonstigen Bediensteten zu achten und nicht zu versuchen, sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen."⁴² Für die Einstellung werden als Kriterien "ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit"⁴³ genannt. Die Auswahl soll auf "möglichst breiter geographischer Grundlage"⁴⁴ erfolgen. In der Praxis erweisen sich die drei geforderten Elemente "Unabhängigkeit", "Kompetenz" und "geographische Ausgewogenheit" nicht nur in ihrer jeweiligen individuellen Konsequenz als schwer realisierbar. Noch komplizierter ist es, eine optimale Kombination der zuweilen in der Praxis einander ausschließenden Komponenten zu erreichen.

Nicht selten versuchen Regierungen im Widerspruch zur geforderten Unabhängigkeit des internationalen Personals über im Sekretariat angestellte eigene Landsleute Einfluß auf die Tätigkeit des Apparats auszuüben und Informationen über Interna zu erlangen.⁴⁵ Finanzielle und politische Beeinflussungs-

39 Vgl. Konrad Klingenburg: Vom Krisenmanagement zur Konfliktprävention - Herausforderung und Chance für die Vereinten Nationen, in: S+F, Sicherheit und Frieden, Hamburg, Nr.3/1994, S. 102

40 Boutros Boutros-Ghali: Supplement to an Agenda for Peace, a.a.O., pp. 7

41 Charta der Vereinten Nationen, a.a.O., S. 321

42 ebenda

43 ebenda, S. 322

44 ebenda

versuche durch Regierungen werden bis heute unternommen.⁴⁶ Trotzdem erscheint das Ziel eines unabhängigen und neutralen Sekretariats nicht unerreichbar. Aus den operativen Aufgaben und spezifischen Arbeitsanforderungen selbst ergeben sich natürliche Grenzen für ein manipulatorisches Einwirken von außen. Selbst die staatssozialistischen Länder, die ein vielgliedriges System politischer, finanzieller und administrativer Bindungen ihrer im UN-Apparat tätigen Staatsangehörigen praktizierten, erreichten nur begrenzte Erfolge. Bestimmte Effizienzeinbußen werden zugunsten einer geographischen Balance (die zumeist auch eine bestimmte politische bedeutet), nicht völlig vermeidbar sein. Sie wird allerdings zumindest teilweise kompensiert durch die Reflektion der äußeren Staatenwelt im Sekretariat. Sie ermöglicht es, innerhalb des Sekretariats, Felder für Kompromisse abzustecken, ein Gefühl für deren Akzeptanzchancen zu entwickeln und sie gegenüber den Mitgliedstaaten zu vermitteln. Eine nicht zu unterschätzende negative Auswirkung brachte der aus Einsparungsgründen über Jahre verhängte Einstellungsstopp bei praktischer Unkündbarkeit der Sekretariatsbediensteten mit sich. Er blockierte einen gesunden Austausch von Personal und die Zufuhr junger, veränderungsbereiter Kräfte. Die daraus resultierende Tendenz zur Überalterung, innovationsfeindlichem Routineverhalten und innerbürokratischem Filz könnten sich für eine an den Zukunftsanforderungen orientierte Sekretariatsreform als schwerwiegende Hindernisse erweisen. Deshalb stellt die kürzlich erfolgte Aufhebung des Einstellungsstopps eine positive Entwicklung für die Erneuerung des Personalbestandes dar. Wenn es dem Generalsekretär darüber hinaus gelingt, das Ethos eines unabhängigen, den "Weltinteressen" verbundenen internationalen Mitarbeiters zu entwickeln und die Arbeitsmotivation durch Auswahlwettbewerbe, leistungsabhängige Laufbahnperspektiven und Besoldungsregelungen materiell zu untersetzen, können weitere Gegenwirkungen erreicht werden. Natürlich wird ohne den politischen Willen der Staaten und ihre Erkenntnis, daß ein neutrales Sekretariat letztendlich auch ihren eigenen Interessen entspricht, eine wirkliche Unabhängigkeit des internationalen öffentlichen Dienstes nicht erreichbar sein.

