



**WISSENSCHAFTLICHE  
DIENSTE  
DES  
DEUTSCHEN  
BUNDESTAGES**

## **INFO-BRIEF**

---

**Thema:** **Reform der Vereinten Nationen. Diskussionen und Maßnahmen zum strukturellen Wandel von Sicherheitsrat, Generalversammlung, Generalsekretariat und zur Finanzierung**

Fachbereich II      Auswärtiges, Internationales Recht,  
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und  
Entwicklung, Verteidigung,  
Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Verfasser:              ORR Prof. Dr. Thomas v. Winter

Abschluss der Arbeit:    13. Februar 2006

Reg.-Nr.:                WF II - 167/05

---

Info-Briefe sind ein Instrument der aktiven Information, die die Wissenschaftlichen Dienste den Mitgliedern des Deutschen Bundestages zur Unterstützung bei der Wahrnehmung des Mandats anbieten. Sie geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages oder seiner Organe wieder. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Stationen der Reformdiskussion</b>	<b>7</b>
<b>3. Sicherheitsrat</b>	<b>11</b>
<b>3.1 Vielfalt der Reformmodelle</b>	<b>11</b>
<b>3.2 Das Reformmodell der „Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“</b>	<b>15</b>
<b>3.3 Der internationale politische Willensbildungsprozess im Vorfeld des VN-Gipfels 2005</b>	<b>18</b>
<b>4. Generalversammlung</b>	<b>21</b>
<b>4.1 Vorschläge zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz</b>	<b>22</b>
<b>4.2 Vorschläge zur Erhöhung der Legitimität</b>	<b>26</b>
<b>5. Generalsekretariat</b>	<b>28</b>
<b>5.1 Grundlegende Maßnahmen zur Verwaltungsreform</b>	<b>28</b>
<b>5.2 Reform des „Human Resources Management“</b>	<b>32</b>
<b>6. Finanzierung</b>	<b>38</b>
<b>7. Literatur</b>	<b>43</b>
<b>8. Dokumente</b>	<b>44</b>

## **Zusammenfassung**

Die Vereinten Nationen (VN) bewegen sich seit ihrer Gründung in einem Spannungsfeld zwischen Wandel und Beharrung. Während sich ihre Mitgliedschaft und ihr Aufgabenspektrum erheblich ausgedehnt haben, ist der institutionelle Rahmen im Wesentlichen gleich geblieben. Bis weit in die achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts scheiterten alle Versuche, die Strukturprobleme des VN-Systems durch umfassende Reformen zu lösen, an der durch den Ost-West-Konflikt bedingten politischen Blockbildung. Seit dem Ende des Kalten Krieges haben sich die Chancen für eine grundlegende Reform der VN erhöht. Aber erst in den neunziger Jahren gewann die Reformdebatte zunehmende Dynamik, die ihren Ausdruck in einer Vielzahl von Vorschlägen und Modellen zur institutionellen Weiterentwicklung und Neugestaltung der VN fanden.

Im Zentrum der Reformdiskussion steht der Sicherheitsrat, dessen Zusammensetzung und Arbeitsweise nach verbreiteter Einschätzung nicht mehr den weltpolitischen Realitäten entsprechen. Die Aufgabe, aus Vorschlägen einzelner Mitgliedstaaten ein umfassendes Reformkonzept zu entwickeln, übertrug die Generalversammlung im Jahre 1993 der so genannten „Open-Ended Working Group“. Diese hat bis heute aber keinen Reformkonsens herstellen, sondern lediglich eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates erreichen können. Neu belebt wurde die Debatte durch die Veröffentlichung des Berichts der „Hochrangigen Gruppe zu Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“, die im Dezember 2004 zwei Alternativmodelle für die Erweiterung des Sicherheitsrats zur Diskussion stellte. Eine aus Deutschland, Japan, Brasilien und Indien bestehende Gruppe (G-4) legte zwar ein dem Modell A der Hochrangigen Gruppe ähnelndes Modell vor, das viele Unterstützer fand, es gelang letztlich aber nicht, die nötige Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung für diesen Vorschlag zu gewinnen.

