

Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane der Vereinten Nationen¹

Sven Bernhard Gareis

Die Reform der Vereinten Nationen (UN), insbesondere ihres institutionellen Zuschnitts wie auch der Mechanismen und Arbeitsweisen ihrer Hauptorgane gehört seit langem zu den Dauerthemen in der politischen und wissenschaftlichen Debatte um die Zukunft der Weltorganisation. Auf ihrem Weltgipfel zum 60. Jahrestag der Vereinten Nationen haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten dafür gesorgt, daß diese Diskussion auch in Zukunft weitergeführt wird: In seinem Bericht „In größerer Freiheit“ hatte Generalsekretär *Kofi Annan* bereits im Vorfeld des Jubiläumsgipfels ein ebenso schlüssiges wie ambitioniertes Reformprogramm vorgelegt (s. *Annan 2005*), mit dem er – rund ein Jahr vor seinem Ausscheiden aus dem Spitzenamt der Vereinten Nationen – der Weltorganisation wohl auch eine Art Vermächtnis hinterlassen wollte. In ihrem Abschlußdokument (s. Ergebnis des Weltgipfels 2005) indes reduzierten die Staatenlenker dieses Programm auf ein Minimalkonzept, das zwar einige institutionelle Erneuerungen vorsieht, die großen Projekte wie die Reformen von Sicherheitsrat oder Sekretariat jedoch in die Zeitschleife der Verhandlungen zwischen den Staaten zurückverweist.

Rund ein Jahr nach diesem Reformgipfel sollen im Folgenden der Stand der Reformbemühungen analysiert und mögliche Linien der weiteren Entwicklung der Organisation und ihrer Hauptorgane aufgezeigt werden. Dabei erstreckt sich diese Analyse nur auf die fünf am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York angesiedelten Hauptorgane, weil ihnen in der internationalen Reformdiskussion besondere Aufmerksamkeit zuteil wird. Der in Den Haag residierende Internationale Gerichtshof (IGH) als sechstes Hauptorgan der Organisation dagegen wurde bislang aus dieser Debatte weitestgehend herausgehalten.

An *Annans* Reformvorschläge wie auch an den Weltgipfel selbst richteten sich im vergangenen Jahr – nicht zuletzt in Deutschland – hohe, vielleicht oftmals zu hohe Erwartungen. Zum Zwecke einer realistischen Einordnung der erreichten Resultate scheint es daher angebracht, zunächst die überaus komplexen Voraussetzungen und Bedingungen für Reformen in den Vereinten Nationen aufzuzeigen, die sich einerseits aus der UN-Charta und andererseits aus der politischen Praxis einer aus souveränen Staaten gebildeten Organisation ergeben.

¹ Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2006 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 23. Juni 2006 gehalten hat.

1. Reform als permanenter und schwieriger Prozeß

Ihrem Wesen als einer internationalen Staatenorganisation nach bilden die Vereinten Nationen einen lebendigen Organismus, der sich permanent weiterentwickelt und erneuert, ohne daß diese Prozesse gleich als Reformen bezeichnet würden. Seit die Organisation 1945 in der Schlußphase des Zweiten Weltkrieges gegründet wurde, hat sich die Zahl ihrer Mitglieder von damals 51 auf heute 192 (Stand September 2006) fast vervierfacht. In die mehr als sechs Jahrzehnte ihrer Existenz fielen so epochale Entwicklungen wie der Kalte Krieg und der Ost-West-Konflikt, die Dekolonisation und die Nord-Süd-Problematik. Dem Ende der bipolaren Ordnung schließlich folgte ein rasantes Zusammenwachsen der Welt unter den Vorzeichen der Globalisierung mit vielen Chancen, aber auch ungewohnten Risiken, die von der Klima- und Umweltproblematik über die sog. Neuen Kriege bis hin zum transnationalen Terrorismus und der Bedrohung der Menschheit durch Massenvernichtungswaffen reichen. Die Vereinten Nationen haben in jeder dieser Entwicklungsphasen des Internationalen Systems auf neue Herausforderungen mit der Anpassung ihrer Strukturen, Organe und Arbeitsweisen reagiert – immer jedoch in den Grenzen, die ihnen die Mitgliedstaaten, voran die mächtigen fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates gesetzt haben.

Lange Zeit bestanden diese Veränderungen vorrangig in der Schaffung neuer Organe, Gremien, Einrichtungen und Programme. Die Vereinten Nationen haben sich so über die Jahrzehnte zu einem komplizierten, kaum noch zu überschauenden Organisationsgebilde entwickelt, dessen Steuerung und Koordination immer schwerer fällt. Daher werden seit Beginn der 1990er Jahren aus dem Bereich der Mitgliedstaaten, aber auch durch die Generalsekretäre sowie durch formelle und informelle Arbeitsgruppen immer wieder Reformen gefordert. Diese Erneuerungen sollen über allmähliche Anpassungen hinaus zu grundlegenden Erneuerungen der Organe und Arbeitsweisen der Vereinten Nationen führen, um die Organisation den dramatischen Herausforderungen einer globalisierten Weltübergangsgesellschaft anzupassen. Gerade Generalsekretär *Kofi Annan* wurde nie müde, die Tragweite solcher Veränderungen aufzuzeigen, wenn er etwa in seinem Millenniumsbericht darauf verweist, daß morgen neugegründete Vereinte Nationen ganz anders aussehen würden als die bestehende Organisation (*Annan 2000: Ziff. 352*) oder wenn er in seiner Eröffnungsrede zur 58. Generalversammlung die UN am Scheideweg sieht und von einem Moment spricht, der nicht weniger entscheidend sei als ihr Gründungsjahr 1945 (*Annan 2003*).