IV. Reformvorschläge

Stärkung des internationalen Sekretariats

Generalsekretär und Sekretariat treten in der internationalen Politik als handelnde Subjekte auf. Sie sind kein Staat mit eigenen ökonomischen, wirtschaftlichen oder militärischen Interessen, aber sie sind politischer Akteur. In dieser einmaligen Stellung könnten internationale Apparate als unabhängige und neutrale Kraft als Brücke zwischen den Staaten und auch zwischen Staaten und Gesellschaftskräften fungieren.⁴⁷

45 Vgl. Klaus Dicke: Die Reform des Sekretariats ..., a.a.O., S.231

46 Vgl. ders.: ebenda, S. 231; siehe auch Thomas M. Franck: Nation against Nation. What Happened to the U.N. Dream and What the U.S. can do about it, Oxford 1985, p. 334

47 Vgl. Vgl. Giandomenico Picco: Preventive Diplomacy and Conflict Resolution: How to Improve the United Nations Intelligence Assessment and Early Warning Capabilities, in: Winrich Kühne

Die Hilflosigkeit der UNO gerade gegenüber den Post-Kalte-Kriegs-Konflikten hat eine der Ursachen im bisherigen Defizit einer präventiven Politik der Konfliktverhinderung. Generalsekretär und Sekretariat könnten einen entscheidenden Beitrag zur konzeptionellen und organisatorischen Weiterentwicklung der vorbeugenden Diplomatie zur vierten friedensrelevanten Dimension der UNO leisten.⁴⁸ Schritte in diese Richtung wären die Schaffung und den Ausbau der Infrastruktur, die Sicherung von Training und finanziellen, personellen und materiellen Anforderungen sowie erweiterte Fähigkeiten zur Informationsgewinnung, Konfliktfrüherkennung, Vermittlungs- und Verhandlungsdiplomatie innerhalb des Sekretariats.⁴⁹ Erforderlich wären die Ermächtigung zur Initiierung eigenständiger Präventivaktivitäten ohne langwierige Abstimmung und Entscheidungsfindung der Mitgliederorgane und der Ausbau der Sekretariateinheit DPA zum globalen Konfliktverhütungszentrum.⁵⁰

Als eine weitere Maßnahme zur Stärkung der Unabhängigkeit wird die Wahl des Generalsekretärs für nur eine, dafür aber verlängerte Amtsperiode von sieben Jahren empfohlen.⁵¹ Das würde den Generalsekretär gegenüber dem Druck von einflußreichen Mitgliedstaaten auf Wohlverhalten für die Unterstützung einer Wiederwahl immunisieren. Die Verlängerung der Dienstperiode könnte gleichzeitig ein bestimmtes Maß an Kontinuität in der Amtsführung garantieren. Die Unabhängigkeit des Generalsekretärs von den Mitgliedstaaten und insbesondere seine politische Autorität gegenüber dem Sicherheitsrat würden gestärkt.

Die Forderung nach einer Kompetenzverlagerung in der Tätigkeit der Organisation von den Mitgliedergremien auf das Sekretariat wird gewöhnlich gekontert mit der Befürchtung eines weiteren Machtzuwachses für einen aufgeblähten, ineffektiven und unkontrollierbaren Bürokratenapparat. Diese Argumente müssen ernsthaft geprüft und berücksichtigt werden, denn zweifellos sind negative Tendenzen in jedem der drei Problemfelder vorhanden. Ein Großteil der gegenüber dem Sekretariat erhobenen Kritik besteht nicht grundlos. Unbestritten hat der UN-Apparat erhebliche Schwächen. Wie jede Bürokratie tendiert er zur

(Hrsg.): Blauhelme in einer turbulenten Welt, a.a.O., S. 428

48 Vgl. Ernst-Otto Czempiel: Die Reform der UNO..., a.a.O., S. 156

49 Siehe Connie Peck: Improving the U.N. System ..., a.a.O., S. 420 f.

50 Vgl. Konrad Klingenburg: Vom Krisenmanagement zur Konfliktprävention - Herausforderung und Chance für die Vereinten Nationen, in: S+F, Nr. 3/94, S. 102

51 Ein solcher Vorschlag wurde von verschiedener Seite gemacht: Vgl. z.B. A Call to Action. Summary of **Our Global Neighbourhood**, the report of The Commission on Global Governance, Geneva 1995, p. 16. Vgl. auch Brian Urquhart: Selecting the World's CEO ..., a.a.O., S. 26

Selbstgenügsamkeit, neigt zu Erstarrung und Routine; Vorgänge ertrinken in der Papierflut, und einmal geschaffene Stellen verschwinden selten. Bis vor kurzem bestand keine wirksame Selbstkontrolle in Management und Finanzen. Boutros-Ghali begann unmittelbar nach seiner Wahl im Jahre 1991 mit einer Umstrukturierung und "Verschlankung" des Apparats. Dabei wurden spürbare Ergebnisse erzielt:⁵²