Auch die Generalversammlung sieht sich seit längerem dem Vorwurf ausgesetzt, dass ihre Strukturen und Verfahrensweisen den neuen Herausforderungen, die sich aus dem Wandel der Internationalen Politik ergeben, nicht mehr angemessen sind. Als Problem wird vor allem eine Überfrachtung der Agenda mit Themen und eine Tendenz zur Redundanz bei Dokumenten und Debatten angesehen. Einem Bericht des Generalsekretärs aus dem Jahre 2003 zufolge ist es durch viele Einzelmaßnahmen gelungen, die Effizienz der Generalversammlung zu erhöhen, nach Ansicht vieler Mitgliedstaaten bedarf es aber

einer weiteren Straffung von Verfahren und Strukturen. Hierzu sind bei dem Gipfeltreffen im September 2005 konkrete Vorschläge entwickelt worden.

Die neuen Herausforderungen für das VN-System tangieren in hohem Maße auch die Strukturen und die Kultur der Verwaltung. Eine stark gestiegene Arbeitsbelastung des Generalsekretariats muss mit einem komplexen Organisationsgefüge bewältigt werden, das auch VN-intern als wenig effektiv gilt. Seit Anfang der neunziger Jahre sind zahlreiche Maßnahmen zur Verschlinkung und Modernisierung der Management- und Arbeitsstrukturen des Generalsekretariats initiiert worden. Anfang 1997 nahm dann der neu ins Amt gekommene Generalsekretär Kofi Annan das bis heute wohl umfassendste Vorhaben zur Reform des Generalsekretariats in Angriff. In seiner zweiten Zwischenbilanz aus dem Jahre 2004 kommt Annan zu dem Schluss, dass man die Leistungsfähigkeit vor allem des höheren Managements verbessert habe, indem man Entscheidungsprozesse des Sekretariats rationalisierte, die Rekrutierung von Personal offener gestaltete und die Fortbildung der höheren Beamten ausweitete. Gleichwohl mangelt es nach dem Urteil des Generalsekretärs bis heute an einer klaren Struktur von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Selbst die Reformkonzepte aus den Jahren 1997 und 2002 seien immer noch nicht vollständig umgesetzt worden. Außerdem vertritt der Generalsekretär ebenso wie die Mehrheit der VN-Mitglieder die Auffassung, dass über die seit 1997 umgesetzten Managementreformen hinaus weitere Veränderungen nötig sind.

Die Finanzsituation der VN ist seit ihrer Gründung von permanenter Mittelknappheit gekennzeichnet. Eine Hauptursache dafür sind die vielfach auftretenden Beitragsrückstände, die die VN immer wieder in Liquiditätsengpässe geführt haben. Eine Reform der VN-Finanzordnung, die diese Probleme hätte lösen können, kam in den neunziger Jahren nur sehr zögerlich in Gang. Erst im Jahre 2000 gelang es, eine Übereinkunft über eine neue Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Beiträge zu erzielen, die im September 2002 von der Generalversammlung gebilligt wurde. Die überarbeitete Finanzordnung ist am 1. Januar 2003 und damit fast neun Jahre nach einer entsprechenden Ankündigung von Generalsekretär Boutros-Ghali in Kraft getreten. Seitdem hat sich die Finanzsituation der VN etwas entspannt. Nach wie vor besteht jedoch eine Diskrepanz zwischen der weiteren Zunahme ausgabenintensiver Aufgaben und der Zahlungsbereitschaft der einzelnen Mitgliedstaaten.