In der Praxis der Vereinten Nationen jedoch fielen und fallen die Reformanstrengungen meist bescheidener aus. Grundsätzlich lassen sich drei Kategorien von Reformansätzen identifizieren (vgl. *Gareis/Varwick 2006: 264*):

- Effizienzsteigerung: Diesbezügliche Reformen zielen auf bessere Leistungsfähigkeit, Ressourcenverwendung, Wirkung etc. in den bestehenden

Aufgabenbereichen der UN. Beispiele hierfür sind etwa die Optimierung von administrativen Vorgängen oder Budgetierungsrichtlinien;

- Institutionelle Reformen: Diese zielen auf einen institutionellen Neuzuschnitt bzw. die Anpassung von Organen und Gremien an neue Herausforderungen, beispielsweise durch eine Reform des Sicherheitsrates;
- Grundsätzliche Umgestaltung: Damit verbunden wäre die fundamentale Umgestaltung der Prinzipien der Vereinten Nationen, etwa die fortschreitende Supranationalisierung der Organisation auf Kosten der Souveränitätsrechte ihrer Mitgliedstaaten.

Was die Möglichkeiten zur Realisierung von Reformen und Erneuerungen anbelangt, so ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen den Befugnissen, welche die Charta dem Generalsekretär einräumt, und der Verantwortung, die den Mitgliedstaaten zukommt. So hat der Generalsekretär eigene Zuständigkeiten etwa in der Personalpolitik oder in der Organisation der Arbeitsabläufe innerhalb des Sekretariats, jedenfalls im Rahmen des ihm von der Generalversammlung zugestandenen Planstellen- und Haushaltsrahmens. Im wesentlichen bleiben so die eigenständigen Handlungsspielräume des Generalsekretärs auf Maßnahmen zur Effizienzsteigerung innerhalb seiner Behörde beschränkt. Alle darüber hinausgehenden Schritte, insbesondere solche mit finanziellen Auswirkungen, bedürfen der Entscheidung durch die Mitgliedstaaten. Hierbei ist wiederum zu trennen zwischen Reformschritten unterhalb der Schwelle einer Änderung der UN-Charta und solchen, die eine Veränderung des Charta-Textes erfordern. Während erstere (wie etwa die Schaffung des Amtes eines stellvertretenden Generalsekretärs) durch eine einfache Entscheidung in der Generalversammlung herbeigeführt werden können, sind für eine Änderung der Charta hohe Hürden zu nehmen. Art. 108 und 109 der Charta beschreiben die Verfahren für jedwede Veränderung ihres Textes: Demnach ist neben einer Entscheidung der Generalversammlung mit Zwei-Drittelmehrheit der UN-Mitglieder die anschließende Ratifikation des geänderten Vertragstextes durch ebenfalls zwei Drittel der Mitglieder unter Einschluß aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erforderlich. Angesichts dieser Anforderungen ist der Text der Charta (abgesehen von der Erhöhung der Zahl nichtständiger Mitglieder des Sicherheitsrates sowie der Anpassung der Mitgliederzahl des Wirtschafts- und Sozialrates) seit 1945 praktisch unverändert geblieben.

Berücksichtigt man diesen Hintergrund, läßt sich eine völlig andere Typologisierung von Reformansätzen vornehmen, nämlich nach dem Grad ihrer Realisierungswahrscheinlichkeit bzw. der Schnelligkeit ihrer Umsetzung:

- Maßnahmen, die der Generalsekretär selbst treffen kann, gehen in der Regel zügig vonstatten, wie die rasche Umsetzung der internen Verwaltungsreformen seit *Annans* Amtsantritt 1997 immer wieder belegen (s. *Annan* 1997; *Paschke* 2005; *Gareis/Varwick* 2006: 270f.).

- Entscheidungen der Staaten ohne Veränderung des Charta-Textes können zügig getroffen werden (wie etwa bei der Schaffung des Amtes für Interne Aufsichtsdienste 1995 oder bei der Schaffung der Position des stellvertretenden Generalsekretärs), in der Regel jedoch erfordern sie viel Zeit oder finden nicht statt. So harrt die von *Kofi Annan* seit seinem Amtsantritt immer wieder geforderte Einführung moderner Management-Tools, Finanzierungsmechanismen, Personalmodelle etc. weiterhin der Zustimmung der Mitgliedstaaten (s.u. Abschnitt 4).
- Entscheidungen der Staaten, die mit Änderungen der Charta verbunden sind, gestalten sich angesichts der genannten Hürden langsam und schwierig, bilden bislang seltene Ausnahmen. Auch die auf dem Weltgipfel verabschiedeten Veränderungen des Charta-Textes sind letztlich redaktioneller Natur: Mit der Streichung des Treuhandrates (s. u. Abschnitt 3) und der Feindstaatenklauseln fallen Bestimmungen weg, die seit vielen Jahren obsolet sind. Auf eine Reform des Sicherheitsrates (s. u. Abschnitt 5) dagegen haben sich die Staaten bislang nicht verständigen können.

Für das hier zu untersuchende Thema bleibt festzuhalten, daß die meisten der in bezug auf die Hauptorgane der Vereinten Nationen erforderlichen bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen zu den institutionellen Reformen bzw. grundsätzlichen Umgestaltungen zählen. Diese erfordern zwingend Entscheidungen der Mitgliedstaaten, teils mit, teils ohne Änderung der Charta. Damit sind auch weiterhin zähe und langwierige Verhandlungen zu erwarten. Denn so breit der Konsens unter den Mitgliedstaaten bezüglich des schieren Bedarfs an Reformen ist (s. *Gareis/Varwick* 2006: 263f.), so weit gehen die Vorstellungen über Ziele, Reichweiten und konkrete Inhalte von Reformschritten auseinander. Wie gespalten die Mitgliedstaaten in dieser Frage sind, hat sich im Dezember 2005 in der Debatte der Generalversammlung zum Haushalt 2006/07 gezeigt. Die USA konnten gegen den Widerstand zahlreicher Entwicklungsländer eine Dekretierung der Haushaltsmittel für zunächst ein halbes Jahr (rd. \$ 950 Mio.) durchsetzen und die Freigabe der weiteren Mittel von einer positiven Evaluation der Reformschritte in einer weiteren Resolution der Generalversammlung abhängig machen. In einer leidenschaftlich geführten Debatte prallten die Vorstellungen der Industrienationen von einer effizienten Organisation mit den Forderungen nach Einfluß und Partizipation zahlreicher Entwicklungs- und Schwellenländer aufeinander (s. ausführlich *Gareis* 2006a).

