

Ausland

## **Die Vereinten Nationen brauchen mehr als eine neue Führung Widersprüchliche Forderungen behindern die Reformen**

Von Paul Conlon \*

Im Zusammenhang mit der Kontroverse um die Wahl des neuen Uno-Generalsekretärs Kofi Annan wurde immer wieder die Reformbedürftigkeit der Vereinten Nationen angesprochen. Nach Ansicht des Autors, eines ehemaligen Uno-Beamten, wurden dabei die Einflussmöglichkeiten des Generalsekretärs überschätzt und die strukturellen Rahmenbedingungen einer Reform ungenügend in Rechnung gestellt.

Das System der Vereinten Nationen (Uno) besteht aus einer Anzahl weitgehend autonomer Organisationsteile und Institutionen. Im Zentrum dieses Geflechts steht die eigentliche Uno. Diese ruht auf dem Fundament der "Charta der Vereinten Nationen", einem Vertragswerk, welches die dadurch begründete Vertragsorganisation über alle anderen Teile des Systems erhebt. Die wenigen wirklich bindenden Pflichten der Uno-Mitglieder sind in diesem Bereich angesiedelt: Sie beziehen sich im wesentlichen auf die kollektive Friedenssicherung. Von der Charta getragen werden indes auch weniger verbindliche Formen der Zusammenarbeit. Dazu gehört unter anderem der Wirtschafts- und Sozialrat (Ecosoc), aus dem im Laufe der Zeit viele Sonderorganisationen wie etwa die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) hervorgegangen sind. Der Charta gemäss liegt die Finanzkompetenz innerhalb der Uno bei der Generalversammlung, während die Verwaltung der Organisation einem - relativ selbständigen - Sekretariat obliegt.

### **Umfassende Friedensstrategie**

Innovativ war der Gedanke bei der Gründung der Uno, auch andere, zum Teil bereits bestehende internationale Fachorganisationen - zum Beispiel die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder die Internationale Fernmeldeunion (ITU) - in das System zu integrieren. Dadurch wurde sichergestellt, dass Friedensstrategie nicht nur auf Kriegsvermeidung oder die Entschärfung zwischenstaatlicher Konflikte ausgerichtet ist, sondern dass sie auch Wohlstand, wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Menschenrechte als friedensstiftende Momente mit einschliesst.

Nach gängiger Meinung konnten die Vereinten Nationen 45 Jahre lang ihre Funktion der kollektiven Friedenssicherung nicht erfüllen, weil sie durch die Blockierungen des kalten Kriegs daran gehindert wurden. Inzwischen legt das Versagen der Uno im sicherheitspolitischen Kernbereich eher den Schluss nahe, dass der kalte Krieg die Untauglichkeit ihres Grundkonzepts zu verschleiern half. Die in der Charta anvisierte Form der kollektiven Friedenssicherung jedenfalls funktioniert offensichtlich nicht und wirkt auch unzeitgemäss. Der Uno-Sicherheitsrat sieht sich auf der internationalen Bühne immer stärker isoliert. Die in der Charta festgeschriebene Vormachtstellung der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates - USA, Russland, China, Frankreich, Grossbritannien - entspricht heute keineswegs mehr dem realen Einfluss dieser Länder, auch nicht im Apparat des Zentralsekretariats und in den Fachorganisationen der Vereinten Nationen.