## 1. Einleitung

Die Vereinten Nationen bewegen sich seit ihrer Gründung in einem eigentümlichen Spannungsfeld zwischen Wandel und Beharrung. Während sich ihre Mitgliedschaft und ihr Aufgabenspektrum erheblich ausgedehnt haben, ist der in der Charta der Vereinten Nationen (VN) festgelegte institutionelle Rahmen im Wesentlichen gleich geblieben; und während die Mitgliedstaaten sich äußerst schwer damit tun, einen Konsens darüber zu erzielen, welche Strukturveränderungen vorzunehmen wären, um den institutionellen Rahmen mit den Aufgaben wieder stärker in Einklang zu bringen, ist die Einschätzung weit verbreitet, dass die Strukturen und Verfahren der VN den weltpolitischen Realitäten von heute nicht mehr entsprechen (Varwick 2004: 37). Dabei liegen die Gründe für den vielfach diagnostizierten Reformbedarf der VN auf der Hand. Er resultiert ursprünglich vor allem aus dem erheblichen Anstieg der Mitgliederzahl. Ausgelöst zunächst durch die Entkolonialisierung und später dann durch die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa hat sich schubweise eine Ausweitung der Mitgliedschaft von ursprünglich 51 (1945) über 127 (1970) und 159 (1984) auf heute 191 Staaten vollzogen (Steinkohl 1995: 4; Varwick 2004: 37; Gareis/Varwick 2003: 37). Dadurch bilden in der Generalversammlung jetzt nicht mehr die westlichen Länder, sondern die Staaten der so genannten Dritten Welt die Mehrheit. Dies führte nicht nur zu einer Veränderung der Kräfteverhältnisse in der Generalversammlung, sondern war auch verbunden mit einer Erweiterung des Aufgabenspektrums, zu dessen Bewältigung neue Organe, Organisationen und Programme geschaffen wurden (Gareis/Varwick 2003: 37). Auf die neuen Herausforderungen wurde also durchaus mit Reformen reagiert. Allerdings erfolgten diese vor allem nach dem Prinzip des „more of the same“, d. h. man erweiterte bestehende Gremien und fügte den etablierten Institutionen neue Spezialorgane und Sonderorganisationen hinzu. Im Laufe der letzten Jahrzehnte entstand so ein unübersichtliches Gefüge von Einrichtungen, die sich nur noch schwer vertikal steuern und horizontal koordinieren ließen (Gareis/Varwick 2003: 289). Nach Auffassung von Generalsekretär Kofi Annan leiden die VN heute an einer Aufsplitterung, Doppelgleisigkeit und Verkrustung ihrer Strukturen, die die Effektivität und Effizienz ihrer Arbeit erheblich beeinträchtigen (Annan 2004: 196).

Bis weit in die achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts scheiterten alle Versuche, die Strukturprobleme des VN-Systems durch umfassende Reformen zu lösen, an der

durch den Ost-West-Konflikt bedingten politischen Blockbildung (Annan 2004: 196). Hinzu kam, dass die durch organisatorischen Wildwuchs und Parallelstrukturen bedingten Funktionsdefizite weitgehend verdeckt blieben, so lange die VN infolge des Blockgegensatzes in ihren zentralen Kompetenzfeldern ohnehin kaum handlungsfähig waren (Gareis/Varwick 2003: 289). Mit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die Rolle der VN jedoch grundlegend gewandelt. Aus einem Forum der Staatengemeinschaft, dessen Debatten im Schatten des grundlegenden weltpolitischen Konfliktes standen, ist nun allmählich eine aktiv in die internationale Politik eingreifende Organisation geworden (Gareis/Varwick 2003: 289). Dies kam vor allem in dem gewandelten Verhalten der beiden Großmächte USA und Sowjetunion bzw. Russland zum Ausdruck, die nun nur noch sehr sparsam von ihrem Vetorecht Gebrauch machten und stattdessen eine stärkere Kooperation der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates vor allem in Fragen der Sicherheitspolitik ermöglichten (Müller 2001: 32-35).