Das in den Vereinten Nationen obwaltende Prinzip des Multilateralismus verlangt von den Mitgliedstaaten, immer wieder auch ihre partikularen Interessen und nationalen Egoismen zugunsten von Kompromissen oder gemeinsamen Lösungsansätzen zurückzustellen. Dazu sind die meisten Regierungen jedoch nur sehr eingeschränkt bereit und zwar – wie *Paschke* (2005:170) anmerkt – unabhängig davon, ob es sich um Diktaturen oder Demokratien handelt. Vor diesem Hintergrund müssen die Ergebnisse des Weltgipfels wie auch der nach-

folgenden Verhandlungen als vielleicht nicht sehr weitreichend, wohl aber als die besten zu erreichenden betrachtet werden.

2. Der Reformgipfel 2005: Vorbereitung und Ergebnisse

Als UN-Generalsekretär ist *Kofi Annan* in den zurückliegenden Jahren stets gleichermaßen Adressat der Kritik an seiner Organisation wie auch Katalysator von Reforminitiativen gewesen. Ihm gelang es, in den Jahren und Monaten vor dem symbolträchtigen 60. Gründungsjubiläum der Vereinten Nationen dank einer geschickten Choreographie von Expertengruppen und Berichten eine internationale Diskussion über die Arbeit der Weltorganisation anzustoßen und diese mit eigenen Vorschlägen und Initiativen auch inhaltlich zu prägen. Im Sommer 2005 schien es ihm sogar zu gelingen, ein in der politischen Praxis der Vereinten Nationen so seltenes "Window of opportunity" für substanzielle Reformen aufzustoßen.

Bereits im September 2003 hatte er eine aus sechzehn internationalen Experten bestehende „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ beauftragt, die globalen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Friedenssicherung zu analysieren und Empfehlungen für eine umfassende UN-Reform zu erarbeiten. Im Dezember 2004 präsentierte dieses Panel unter dem Titel „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ einen vielbeachteten Bericht. Ein Kernstück dieses Papiers bildet eine breite Palette von Reformvorschlägen, die von der Verbesserung menschlicher Lebensbedingungen weltweit über die Friedenssicherung bis hin zu institutionellen Veränderungen wie etwa der Sicherheitsratsreform reichen (s. Bericht der Hochrangigen Gruppe 2004). Am 7. März 2005 legte eine Kommission unter Leitung von *Jeffrey Sachs* den Bericht „In die Entwicklung investieren“ (s. *Sachs* 2005) zu den Problemen im Zusammenhang mit der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele vor. Auf diese Ziele, die vor allem die Halbierung der weltweiten Armut, die Krankheitsbekämpfung sowie die Verbesserung der Bildungschancen für Frauen und Kinder bis 2015 vorsehen, hatten sich die Staatenlenker auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 verständigt. Eine Woche nach dem *Sachs*-Bericht unterbreitete dann der Generalsekretär der Weltöffentlichkeit seinen eigenen Reformbericht „In größerer Freiheit“, der die Vorschläge der beiden genannten Kommissionen in teils noch weiter zugespitzter Form zusammenführt und ergänzt. *Annans* Bericht wiederum bildete eine wesentliche Grundlage für das in zähen, bis zum Tag seiner Verabschiedung am 16. September 2005 reichenden Verhandlungen erarbeitete Abschlußdokument des Weltgipfels.

Insgesamt hatte der UN-Generalsekretär im Vorfeld dieses Gipfels ein ambitioniertes Programm erarbeitet, um die in die Jahre gekommene Weltorganisation in konzeptioneller, instrumenteller und institutioneller Hinsicht den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Seinen Vorstellungen nach sollte eine grundlegend erneuerte Organisation die Staatengemeinschaft in

ihren Bemühungen unterstützen, die strukturellen, in Unterentwicklung und Armut begründeten Ursachen von Kriegen, Gewalt und Terrorismus nachhaltig zu beseitigen. In dieser Perspektive wollte der Generalsekretär die Mitgliedstaaten zugleich dazu bewegen, die Vereinten Nationen auf ihrem bereits eingeschlagenen Weg von einem primär auf die Vermeidung zwischenstaatlicher Kriege angelegten System kollektiver Sicherheit hin zu einem modernen internationalen Sicherheitssystem voranzubringen, dessen Fokus in einem erweiterten Ansatz von "Human security" verstärkt auf dem Los von Individuen, sozialen Gruppen und Völkern liegt (vgl. *Wittig* 2006). Wären sie ihrem Generalsekretär gefolgt, so hätten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf ihrem Jubiläumsgipfel ein kraftvolles Signal für sehr grundsätzliche Veränderungen in der Weltorganisation setzen können.

Am Ende jedoch konnte auch das schlüssige Konzept des Generalsekretärs nicht die politischen Realitäten einer aus damals 191 sehr heterogenen Staaten bestehenden Organisation verändern. „Wenig bis nichts“, so urteilt der langjährige Wegbegleiter der Vereinten Nationen *Maurice Bertrand* (2005: 174) nüchtern, sei in dem "World Summit Outcome" von den Plänen des Generalsekretärs übriggeblieben. Den USA und ihrem im August 2005 frisch gekürten UN-Botschafter *John Bolton* war es in letzter Minute gelungen, das aussichtsreiche Konsenspaket des Präsidenten der Generalversammlung, *Jean Ping*, wieder aufzuschnüren und es zusammen mit weiteren UN-Skeptikern gründlich zu verwässern. Unter resignierenden Anhängern der Organisation wie auch bei ihren Kritikern war in der Folge dieses eher ergebnisarmen Reformgipfels zu hören, daß man zur Bewertung der im Ergebnisdokument vorgelegten Kompromisse nur die Kommentare neu drucken müsse, die anlässlich der folgenlos gebliebenen Reformbemühungen zum 50. Geburtstag im Jahr 1995 verfaßt wurden.