### **Stagnation des Sicherheitsrates**

In den Jahren seiner politischen Kaltstellung während des kalten Krieges konnte sich der Sicherheitsrat nicht in demselben Masse weiterentwickeln, wie dies anderen Teilen der Weltorganisation möglich war. So wuchsen der Apparat und der Einfluss der Vereinten Nationen in den letzten Jahrzehnten vor allem ausserhalb des Kernbereichs der kollektiven Sicherheit: Ab den sechziger Jahren wurde die wirtschaftliche Förderung der Entwicklungsländer zum wichtigsten Anliegen der Uno. Praktisch einflusslos blieb dagegen die Uno-Generalversammlung. Diese "Arena der Welt" hat es nie geschafft, zu einem wirklichen Brennpunkt des Weltgewissens zu werden, im Gegenteil: Die Generalversammlung brachte sich im Laufe des kalten Krieges systematisch in Misskredit. Erheblichen Erfolg hatte die Uno ab 1956 mit ihren Blauhelmeinsätzen. Diese waren in der Charta nicht vorgesehen. Klassische "Peace-keeping"-Einsätze setzen die strikte Neutralität der Uno-Organen voraus und weichen damit grundsätzlich vom friedenssichernden Ansatz der Charta ab. Versuche ab 1990, vom "Peace-keeping" zum "Peace-enforcement", also zu aktiveren, friedenserzwingenden Operationen zu kommen, etwa in Somalia, sind wenig ermutigend verlaufen. Blauhelmeinsätze sind zudem kostspielig, häufig gefährlich für die ausführenden Truppen und deshalb uninteressant oder inakzeptabel für viele Mitgliedsstaaten. In jüngster Zeit beginnen sich auch Länder,

die in den letzten Jahrzehnten traditionell Blauhelmkontingente stellten, ihre weitere Beteiligung zu überlegen.

#### Interessenkollisionen

Das System der Uno hat sich im Laufe der Jahrzehnte über die in der Charta anvisierten Aufgabengebiete hinaus weiterentwickelt. Deshalb wurden immer wieder neue Fachorganisationen ins Leben gerufen, die heute die ansehnliche Mehrheit der 54 000 Uno-Beamten beschäftigen. Anliegen und Stossrichtungen dieser Organisationen sind weder zwangsläufig untereinander kompatibel noch automatisch in Übereinstimmung mit der Linie der dominierenden Fraktion im Sicherheitsrat. Schon in früheren Jahren kollidierten beispielsweise die Bestrebungen jener Systemteile, die sich mit Umweltschutz befassen, mit den Interessen der entwicklungsfördernden wirtschaftlichen Fachorganisationen. Nicht selten stehen unterschiedliche Anliegen zueinander im Gegensatz, etwa im Bereich der Menschenrechte und der wirtschaftlichen Entwicklung.

Im Gefolge der zahlreichen Blauhelmaktionen und Sanktionsbeschlüsse der letzten Jahre kam es regelmässig zu Konflikten zwischen dem Sicherheitsrat und den humanitären Institutionen. So hat der Sicherheitsrat immer wieder die Aktivitäten des Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) als Einmischung in seinen Aufgabenbereich kritisiert. Im Falle von Sanktionen gelten vielfach das Kinderhilfswerk (Unicef) und die humanitäre Abteilung des Zentralsekretariats als Störenfriede, dann nämlich, wenn sie beispielsweise Studien über verheerende Auswirkungen eines Sanktionsregimes auf Kinder und Zivilpersonen verbreiten. Regelmässig wird dabei die unterentwickelte zentrale Institution, also der Sicherheitsrat, von den weitaus besser entwickelten und besser finanzierten peripheren Systemteilen ausgestochen. Dem unpopulär gewordenen zentralen Organisationsteil fehlen die Einflussmöglichkeiten, um die erfolgreicher funktionierenden und im öffentlichen Bewusstsein stärker verankerten Unterorganisationen an die Kandare zu nehmen. Dabei sind die verschiedenen, innerhalb der Vereinten Nationen konkurrierenden politischen und geographischen Gruppierungen in den diversen Gremien unterschiedlich stark. Jede Seite neigt deshalb dazu, vor allem jene Institutionen zu forcieren, in der sie selber stark ist, und diese gegen solche Gremien auszuspielen, in denen andere Kräfte dominant sind. Am schärfsten tritt diese Rivalität zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung zutage, aber auch das Zentralsekretariat ist ein wichtiger Mitspieler bei diesen Machtkämpfen.