Vor diesem Hintergrund erschien eine grundlegende Reform der Vereinten Nationen nicht nur nötig, sondern nunmehr auch grundsätzlich möglich. Entscheidende Fortschritte sind gleichwohl bis heute nicht erzielt worden. Dies hat zum einen mit der ungeheuren Komplexität der zur Entscheidung anstehenden Fragen zu tun. Denn wenn die VN-Strukturen den gewandelten weltpolitischen Realitäten angepasst werden sollen, dann muss eine umfassende Reform-Agenda abgearbeitet werden, die so unterschiedliche Materien wie die Zusammensetzung und die Befugnisse des Sicherheitsrates, das Völkerrecht und auch die zahlreichen Sonderorganisationen und Spezialorgane der VN umfasst (Varwick 2004: 37). Zum anderen lässt sich nur ein kleiner Teil der Veränderungen im Wege einer internen Organisationsreform verwirklichen, wohingegen die großen Strukturreformen eine Änderung der VN-Charta erforderlich machen. Für entsprechende Entscheidungen sind jedoch hohe Hürden aufgebaut – nämlich eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung, eine Ratifizierung durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten und die Zustimmung des gesamten Sicherheitsrates: Reformen benötigen daher mindestens die Unterstützung von derzeit 127 Staaten. Dies bedeutet, dass es wesentlich leichter ist, Reformvorschläge zu Fall zu bringen als eine positive Gestaltungsmehrheit zustande zu bringen (Varwick 2004: 38). Beide Faktoren zusammen mögen erklären, weshalb in den letzten anderthalb Jahrzehnten zwar viele Reformvorschläge diskutiert, aber nur in Detailfragen und nur sehr langsam Reformfortschritte erzielt worden sind. In der seit nunmehr über anderthalb Jahrzehnten andauernden Re-

formdiskussion hat es aber immer wieder Situationen gegeben, in denen sich ein „Fenster der Gelegenheit“ auch für grundlegendere Strukturreformen aufzutun schien. Den neuesten derartigen Impuls hat die Reformdebatte durch die Krise erhalten, in die die VN im Zuge der Diskussion über den Irakkrieg geraten sind. Als deutlich wurde, dass der Sicherheitsrat in dieser Frage nicht handlungsfähig war, wurde darin auch die Chance erkannt, nunmehr eine Reform dieses Gremiums in Angriff zu nehmen, die seine Leitungs- und Entscheidungsprinzipien an die aktuellen Macht- und Interessenkonstellationen der Welt des 21. Jahrhunderts anpassen würde. Eine konkrete Folge dieser Einschätzung war der Auftrag von Generalsekretär Annan an eine Hochrangige Arbeitsgruppe, einen umfassenden Reformvorschlag für die Hauptorgane der VN auszuarbeiten (Rechkemmer 2003: 1, 3; Varwick 2004: 38).

## **2. Stationen der Reformdiskussion**

Kritik an den Strukturen und Verfahrensweisen der VN gibt es fast so lange wie die VN selbst. Eine Debatte über grundlegende Reformen hat sich aber erst entwickelt, seit ihre Realisierung auch in den Bereich des Möglichen gerückt ist, d. h. mit der allmählichen Auflösung der durch den Kalten Krieg bedingten Entscheidungsblockaden. Eines der wichtigsten Kennzeichen des aufkommenden Reformklimas war die von den permanenten Mitgliedern des Sicherheitsrates signalisierte Bereitschaft zu einer verstärkten Zusammenarbeit. So sprachen sich die Außenminister dieser Staaten bei einem Treffen im September 1991 ausdrücklich dafür aus, dass die VN beim Aufbau einer neuen Weltordnung eine aktive Rolle übernehmen sollten. Und im Januar 1992 kamen die Staats- und Regierungschefs der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erstmals zu einem Gipfeltreffen zusammen (Müller 2001: 48).