Dennoch wäre es verfehlt, von einem völligen Scheitern dieses Reformgipfels zu sprechen. Immerhin sind erstmals seit über vierzig Jahren Entscheidungen mit Folgen auch für die Charta der Vereinten Nationen getroffen worden. Mit dem Menschenrechtsrat ist ein neues Nebenorgan geschaffen worden, das in der mittleren Perspektive möglicherweise zum Hauptorgan aufgewertet wird. Aufgefordert durch das Abschlußdokument hat der Generalsekretär im März 2006 Vorschläge zu internen Strukturreformen, vor allem zur Managementreform im Sekretariat vorgelegt, die auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen sollen. Dagegen muß eine Reform des Sicherheitsrates als vorläufig gescheitert und bis auf weiteres vertagt betrachtet werden.

Mit dem Gipfelergebnis ist also Bewegung in die Reformbemühungen bei den Vereinten Nationen gekommen. Einige wenige der beschlossenen Maßnahmen wird der Generalsekretär selbst treffen können, die große Masse der angestoßenen Vorhaben jedoch wird bei ihrer Realisierung wie schon immer von der Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen. Dies gilt gerade für die Reform der Hauptorgane, zu der die Aussagen im Abschlußdokument insge-

samt sehr dürftig ausfallen und deutlich hinter den Vorschlägen des Generalsekretärs und seiner Experten zurückbleiben.

3. Treuhandrat, ECOSOC und Generalversammlung

Die sicher eindeutigste Formulierung, die das Abschlußdokument zu einem UN-Hauptorgan enthält, betrifft den Treuhandrat:

“Considering that the Trusteeship Council no longer meets and has no remaining functions, we should delete Chapter XIII of The Charter and references to the Council in Chapter XII” (Ergebnis des Weltgipfels: Ziff 176).

Tatsächlich stellte der Treuhandrat als erstes Hauptorgan seine Tätigkeit ein, nachdem der südpazifische Inselstaat Palau am 1. Oktober 1994 seine Unabhängigkeit erlangt hatte und die Aufsichtspflichten des Treuhandrates endeten. In den folgenden Jahren sind immer wieder, wenngleich ohne große Nachdrücklichkeit Ansätze zur Wiederbelebung des Treuhandrates diskutiert worden. Im Gespräch waren dabei operative Funktionen etwa bei der Unterstützung von “Failed states” bzw. von Ländern mit prekärer Staatlichkeit oder die Übertragung von Verantwortlichkeiten im Bereich der Friedenskonsolidierung als einer Zukunftsaufgabe, deren Bedeutung für die Arbeit der Vereinten Nationen dramatisch an Bedeutung gewinnt. Derartige Überlegungen fanden indes keine Unterstützung bei den Mitgliedstaaten und so war es schlußendlich ein konsequenter Schritt, den Treuhandrat in einer “Reform by deletion” aus der Liste der UN-Hauptorgane zu streichen.

Dem nach dem Treuhandrat wohl zweitschwächsten Hauptorgan Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ist die lange geforderte operative Aufwertung wiederum versagt geblieben. In seinem Reformbericht ist der Generalsekretär (*Annan* 2005: Ziff. 171-180) recht detailliert auf mögliche Funktionen des ECOSOC vor allem im Bereich von Entwicklung und Friedenskonsolidierung eingegangen. Vorgeschlagen wurde u.a. die jährliche Einberufung von Konferenzen auf ministerieller Ebene, um die Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsziele zu überwachen oder daß der ECOSOC zu einem hochrangigen globalen Forum der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt werden sollte. Darüber hinaus sollte er in der Lage sein, frühzeitig Konferenzen einzuberufen, um frühzeitig Entwicklungsrisiken entgegenzutreten zu können. Schließlich sollte der ECOSOC nach den Vorstellungen des Generalsekretärs eine institutionelle Verankerung in den internationalen Bemühungen um die Friedenskonsolidierung erfahren. Im Gipfeldokument blieb von diesen Anregungen der Auftrag übrig, im zweijährigen Rhythmus eine Entwicklungskonferenz einzuberufen – zu einer Zuweisung konkreter Verantwortlichkeiten, die über den derzeitigen Status des ECOSOC als kleiner, vielfach zurückgesetzter Bruder der Generalversammlung hinausweisen würden, haben sich die Mitgliedstaaten nicht entschließen können.

Inwieweit die Generalversammlung erste Schritte hin zu einer Reform ihrer Arbeitsweisen vollzieht, bleibt dagegen noch abzuwarten. Der Generalsekretär

hat in seinem Bericht (s. *Annan* 2005: Ziff. 158-164) nicht zum ersten Male überaus deutliche und grundlegende Kritik insbesondere an den Arbeitsweisen dieses zentralen Hauptorgans der Vereinten Nationen geübt: Im Zentrum seiner Kritik steht die anhaltende Tendenz der Generalversammlung, möglichst viele Entscheidungen im Konsens zu treffen. Dies habe zur Folge, daß sich die versammelten Staatenvertreter zunehmend auf Allgemeinplätze zurückzögen und jeden ernsthaften Willen zum Handeln aufgäben – Folge seien Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Der Generalsekretär empfiehlt daher eine thematische und inhaltliche Straffung der Tagesordnung, ein Überdenken der Arbeitsstrukturen, eine Revision der Ausschußarbeit, eine Neuordnung des Berichtswesens sowie eine Stärkung der Position des Präsidenten der Generalversammlung. Er beklagt das Mikromanagement, das direkte Hineinregieren der Generalversammlung bis in die Arbeitsabläufe und die Stellenbesetzungen des Sekretariats und er weist darauf hin, daß die Generalversammlung das Sekretariat durch eine Vielzahl von Mandaten und Aufträgen so stark überlastet, daß ihm ein flexibler Dienst an den Mitgliedstaaten kaum mehr möglich sei. Eine Reihe dieser grundsätzlichen Kritikpunkte hatte *Annan* schon in seinem ersten Reformprogramm von 1997 aufgelistet und die Mitgliedstaaten aufgefordert, Abhilfe zu schaffen (*Annan* 1997: Ziff. 40-48).