Seit Ende der siebziger Jahre ist von einer Reform der Organisation die Rede. Vor 1990 vor dem Hintergrund einer stagnierenden Weltorganisation, nach 1990 im Kontext der Überwindung des kalten Krieges. In beiden Fällen sind jedoch derart unterschiedliche Beurteilungen der Ist-Verhältnisse und möglicher Soll-Zustände zutage getreten, dass man die Debatte als Schaumschlagerei abtun könnte, ginge es dabei nicht auch um die Frage, wer über die Uno künftig die Kontrolle ausübt und welchen Platz sie in der Welt einnehmen sollen. Gerade in letzter Zeit hat dieser Machtkampf merkbar an Schärfe zugenommen. Die Weigerung der USA, ihre Beiträge an die Uno zu bezahlen, und die Fokussierung des Konflikts auf die Person des Generalsekretärs Boutros Ghali setzten diesbezüglich neue Standards.

Die Entwicklungsländer verstehen unter einer Reform vor allem wirksamere wirtschaftliche Entwicklungsprogramme der Uno und eine bessere Koordination dieser Anstrengungen. Sie treten für eine weitere Zentralisierung des Organisationsgeflechts ein, in der Hoffnung, dadurch ihren Einfluss erweitern zu können. Für die westlichen Länder bedeutet Reform hauptsächlich grössere Effizienz, das heisst ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis in den Uno-Institutionen. Den westlichen Kritikern schwebt als Ziel eine Gesundschumpfungskur im Sinne der Unternehmenssanierung vor. Beide Lager befürworten Massnahmen, um die Qualität der Arbeit und die Qualifikationen der Uno-Mitarbeiter zu erhöhen.

#### Keine westliche Organisation

Die Bestrebungen zu einer stärkeren Zentralisierung scheinen wenig realistisch. Das System wurde absichtlich dezentral konzipiert. Heute ist keine Fraktion stark genug, um ungeteilte Herrschaft über das System auszuüben. Hinter der allgemeinen westlichen Forderung nach Effizienzsteigerung ist noch weniger ein Konzept zu erkennen, zumal ungeklärt bleibt, zu welchen Zwecken eine effizientere Weltorganisation eingesetzt werden sollte. Auch die aus der westlichen Betriebswirtschaft übernommene Strategie der "Gesundschumpfung" ist nicht zweckmässig. Die Uno ist keine westliche Organisation; sie kann und wird deshalb westlichen Effizienzkriterien nicht entsprechen. Ihr Personal ist unterqualifiziert und wenig kompetent. Verschrankungsstrategien, die jetzt seit fast 15 Jahren verfolgt werden, haben dieses Problem nicht gelöst, sondern im Gegenteil das Niveau des Beamtenapparates noch weiter hinunter gedrückt. In potentiellen Kernbereichen ist die Organisation grotesk unterbesetzt. Noch 1994 versuchten beispielsweise 85 Beamte in der Zentraleitung der Uno

die Aufsicht über mehr als 100 000 Blauhelme sicherzustellen. Der Sicherheitsrat beschäftigt kaum 20 Beamte und eine gleiche Anzahl von Schreibkräften.

Das wichtigste Merkmal des Uno-Apparates ist indes seine allgemeine Ausrichtung auf die Verhältnisse in der Dritten Welt. Rund 70 Prozent des Personals waren und sind im weitesten Sinne mit Entwicklungsaufgaben beschäftigt, die meisten davon vor Ort. Viele Beamte verbringen den Grossteil ihrer Karriere in der Dritten Welt und kommen mit den dortigen Verhältnissen besser zurecht als mit der modernen westlichen Industriekultur. Das Gros des Beamtentums wird deshalb immer dazu neigen, die sicherheitspolitischen Anliegen der westlichen Staaten zu blockieren, in Menschenrechts- und Demokratiefragen leise zu treten und Widerstand gegen eine Modernisierung der Unternehmenskultur im eigenen Haus zu leisten.