Erste konkrete Anstöße zur Organisationsreform der Vereinten Nationen gingen Ende der achtziger Jahre von der Südkommission und von einem Bericht der nordischen Länder Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden aus: Der Schwerpunkt der Vorschläge der nordischen Länder zielte auf eine Reform der Vereinten Nationen im Bereich der operationellen Aktivitäten für wirtschaftliche Entwicklung. Dieses Projekt war zwar nur begrenzt erfolgreich, konnte aber zumindest bewirken, dass für die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen UNDP, UNFPA und UNICEF neue Steuerungs-

systeme eingeführt wurden. Indem man die bis dahin umfangreichen Leitungsgremien durch kleinere Vorstandsgremien ersetzte, die sehr viel regelmäßiger zusammentrafen und die die ihnen unterstellten Einheiten systematischer als zuvor überprüften, erhöhte man zumindest die Effizienz der Sonderorganisationen (Müller 2001: 37, 39).

Anfang 1992 wurde dem designierten Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali von einer Gruppe von 30 Botschaftern eine Reihe von Reformvorschlägen zugeleitet, die ihrerseits auf einem detaillierten Bericht ihres Initiators, des permanenten Repräsentanten Australiens bei den Vereinten Nationen, Peter Wilenski, basierten. In diesem Bericht mit dem Titel „Five Major Areas of Reform“ wird zunächst zum Ausdruck gebracht, dass die an sich erfreuliche Ausweitung der Tätigkeit und des Aufgabenspektrums der VN nach dem Ende des Kalten Krieges neue Herausforderungen mit sich gebracht habe, die sich mit dem überkommenen Institutionensystem kaum mehr bewältigen ließen. Die strukturellen Defizite seien sozusagen die Kehrseite des politischen Bedeutungsgewinns der VN. Darüber hinaus finden sich unter den von Wilenski benannten konkreten Unzulänglichkeiten bereits die zentralen Probleme, die bis heute die Debatte über die Reform der VN bestimmen: 1. die nicht mehr den weltpolitischen Realitäten entsprechende Zusammensetzung des Sicherheitsrates, 2. die Effektivitäts- und Legitimitätsdefizite der Generalversammlung und 3. die personalpolitischen und Managementprobleme des Generalsekretariats (Müller 2001: 45).

Neben dem Bericht der 30 Botschafter wurde dem neuen Generalsekretär bald nach seinem Amtsantritt eine Fülle weiterer Reformvorschläge zugeleitet, die innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen entstanden waren (Müller 2001: 47). Ein wichtiger Anstoß zur Reform ging etwa von einer Studie über die VN aus, die ursprünglich der Kongress der Vereinigten Staaten initiiert hatte. Einige der darin enthaltenen Empfehlungen wurden auch in konkrete Reformen umgesetzt. Hervorzuheben sind dabei die Einrichtung des Büros des Generalinspektors sowie der Position des Hohen Kommissars für Menschenrechte (Müller 2001: 55). Eine herausgehobene Bedeutung haben auch die Vorschläge der vom früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker und vom ehemaligen pakistanischen Premierminister Qureshi geleiteten unabhängigen Arbeitsgruppe erlangt, die Ende 1993 ihre Arbeit aufnahm. In ihrem am 19. Juni 1995 dem Generalsekretär übergebenen Bericht schlug sie eine grundlegende Umstrukturierung der Vereinten Nationen vor. Ihre Empfehlung ging dahin, einerseits Hauptorgane wie



den Treuhandrat und den Wirtschafts- und Sozialrat, die sich nach ihrer Auffassung als überflüssig und ineffizient erwiesen hatten, aufzulösen und andererseits die zentralen Aufgabenbereiche drei zentralen Gremien, nämlich 1. einem neu gestalteten Sicherheitsrat, 2. einem neuen Wirtschaftsrat und 3. einem neuen Sozialrat, zuzuweisen (Steinkohl 1995: 22 f.).