Seine im Jahr 2005 noch einmal zugespitzten Anregungen haben einigen Niederschlag in der am 12. September 2005 durch die Generalversammlung verabschiedeten Resolution „Eine gestärkte und neu belebte Generalversammlung“ (UN-Dok. A/RES/59/313) gefunden. In dieser Resolution wird beschlossen, die Rolle und Führerschaft des GV-Präsidenten zu stärken, indem er u.a. ermächtigt wird, interaktive Diskussionen zu aktuellen Fragen auf die Tagesordnung zu setzen bzw. indem ihm zwei hochrangige Mitarbeiter zur Seite gestellt werden. Diese wie auch die weiteren Festlegungen werden indes durch Formulierungen wie „in Absprache mit den Mitgliedstaaten“ oder „im Rahmen der verfügbaren Mittel“ gleich wieder relativiert.

Eingerichtet wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe, die allen Mitgliedstaaten offensteht und die Vorschläge für eine weitere Verbesserung der Arbeitseffizienz der Generalversammlung zusammentragen soll. Angesichts der in der Vergangenheit wenig ausgeprägten Neigung der Mitgliedstaaten, sich Regeln für eine stärkere Disziplinierung und Fokussierung ihres eigenen Verhaltens in der Generalversammlung aufzuerlegen und diese dann auch zu befolgen, dürfte bei der weiteren Beobachtung der Entwicklung eine gehörige Portion Skepsis angebracht sein.

4. Das Sekretariat und die Managementreform

Die Größe und Effizienz des UN-Sekretariates und seines nachgeordneten Apparates, die mit insgesamt 29.125 Bediensteten aus mehr als 170 Ländern (Stand 30. November 2005) eine einzigartige internationale Behörde bilden, ist

ein Dauerthema auf der Reformagenda. Insbesondere auf Druck der USA wurden in den zurückliegenden rd. 15 Jahren nicht nur die Personalumfänge deutlich reduziert; bereits unter Generalsekretär *Boutros-Ghali* und dann vor allem unter dessen Nachfolger *Kofi Annan* wurden tiefgreifende Strukturreformen vorgenommen sowie neue Steuerungselemente eingeführt. So wurde schon 1994 ein Amt für Interne Aufsichtsdienste, eine Art Rechnungshof mit weitreichenden Kontroll- und Beratungsbefugnissen geschaffen (s. *Paschke* 1996; *Fröhlich* 2005). Im Rahmen des von *Kofi Annan* nach seinem Amtsantritt 1997 vorgelegten Reformprogramm (s. *Annan* 1997) wurden die vielfältigen Programme, Fonds und Spezialorgane der Vereinten Nationen fünf Kernaufgaben zugeordnet. Für die Felder ‚Frieden und Sicherheit‘, ‚Wirtschaft und Soziales‘, ‚Humanitäre Angelegenheiten‘ und ‚Entwicklung‘ wurden sog. Exekutivausschüsse gebildet, die Menschenrechte wurden als Querschnittsaufgabe definiert, die in den vier weiteren Bereichen mit verankert ist. Eine „Senior Management Group“, eine Art Kabinett aus hochrangigen UN-Führungspersönlichkeiten, unterstützt den Generalsekretär bei der Steuerung des komplexen Apparates.

Gleichwohl reißt die Kritik an den Strukturen und Abläufen in der Großbehörde der Vereinten Nationen nicht ab. Im Kreuzfeuer standen in jüngerer Zeit insbesondere die Vorgänge um Korruption im Öl-für-Lebensmittel-Programm für den Irak oder der Fall des früheren Hochkommissars für Flüchtlinge, *Ruud Lubbers*, dessen Übergriffe auf weibliche Untergebene lange vertuscht wurden. Diese Vorfälle sorgten dafür, daß noch im Jahr 2005 weitere Veränderungen im Sekretariat vorgenommen wurden (s. *Fröhlich* 2005: 56). Auch befaßten sich die Mitgliedstaaten im Gipfeldokument 2005 intensiv mit dem Sekretariat und beschlossen ein Maßnahmenpaket, welches die Arbeit des Sekretariats effizienter, wirksamer und rechenschaftspflichtiger machen soll (s. Ergebnisdokument 2005: Ziff. 161-167). Als ein erster Schritt wurde in diesem Zusammenhang noch im Dezember 2005 die Schaffung eines von den USA lange und vehement geforderten Ethik-Büros im Sekretariat beschlossen, das nicht nur die Einhaltung rechtlicher und moralischer Normen durch die UN-Bediensteten überwachen, sondern die Mitarbeiter auch dafür sensibilisieren soll, unter dem Stichwort des „Whistleblowing“ individuelles Fehlverhalten frühzeitig zu erkennen und zu melden.

Im März 2006 hat Generalsekretär *Annan* unter dem Titel „Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide“ einen Folgebericht vorgelegt, in dem er in sechs Handlungsfeldern und 23 Einzelempfehlungen seine Vorstellungen zu den fälligen Managementreformen im Sekretariat ausbreitet. Was *Annan* etwa zu Personalrekrutierung und -entwicklung, Führung und Management, Outsourcing oder Budgetierung vorschlägt, weist ebenso wie seine Anregungen für eine Verbesserung der Informationstechnologie in Richtung eines schlanken und modernen Verwaltungsapparates. Er macht aber auch deutlich, daß diese Erneuerungen nicht ohne die aktive Unterstützung durch die Mitgliedstaaten zu erreichen sind.