In vielen Reformvorschlägen besteht kein Mangel an Widersprüchen: Forderungen nach erweiterten Befugnissen für die Vereinten Nationen werden vom Ruf nach weniger Personal begleitet; Vorschläge für komplexere Aufgabenstellungen werden mit solchen nach schlankeren Strukturen kombiniert; die Schaffung neuer Fachgremien soll mit Kosteneinsparungen durch weniger Sitzungen einhergehen usw. Fast alle Reformmodelle befürworten grössere Vollmachten der Uno-Gremien in Fragen der Menschenrechte, für den globalen Umweltschutz und im Bereich wirtschaftlich-sozialer Fragen. Ebenso einhellig wollen sie die sicherheitspolitischen Funktionen des Sicherheitsrats einschränken. Als Ersatz wird die Auslagerung dieser Aufgaben auf regionale Organisationen sowie die Rückkehr zu einer neutralen und rein schlichtenden Uno empfohlen. - Hinter übertriebenen Erwartungen wirkt zum einen noch die Erinnerung an Dag Hammarskjöld, den charismatischen Generalsekretär der späten fünfziger Jahre. Zum andern erklären sie sich aus dem Umstand, dass unterschiedliche Kräfte innerhalb des Systems die beiden Hauptorgane der Uno um ihre Glaubwürdigkeit gebracht haben. Nachdem sich in den früheren Jahrzehnten die Generalversammlung mit unüberlegten Resolutionen disqualifiziert hatte, ging der Sicherheitsrat Anfang der neunziger Jahre, in der Euphorie nach dem Ende des kalten Krieges, einen ähnlichen Weg mit schlecht fundiertem Aktivismus und Interventionismus. Als Folge erscheint nun nur noch der Generalsekretär als einigermaßen glaubwürdige Instanz innerhalb der Uno. In seiner Taktik gegenüber den USA hatte Boutros Ghali allerdings diesen Faktor überschätzt, was zu seiner Nichtwiederwahl führte.

#### Wenig Einfluss innerhalb des Systems

Die Diskussion um die Ablösung von Boutros Ghali hat deutlich gemacht, wie problematisch im Grunde die Stellung des Uno-Generalsekretärs ist. Denn in bezug auf die meisten Systemorganisationen verfügt er kaum über Befugnisse. Ein kanadisches Thesenpapier warb für eine zweite Amtsperiode des abgetretenen Generalsekretärs mit einer Auflistung von 26 bereits erzielten grösseren Reformschritten. Nur einer davon fiel eindeutig in dessen Amtsbereich; 19 davon waren Reformen in Fachorganisationen wie bei Unicef oder dem Entwicklungsprogramm (UNDP), auf die der Generalsekretär keinen Einfluss besitzt. Gerade in jüngster Zeit profilieren sich die Vereinten Nationen stark auf sozialpolitischen Gebieten wie etwa Fragen der Bevölkerungsentwicklung, der Verstärkung oder der Stellung der Frau. Gerade in diesen Bereichen jedoch spielt die Zentralorganisation nur eine Nebenrolle.

Schliesslich ist der Generalsekretär nur eine Einzelperson. Er leitet eine Organisation mit Tausenden von Angestellten, von denen er die meisten nicht selber ausgelesen hat. Er kann zwar die Wahl seiner Untergebenen beeinflussen, muss jedoch auf politische und geographische Zwänge Rücksicht nehmen. Gerade Boutros Ghali hatte grosse Schwierigkeiten, hochkarätige Mitarbeiter zu gewinnen und musste deshalb mit denselben Apparatschiks arbeiten, die er ursprünglich hatte loswerden wollen. Wichtiger als die Person des Generalsekretärs ist jedoch, dass der Primat der Friedenssicherung nicht aus den Augen verloren wird. Die zentrale Charta-Organisation, also die Uno, muss für die globale Sicherheitspolitik an Relevanz zurückgewinnen, wenn sie nicht vollends ins Abseits geraten will. Die Uno wird auf die Dauer nicht überleben, nur weil einige Fachorganisationen, etwa Unicef oder die WHO, relativ erfolgreich arbeiten. Die meisten Uno-Fachorganisationen könnten sehr wohl auch ohne die Zentralorganisation weiterwirken. Auch der Völkerbund versuchte in seinen letzten Jahren, sein sicherheitspolitisches Scheitern durch Schwerpunktverlagerung auf soziale Entwicklung zu kompensieren. Vergeblich.

\* Der Verfasser war in den Jahren 1989-1995 als politischer Verwaltungsrat beim Uno-Sicherheitsrat tätig. Er publiziert in den Themenbereichen Völkerrecht und Reformen und beendete soeben ein Buch über das gegen den Irak verhängte Regime von Wirtschaftssanktionen.