- Eine Reihe von Führungsposten auf der Ebene der stellvertretenden und Beigeordneten Generalsekretäre wurden ersatzlos gestrichen und die Zahl der Sekretariatseinheiten reduziert.⁵³
- Der stärkeren Verwaltungs- und Finanzkontrolle sowie der Aufdeckung von Korruptions- und Verschwendungsvergehen innerhalb des Apparats diente die Einführung eines Beigeordneten Generalsekretärs für Inspektionen und Untersuchungen.
- Eine personelle Ausdünnung wurde dadurch erreicht, daß der Personalbedarf aus wachsenden Arbeitsanforderungen - vor allem durch steigende Mitgliedszahl, den Anstieg der Berichts- und Sitzungsanforderungen sowie die Vervielfachung von Peacekeeping-Einsätzen und Wahlunterstützung - durch Umgruppierungen innerhalb des Sekretariats abgesichert wurde.⁵⁴

Der Gefahr einer unkontrollierten Verselbständigung des Apparates in der Zukunft könnte durch ein effizientes "checks and balances"-System begegnet werden. Dies erfordert erhöhte Transparenz sowie eine durchgreifende Demokratisierung der Meinungsbildungs-, Entscheidungs- und Exekutionsprozesse. Neben den inneren Kontrollinstrumenten und der Kontrollfunktion der Mitgliederstaaten wäre ebenfalls das Korrekturpotential einer dritten Kraft zu nutzen - das der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) bzw. einer parlamentarischen Vertretung der Weltorganisation.

Demokratisierung

Unter der Forderung nach Demokratisierung wird oft lediglich eine stärkere Rolle der kleineren Mitgliedstaaten der Organisation gegenüber den Großmächten, insbesondere den mit Privilegien und Sonderrechten ausgestatteten ständigen Sicherheitsratsmitgliedern, verstanden. Dies bildet jedoch nur einen Aspekt des Problems. Im ursprünglichen Wortsinn der Demokratie als "Volksherrschaft" erfordert sie eine Beteiligung der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen auch der internationalen Organisationen. Die UNO ist aber in der bisherigen Praxis nicht eine Vereinigung von Völkern, sondern eine Gemeinschaft von Staaten, eine intergovernmentale Einrichtung. Das hat zur Folge, daß sie Politik nicht in erster Linie Demokratie- oder Gerechtigkeitskriterien unterwirft, sondern vor allem Machtgebrauch von Staaten verregelt und einen Interessenausgleich von

52 Für die folgenden Angaben siehe UN-Dok. A/47/1, A/48/1, A/48/428, A/49/1 und A/50/1

53 Siehe auch Günther Unser: Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, 5. Auflage, München 1992, S. 117

54 UN-Dok. A/50/60, p. 4

staatlichen Machtinteressen anstrebt.⁵⁵ Nicht "Wir, die Völker ..."56, wie es in der Chartapräambel heißt, machen die UNO aus, sondern die Regierungen mit z.T. fragwürdiger demokratischer Legitimierung. Eine echte Demokratisierung muß daher die Erweiterung der Organisation um eine gesellschaftliche Komponente enthalten, eine Einbeziehung der "civil society", der nichtstaatlichen Gruppen und Akteure.⁵⁷ Unter dem Gesichtspunkt der weltweiten Demokratisierung verweist Boutros-Ghali auf die Beteiligung der NGOs an internationalen Organisationen als "Grundelemente der Repräsentation der modernen Welt" und bezeichnet sie als eine Garantie für deren Legitimität.⁵⁸

NGOs bilden in ihren Gesellschaften häufig Gegeneliten bzw. Paralleleliten heraus, die im Dissens zur jeweiligen Regierungspolitik, zumindest auf spezifischen Problemfeldern stehen. Somit bringen sie ein zusätzliches Pluralitätselement in die internationale Politik ein und wirken sowohl gegenüber den eigenen Regierungsvertretern als auch für die Tätigkeit der internationalen Apparate als korrekatives Element. In den vergangenen Jahren zeigt sich deutlich ein quantitativer und qualitativer Zuwachs der Rolle gesellschaftlicher Kräfte vor allem auf den Gebieten Menschenrechte, Ökologie und Abrüstung. Die stärkere Einbeziehung von NGOs in die Tätigkeit zwischenstaatlicher internationaler Organisationen bringt eine Reihe Vorteile, sie birgt jedoch auch Nachteile und Risiken. Zu den Vorteilen gehören das Einbringen bürgernahen Problembewußtseins, von Sachkompetenz und Interessenartikulation; unbürokratischer Spontanität und innovativen kreativen Denkens; zuweilen auch finanzieller Zuwendungen. Nachteile allerdings erwachsen bei ungenügender Legitimation und Repräsentanz in der Gesamtgesellschaft oder bei einer Instrumentalisierung von NGOs durch Regierungen bzw. durch Partikularinteressen wirtschaftlicher oder politischer Lobbies. Aus erheblichen Geldzuwendungen durch einzelne NGOs entsteht die Gefahr einer finanziellen und damit auch inhaltlichen Abhängigkeit. Die Koordinierung einer optimalen Einbindung der NGOs in die Arbeit der Organisation könnte durch entsprechend aufgewertete NGO-Units innerhalb des UN-Sekretariats erreicht werden.⁵⁹