In den zurückliegenden Ansätzen zu internen Reformen hat sich regelmäßig das Sekretariat als für Veränderungen aufgeschlossen gezeigt, während die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die ihre Zustimmung erforderten, mehr als zögerlich waren. Tatsächlich wird die Sekretariatsarbeit seit Jahrzehnten durch ein extensives Mikromanagement seitens der Generalversammlung nachhaltig behindert. Dies gilt insbesondere für durch den Verweis auf das Budgetrecht gerechtfertigte Eingriffe in den Stellenplan oder für das inflationäre Berichtswesen, das die Mitgliedstaaten von den Sekretariatsabteilungen einfordern. Zwischen den Zeilen verweist *Annan* durchaus energisch auf die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär die für eine zeitgemäße Administration erforderlichen Handlungsspielräume einzuräumen.

Die jüngsten Entwicklungen jedoch lassen bezweifeln, daß eine moderne Managementkultur im Sekretariat Einzug halten wird. Am 28. April 2006 erteilten im Finanzausschuß der Generalversammlung die in der ‚Gruppe der 77‘ zusammengeschlossenen Entwicklungsländer, die in den Vereinten Nationen die Mehrheit stellen, den Reformvorschlägen des Generalsekretärs eine postwendende Absage. Getragen wird diese Ablehnung von der Sorge, ein durch größere Entscheidungsspielräume gestärkter Generalsekretär könnte sich zu sehr an die mächtigen Industrienationen anlehnen und deren Forderungen nach organisationsinterner Effizienz exekutieren.

Es wird zu beobachten sein, wie sich die Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren in dieser Frage verhalten. Die von den USA erzwungene Deckelung des UN-Haushaltes wurde zwar fristgerecht Ende Juni 2006 aufgehoben – zweifellos jedoch werden die USA und weitere Industriestaaten auch in den kommenden Jahren auf einer modernen Erfordernissen entsprechenden Managementkultur bestehen und dies gegebenenfalls auch gegen den Widerstand der Mehrheit zu erzwingen versuchen.

5. Wieder vertagt: Die Reform des Sicherheitsrates

Seit langem als der eigentliche Lackmus-Test für die Reformfähigkeit der UN angesehen, wurde die Reform der Strukturen und Arbeitsverfahren des Sicherheitsrates immer wieder verschoben. Der Anachronismus seiner Zusammensetzung vor allem im Bereich der fünf ständigen Mitglieder wie auch deren Veto-Privileg sind seit mehr als einem Jahrzehnt Gegenstand intensivster Debatten, ohne daß ein wirklicher Durchbruch für ein allgemein akzeptiertes Reformmodell hätte erzielt werden können (s. hierzu ausführlich *Kühne/Baumann* 1995; *Gareis/Varwick* 2006: 273f.). Den Befürwortern grundlegender Reformen, insbesondere denjenigen, die sich einen eigenen ständigen Sitz und damit größeren Einfluß versprechen, steht eine nicht unerhebliche Zahl von Staaten gegenüber, die sich von Veränderungen keinen einzelstaatlichen Nutzengewinn erhoffen können. Sie versuchen daher, Reforminitiativen, die auf eine Erweiterung der Zahl ständiger Mitglieder hinauslaufen, zu blockieren, um nicht an relativem Gewicht gegenüber den Staaten zu verlieren, die möglicherweise in

die erste Liga der Weltpolitik aufsteigen könnten. In Europa ist dies insbesondere Italien, das einen ständigen Sitz Deutschlands zu verhindern trachtet, aber auch in allen anderen Weltregionen stehen potentiellen Kandidaten Rivalen und Gegner gegenüber.

Auch unter den traditionellen ständigen Mitgliedern bleibt die Frage umstritten, ob es neue ständige Sitze geben und wer diese gegebenenfalls einnehmen soll. Wie unklar das Meinungsbild ist, zeigt auch der Bericht der Hochrangigen Gruppe, die sich auf kein gemeinsames Modell für einen neuen Sicherheitsrat hat einigen können, sondern zwei Alternativen vorgestellt hat (s. Abb. 1). Während Modell A eine Erhöhung sowohl der Zahl ständiger wie auch nichtständiger Sitze vorsieht, schlägt Modell B vor, eine neue Kategorie semi-permanenter Mitglieder zu schaffen, die in erneuerbaren Amtszeiten von je vier Jahren in den Sicherheitsrat gewählt werden.

Abb. 1

5 ständige Mitglieder	11 ständige Mitglieder	5 ständige Mitglieder
10 nichtständige Mitglieder	13 nichtständige Mitglieder	8 semi-permanente Mitglieder
Status quo	Modell A	Modell B

Wenngleich der Generalsekretär in zahlreichen Äußerungen eher in Richtung des Modells A tendierte, klammerte er die Sicherheitsratsfrage aus seinem Reformbericht vom März 2005 weitgehend aus. Es war dann eine Gruppe von vier Staaten (Deutschland mit Brasilien, Indien und Japan, genannt G4), die am 6. Juli 2005 einen an Modell A angelehnten Reformvorschlag in die Generalversammlung einbrachte. Das Kernstück des Resolutionsentwurfes (UN-Dok. A/59/L.64) bildet die Erweiterung des Sicherheitsrates um sechs ständige und vier nichtständige Sitze auf dann insgesamt 25 Mitglieder. Von den vorgeschlagenen sechs neuen ständigen Mitgliedern sollen je zwei aus der afrikanischen und der asiatischen Staatengruppe sowie je eines aus der Regionalgruppe der lateinamerikanisch-karibischen bzw. der westeuropäischen und anderen Staaten kommen. Von den vier nichtständigen Sitzen sollen je einer der afrikanischen, der asiatischen, der osteuropäischen und der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe zufallen. Die neuen ständigen Mitglieder sollen nach diesem Entwurf die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die klassischen P5, aber das Vetorecht nicht ausüben dürfen, bis nach fünfzehn Jahren eine Überprüfung dieser Frage stattgefunden hat.