Die nachhaltigste Wirkung auf die Reformdiskussion in der Amtszeit von Generalsekretär Boutros-Ghali hatte aber sicher der von ihm selbst auf Veranlassung des Sicherheitsrates im Juni 1992 vorgelegte Bericht mit dem Titel „An Agenda for Peace“. Die darin enthaltenen, z. T. als visionär geltenden Ideen für eine Neuausrichtung der VN hatten eine starke Ausstrahlungskraft auf die Reformdiskussion in vielen Mitgliedstaaten und in der internationalen Öffentlichkeit. Viele weitere Vorschläge, die in den darauf folgenden Jahren entwickelt wurden, orientierten sich an diesem Bericht. Seine praktische Auswirkung war ein systematischer Reformprozess, der zu deutlichen Verbesserungen in der Politik der Vereinten Nationen vor allem auf dem Gebiet von Frieden und Sicherheit, aber auch generell in ihren Strukturen und Abläufen führte (Müller 2001: 49-51).

Trotz der Zunahme der Reformvorschläge und der Vielfalt an Ideen blieb eine große, auch die Grundstrukturen der VN berührende Reform jedoch aus: Bei den Feierlichkeiten zum 50-jährigen Bestehen der VN zeigte sich, dass die maßgeblichen internationalen Akteure die Konzepte, die in den Jahren zuvor entwickelt worden waren, kaum zur Kenntnis genommen hatten. Dazu hatte zum einen die seit Beginn der neunziger Jahre eingetretene Ernüchterung über die Chancen zum Aufbau einer „neuen“, von der Bürde des Ost-West-Gegensatzes entlasteten Weltordnung beigetragen; zum anderen legte die Diskussion über die Reformvorschläge auch die weit auseinander liegenden Interessen und Ziele der VN-Mitgliedstaaten offen. Besonders ausgeprägt war der Einstellungswandel in den Vereinigten Staaten, wo der weltpolitische Optimismus nach dem Ende des Kalten Krieges mehr und mehr einer kritischen Haltung gegenüber den VN gewichen war. Die VN waren zum Streitpunkt der amerikanischen Innenpolitik geworden, weil zu dieser Zeit skeptische Töne gegenüber Staat und Bürokratie generell, aber auch gegenüber internationalen Großorganisationen wie den VN laut wurden. Daraus leiteten die Amerikaner die auch von anderen Industriestaaten mit getragene Forderung ab, zunächst die Effektivität und Effizienz des VN-Systems zu verbessern, bevor man versu-

chen könne, die Repräsentativität seiner Gremien zu erhöhen. Auf der anderen Seite hatte man in den Entwicklungsländern den Eindruck, dass die meisten Reformvorschläge an den Interessen der Länder des Nordens orientiert seien. Insbesondere die Blockfreien-Bewegung sah in den Reforminitiativen keine Chance, das von ihnen kritisierte Ungleichgewicht zwischen Süd und Nord im Sicherheitsrat zugunsten des Südens zu ändern. Vor diesem Hintergrund entwickelten sich die Ziele „Effektivierung“ und „Partizipation“ zu divergierenden Konzepten, zwischen denen zunächst kein Kompromiss möglich schien (Müller 2001: 74; Gareis/Varwick 2003: 289).