55 Vgl. Ulrich Albrecht/Bernhard Neugebauer: Die Reform der Vereinten Nationen nach friedenspolitischen Vorgaben, in: Hübner, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen..., a.a.O., S. 12

56 Charta der Vereinten Nationen, a.a.O., S. 297

57 Vgl. Richard von Weizsäcker: Die Welt braucht eine schnelle Eingreiftruppe, in: Die Zeit, Nr. 26/95, vom 23. Juni 1995, S.3

58 Vgl. Boutros-Ghali: Globale Perspektiven für die Vereinten Nationen, in: Außenpolitik, Hamburg, Nr. 2/1995, S. 108 u. 114

59 Vgl. Peter M. Schulze, : Nicht-Regierungsorganisationen und die Demokratisierung der Vereinten Nationen, in: Hübner, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen ..., a.a.O., S. 132 ff.

Eine weitere Form der Erweiterung der UNO um eine gesellschaftliche Komponente wäre die Parlamentarisierung, die Einführung einer parlamentarischen Vertretung aus in den einzelnen Mitgliedstaaten gewählten Volksvertretern. So empfiehlt Czempiel beispielsweise die Einrichtung einer Zwei-Kammer-Institution. Eine solche grundlegende strukturelle Veränderung würde eine funktionale Verbindung zwischen innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Demokratie herstellen.⁶⁰ Die Pluralisierung des politischen und fachlichen Inputs in die Tätigkeit der Organisation wären wichtige Ergebnis solcher Veränderungen. Deren Wirken wird dadurch unabhängiger von den Regierungen und gleichzeitig ihre Akzeptanz in den Gesellschaften gestärkt. Dies entspräche dem Übergang von der Staatenwelt zu einer von mehreren politischen und gesellschaftlichen Organisationsformen geprägten Gesellschaftswelt und würde diesen gleichzeitig stimulieren.⁶¹

Obwohl also eine Reihe ernsthafter Gründe, und letztendlich auch die Eigeninteressen der Staaten, für die Ausweitung der Handlungsspielräume der internationalen Apparate sprechen, sind die Realisierungschancen eher skeptisch zu beurteilen. Der Prozeß der Umsetzung eines bestimmten Interesses in praktische Politik enthält immer auch eine entscheidende subjektive Komponente - die Rezeptionsfähigkeit des objektiv bestehenden Interesses durch die jeweilige politische Elite. Das Ergebnis hängt also in starkem Maße von der "strategische Kompetenz der Akteure"⁶² ab. In der Praxis klafft offensichtlich eine beträchtliche Wahrnehmungs- und Erkenntnislücke zwischen Veränderungen in der Realität und subjektiver Umsetzung in notwendiges Handeln. Dies wirkt sich sowohl auf die unilaterale Politik der Staaten wie auch auf ihre Politik gegenüber und in multilateralen Institutionen aus. Das Scheitern der UNO widerspiegelt in vielen Fällen lediglich das Versagen der Politik ihrer Mitglieder. Die Vereinten Nationen können nur so gut sein, wie die Mitgliedstaaten dazu bereit sind. Solange deren Außenpolitik auf überholten Konzepten und Handlungsmustern beruht, ist mit dem für eine durchgreifende Reform der Vereinten Nationen unverzichtbaren politischen Willen der Staaten kaum zu rechnen.

60 Ernst-Otto Czempiel: Die Reform der UNO
..., a.a.O., S. 157

61 Siehe Ernst-Otto Czempiel: Weltpolitik im
Umbruch, Internationale Politik nach dem Ende des
Ost-West-Konflikts, Beck, München 1993, S. 105 ff.

62 Derselbe: ebenda, S. 209 f.