Am 21. Juli 2005 brachte eine Gruppe von Staaten, die sich unter der Bezeichnung "Uniting for Consensus" als eine Art Gegengewicht zu den G4 gebildet

hatte, ebenfalls einen Antrag in die Generalversammlung ein. Dieser Vorschlag sieht ebenfalls eine Erhöhung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat auf 25 vor, jedoch nur um zehn neue nichtständige Sitze. Allerdings soll das bislang in Art. 23, Abs. 2 der Charta verankerte Verbot der unmittelbaren Wiederwahl aufgehoben werden. Wenn dies die Regionalgruppen so beschließen würden, könnten so durch permanente Wiederwahl quasi-ständige Mitgliedschaften entstehen (s. UN-Dok. A/59/L.68). Bereits am 14. Juli 2005 hatten 43 afrikanische Staaten einen eigenen Entwurf vorgelegt (s. *African Union* 2005), der bezüglich der Zahl neuer ständiger Mitglieder sowie deren regionaler Verteilung deckungsgleich mit dem der G4 ist. Auch die Forderung nach einem zusätzlichen nichtständigen Sitz für Afrika dürfte einen überwindbaren Unterschied darstellen. Was den afrikanischen Entwurf indes grundsätzlich von dem der G4 unterscheidet, ist die Forderung, „den neuen ständigen Mitgliedern dieselben Vorrechte einzuräumen wie den derzeitigen ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vetorechts“.

Angesichts massiven Drucks seitens ständiger Mitglieder (China wollte Japan verhindern, die USA sprachen sich gegen Deutschland aus), mangelnder Verständigung zwischen den G4 und den Staaten der afrikanischen Regionalgruppe (die an der wenig realistischen Forderung nach einem Veto-Recht für alle ständigen Mitglieder festhielten) wie aber auch der Unschlüssigkeiten innerhalb der Vierergruppe selbst verzichteten die G4 und ihre Unterstützer darauf, ihren Antrag zur Abstimmung zu stellen. Tatsächlich waren in dieser Konstellation die Chancen, eine Zweidrittelmehrheit, also 128 der damals 191 UN-Mitgliedstaaten für ein Ja zu diesem Vorschlag zu bewegen, schwer zu kalkulieren. Rückblickend erscheint der Frühsommer 2005, als die Reformdiskussion intensiv geführt wurde und sich in vielen Mitgliedstaaten ein Wille zur Erneuerung zu verbreiten schien, als der wohl einzige Zeitraum, in dem über eine erste Rahmenresolution zu einer neuen Struktur des Sicherheitsrates mit der Aussicht auf Erfolg hätte abgestimmt werden können (zur Reforminitiative 2005 s. ausführlich *Gareis* 2006c).

Dann folgte die Stunde der Reformskeptiker unter der Wortführung durch die USA und China: Das abgemagerte Abschlußdokument sagt wenig Erhellendes zur Sicherheitsratsreform aus, seine Vorgabe, diese Frage bis Ende 2005 noch einmal zu prüfen, führte zu keinem weiteren Ergebnis. Deutschland hat im Januar 2006 zusammen mit Brasilien und Indien, aber ohne Japan, den G4-Entwurf noch einmal in die Generalversammlung eingebracht, allerdings ohne die Absicht, ihn zur Abstimmung zu stellen. Daß im Zuge der Verhandlungen über die Umsetzung der gefaßten Reformbeschlüsse auch noch ein Momentum für den Neuzuschnitt des Sicherheitsrates gewonnen werden kann, ist mehr als unwahrscheinlich. Die Reform des Sicherheitsrates ist wieder einmal auf unabsehbare Zeit vertagt.

6. Ausblick

Bezogen auf die UN-Hauptorgane fällt die Reformbilanz auch nach dem Weltgipfel eher ernüchternd aus. Ein Hauptorgan wurde beseitigt, das Sekretariat und mit ihm das interne Management der Organisation steht weiter unter Druck, die Sicherheitsratsreform wurde vertagt und bei ECOSOC und Generalversammlung hat sich praktisch nichts geändert. Gleichwohl ist mit dem Weltgipfel zumindest etwas Bewegung in die schier unendliche Geschichte der UN-Reform gekommen, sind erste, teils auch substantielle Reformschritte umgesetzt worden. Wenn diese in Politik, Medien und Wissenschaft häufig als wenig beherzt und als kaum hinreichend bewertet werden, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen, muß dem entgegengehalten werden, daß die Kompromiß- und Konsensfindung in einer so großen Organisation von 191 souveränen und gleichberechtigten Mitgliedstaaten sehr schwerfällig ist. Es sind die Ziele und Interessen der Mitgliedstaaten, die in ihrer Widersprüchlichkeit dafür sorgen, daß Reformen insbesondere im strukturellen und institutionellen Bereich nur in kleinen Schritten vorangebracht werden können. Ein konstitutiver Moment für eine radikale Neuerfindung der Vereinten Nationen hat sich nicht eingestellt – was angesichts des Gründungskontexts der Organisation in der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges vor allem als ein glücklicher Umstand zu bewerten ist. So war das “Muddling through” in der Vergangenheit das tragende Prinzip der Arbeit der Weltorganisation und es ist kaum zu erwarten, daß es in Zukunft grundlegend anders sein wird.

Daran wird auch der von den USA erzeugte Reformdruck mittels der Sperrung von Haushaltsmitteln nichts zum Positiven verändern – im Gegenteil. Die Versuche der verschiedenen US-Regierungen, die UN machtvoll nach ihren Vorstellungen zu formen, haben in der Vergangenheit zu eher größerem Beharren vieler Entwicklungsländer auf ihren Prinzipien und Besitzständen beigetragen. *Karl Theodor Paschke* bringt das zunehmend prekäre Verhältnis zwischen der Weltorganisation und Weltmacht auf die Formel, daß die UN ohne die USA nicht leben können – daß es ihnen aber fast genauso schwer fällt, mit den USA zu leben (s. *Paschke* 2005: 172). Im Sinne ihres eigenen Interesses an einer halbwegs ordentlich funktionierenden Weltorganisation sollten die USA überlegen, ob sie den von ihrem UN-Botschafter *Bolton* praktizierten Ansatz der “Reform by bulldozer” nicht besser zugunsten einer inklusiveren, die Staatenmehrheit stärker einbeziehenden Strategie aufgeben.