Zusammenfassend fällt die Bilanz der während der Amtszeit von Generalsekretär Butros-Ghali geführten Reformdebatte zwiespältig aus: Einerseits wurde eine Vielzahl von Berichten und Konzepten vorgelegt, und es entwickelte sich auch eine grundsätzliche Übereinstimmung über die Reformbedürftigkeit der VN. Andererseits herrschte Dissens darüber, was die Hauptprobleme der VN sind, und es kam nur in geringem Maße zu einer Umsetzung von Reformen. Gleich nach seinem Amtsantritt unternahm der neue Generalsekretär, Kofi Annan, daher einen neuen Anlauf zur Reform der VN. Nachdem er zunächst einige Maßnahmen zur Reorganisation des Sekretariats vorgenommen hatte, legte er am 14. Juli 1997 seinen umfassenden Bericht mit dem Titel „Erneuerung der Vereinten Nationen“ vor. Wohl auch im Hinblick auf die unterschiedlichen Umsetzungsperspektiven war das darin enthaltene Reformpaket in drei Projekte unterteilt. Als erstes sah es eine Reihe von Maßnahmen vor, die der Generalsekretär in eigener Kompetenz realisieren konnte. Diese betrafen die Organisation und das Management des Sekretariats, der VN-Programme und -Fonds. Zweitens handelte es sich um Vorschläge zur Reform der Strukturen und Funktionsweisen der zwischenstaatlichen Organe, die nur mit Zustimmung der Mitgliedstaaten umzusetzen waren. Und drittens unterbreitete er Vorschläge für eine grundlegende VN-Reform, für die ein längerer Umsetzungszeitraum vorgesehen war (Annan 2004: 199). Die von Annan selbst zu verantwortenden Vorschläge zur Verwaltungsreform wurden nach ihrer Billigung durch die Generalversammlung (Resolution 52/12a) bereits im November 1997 in die Tat umgesetzt. Am 9. September 2002 veröffentlichte Annan dann den zweiten Teil seiner Reformagenda unter dem Titel „An Agenda For Further Change“, der am 18. Dezember 2002 auch die Unterstützung der Generalversammlung fand (Reinold 2005). Die weiteren Schritte in der jüngsten Runde der Reformdiskussion werden vor allem durch drei zentrale Dokumente markiert: Den Bericht „Eine sicherere Welt“ der Hochrangigen Gruppe für Be-

drohungen, Herausforderungen und Wandel vom Dezember 2004, den Bericht des Generalsekretärs mit dem Titel „In größerer Freiheit“ vom März 2005 und das Ergebnisdokument der Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs im September 2005.

### **3. Sicherheitsrat**

Die Reform des Sicherheitsrates der VN steht seit Ende der siebziger Jahre auf der Tagesordnung der Generalversammlung. Solange das Gremium durch den Ost-West-Konflikt faktisch gelähmt war, bestand jedoch kaum Interesse, eine solche Reform auch ernsthaft in Angriff zu nehmen. Erst als sich zu Beginn der neunziger Jahre die Beziehungen zwischen seinen Mitgliedern verbesserten und sich der Sicherheitsrat zu einem handlungsfähigen Akteur in der internationalen Politik entwickelte, wurden zunehmend auch seine Zusammensetzung und Arbeitsweise in Frage gestellt.<sup>1</sup> Mit der Ausdehnung seiner Aktivitäten und seines politischen Instrumentariums erschien die doppelte Privilegierung von fünf Staaten durch ständige Mitgliedschaft und Vetorecht den veränderten weltpolitischen Realitäten nicht mehr angemessen. Nichtmitglieder äußerten Unzufriedenheit über die mangelnde Transparenz der Entscheidungen oder meldeten, wie im Falle von Deutschland und Japan, bereits früh eigene Ansprüche auf Mitgliedschaft im Sicherheitsrat an. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre entwickelte sich die Reform des Sicherheitsrates so zum wichtigsten internen Problem der VN (Müller 2001: 62 f.; Einsiedel 2005: 10; Gareis/Varwick 2003: 57 f.).

#### **3.1 Vielfalt der Reformmodelle**

Ein erster starker Reformimpuls ging von einer Gruppe von 37 Ländern, unter ihnen überwiegend Entwicklungsländer, aus, die unter Führung Indiens auf der 47. Generalversammlung eine Resolution zur Reform des Sicherheitsrats einbrachten. Darin wird der Generalsekretär aufgefordert, bei den Mitgliedsländern schriftliche Stellungnahmen mit konkreten Reformvorschlägen zur Zusammensetzung und Arbeitsweise des Gremi-

---

<sup>1</sup> Während die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zwischen 1946 und 1954 62 Mal ein Veto einlegten und damit Beschlüsse verhinderten, werden inzwischen die meisten Beschlüsse im Sicherheitsrat einstimmig gefasst. Von dem Vetorecht macht kaum noch ein ständiges Mitglied Gebrauch. Von Anfang 1990 bis Mitte 1995 war dies lediglich fünfmal der Fall (Steinkohl 1995: 3).