Auch wenn das Verhältnis UN - USA von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Organisation ist, so sind es nicht allein die oft gescholtenen USA, die durchaus wegweisenden Reformvorschlägen des Generalsekretärs die Umsetzung verweigert haben. Es ist vielmehr die Mehrheit der Mitgliedstaaten – und unter ihnen viele USA-Kritiker – die die Ausstattung des Generalsekretärs und seines Sekretariates mit größerer Verantwortlichkeit und der daraus abzuleitenden Flexibilität und Handlungsfähigkeit verhindern, die ihre Interessen und Vorteile sichern und die damit die UN gleichfalls instrumentalisieren. In

seinem Bericht vom März 2006 zu den internen Strukturreformen hat *Kofi Annan* nicht zum ersten Mal auf das lähmende Hineinregieren der Mitgliedstaaten in die tägliche Arbeit des Sekretariats hingewiesen und damit genau diesen Zusammenhang angesprochen.

Im Bereich der Sicherheitsratsreform dürfte die G4-Initiative den bislang sicherlich schlüssigsten, durchdachtesten und den Erfordernissen angemessensten Entwurf für eine Reform des Sicherheitsrates hervorgebracht haben. Dieser Ansatz wird auch weiter Gewicht haben, hat er doch alle Chancen, die zentrale Referenzgröße für die früher oder später wieder aufzunehmende Reformdiskussion zu sein. Der G4-Vorschlag verbindet eine der Zahl der UN-Mitglieder angemessene Größe des Rates, die unterschiedlichen Gewichte der Mitgliedstaaten sowie die Anforderungen an die Arbeitsweisen und Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsrates in bestmöglicher Weise. Eine Realisierung des AU-Entwurfs dagegen würde mit der Ausweitung des Veto-Rechts die Effizienz und Effektivität der Arbeit des Rates nachhaltig gefährden – was jenseits der Eitelkeiten der P5 seine völlige Aussichtslosigkeit begründet. Italiens Vorstoß wiederum trägt der Tatsache zu wenig Rechnung, daß einer der entscheidenden Vorteile einer ständigen Mitgliedschaft im Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses liegt, das die Entscheidungen der Staaten leitet und auf eine tragfähige empirische Basis stellt. Stattdessen würde ein Dauerwahlkampf in die Regionalgruppen hineingetragen, der sich kaum vorteilhaft auf die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat auswirken dürfte. Insgesamt dürfte der Entwurf der Consensus-Gruppe alle Nachteile eines vergrößerten Gremiums mit sich bringen, ohne diesen die Vorteile substantiell verbesserter Mitwirkungsmöglichkeiten durch eine repräsentative Auswahl von Staaten gegenüberzustellen.

Zusammenfassend bleibt wieder einmal festzustellen, daß die Zukunft der Vereinten Nationen einzig in den Händen ihrer Mitgliedstaaten liegt. Diese werden auch in den kommenden 60 Jahren darüber entscheiden, wie stark oder schwach, modern oder veraltet, handlungsfähig oder gelähmt ihre Weltorganisation mit ihren Hauptorganen sein wird.

Literatur

African Union, Executive Council (2005): The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations "The Ezulwini Consensus". Addis Abeba, 7./8. März 2005.

Annan, Kofi (1997): Erneuerung der Vereinten Nationen. Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs vom 17. 7. 1997. UN-Dok. A/51/950.

Annan, Kofi (2003). 'Secretary-General Address to the General Assembly, 23 September 2003'; verfügbar unter: www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm.

Annan, Kofi (2005): In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. New York (UN-Dok. A/59/2005).

Annan, Kofi (2006): Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide. Report of the Secretary-General. New York (UN-Dok. A/60/692).

Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (2004): Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. New York (UN-Dok. A/59/565).

Bertrand, Maurice (2005): Lehren aus einer gescheiterten Reform. Das Problem der ‚politischen Globalisierung‘. in: Vereinte Nationen (5): 174-179.

Dicke, Klaus/Fröhlich, Manuel (Hrsg.) (2005): Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System. Baden-Baden.

Ergebnis des Weltgipfels. Resolution der Generalversammlung 60/1 vom 16. September 2005. (UN-Dok. A/RES/60/1).

Fröhlich, Manuel (2005): Zwischen Verwaltung und Politik. Die Arbeit des UN-Sekretariats. in: Dicke/Fröhlich (2005): 41-63.

Gareis, Sven Bernhard (2006a): Reform und Haushalt – durch finanziellen Zwang soll die Reform der Vereinten Nationen vorangetrieben werden. in: Gesellschaft Wirtschaft Politik (1): 83-89.

Gareis, Sven Bernhard (2006b): Neue Perspektiven für die Friedenssicherung: Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen. in: Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Politik- und rechtswissenschaftliche Perspektiven. Berlin 2006, S. 187-199.

Gareis, Sven Bernhard (2006c): Reform vertagt. Deutschland muß weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten. in: Vereinte Nationen (4): 147-152.

Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (2006): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. Opladen.

Resolution „Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council“ (UN-Dok. A/RES/47/62 vom 23.11.1992).

Kühne, Winrich/Baumann, Katja (1995): Reform des UN-Sicherheitsrates zum 50jährigen Jubiläum. Auswertung und Analyse der Stellungnahmen im Überblick. Ebenhausen: SWP-AP 2919.

Paschke, Karl Theodor (1996): Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung. in: Vereinte Nationen (2): 41-45.

Paschke, Karl Theodor (2005): UN-Reform – die unendliche Geschichte. in: Vereinte Nationen (5): 170-173.

Sachs, Jeffrey (2005): In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. New York (UN-Dok. A/59/727).

Wittig, Peter (2006): Ein neues System internationaler Sicherheit?, in: Internationale Politik (3): 76-83.