ums einzuholen, diese in einem Bericht zusammenzufassen und der Generalversammlung bei ihrer nächsten Sitzung im Jahre 1993 zu präsentieren (Andreae 2002: 163). Die Auswertung der insgesamt 140 Vorschläge, die im Laufe des Jahres 1993 beim Generalsekretär eingingen, übertrug die Generalversammlung einer eigens geschaffenen, allen Mitgliedstaaten offen stehenden Arbeitsgruppe, der so genannten „Open-Ended Working Group“, die bis heute tagt (Einsiedel 2005: 10; Gareis/Varwick 2003: 299). In Vorbereitung auf den fünfzigsten Jahrestag der Gründung der VN wurde zudem eine ganze Reihe weiterer Kommissionen und Arbeitsgruppen eingesetzt, die sich mit der zukünftigen Rolle der VN generell, aber auch mit der Reform des Sicherheitsrates auseinandersetzten (Müller 2001: 66).

Im Vorfeld des 50. Jahrestages der VN im Oktober 1995 informierte die „Open-Ended Working Group“ die Generalversammlung darüber, dass sie nur begrenzte Fortschritte erzielt habe. Einvernehmen bestehe lediglich darin, dass der Sicherheitsrat grundsätzlich erweitert werden und er seine Arbeitsmethoden einer Überprüfung unterziehen müsse, um seine Leistungsfähigkeit und Effektivität zu stärken. Da in den zentralen strukturellen Fragen aber weiterhin Differenzen bestünden, brauche man zusätzliche Zeit für vertiefte Beratungen. Die Generalversammlung entschied daraufhin, die Arbeitsgruppe zur Fortsetzung ihrer Arbeit aufzufordern. Für das Ende der 50. Sitzungsperiode im Dezember 1996 wurde ein weiterer Bericht angefordert (Müller 2001: 74). Im März 1997 legte der Präsident der Arbeitsgruppe, Razali, ein Papier vor, das die bis dahin erzielten Diskussionsergebnisse zusammenfasste. Der Plan, daraus eine Rahmenresolution der Generalversammlung zur Sicherheitsratsreform zu entwickeln, scheiterte jedoch am Widerstand einer von Italien angeführten Staatengruppe (Gareis/Varwick 2003: 299 f.).

Gleichwohl war die Arbeit der Gruppe nicht völlig ergebnislos. In den Jahren 1994 und 1995 gab die Arbeitsgruppe Anstöße für eine Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates, die zu einem wesentlichen Teil auch umgesetzt worden sind. Die Verfahrensweisen sind nun transparenter und die Konsultationen offener geworden (Müller 2001: 64). Dadurch erhalten die einfachen Mitglieder der Vereinten Nationen mehr Gelegenheit, an der Arbeit des Sicherheitsrates teilzunehmen: Es gibt heute eine größere Zahl von offenen Meetings, bei denen Nicht-Mitglieder des Sicherheitsrates teilnehmen

---

können, Briefings für die Mitglieder der Vereinten Nationen und verbesserte Beratungsmechanismen mit Truppen stellenden Staaten (United Nations 2002: 8 f.).

Außerdem sind durch die Fülle von Vorschlägen und Modellen, die in der Mitte der neunziger Jahre entwickelt wurden, zumindest die Konturen einer möglichen Reform des Sicherheitsrates deutlich geworden. Richtungweisend waren dabei u. a. die umfangreichen Überlegungen der vom ehemaligen pakistanischen Premierminister, Moeen Qureshi, und vom ehemaligen deutschen Bundespräsidenten, Richard von Weizsäcker, geleiteten unabhängigen Arbeitsgruppe, die der damalige Generalsekretär Butros-Ghali Ende 1993 ins Leben gerufen hatte. Ihr Konzept zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht nur die Ziele klar benennt, sondern auch deren Umsetzung im Auge behält. So erklärte es die Arbeitsgruppe zum einen für notwendig und unvermeidlich, die Grundstrukturen der VN zu reformieren und dafür Veränderungen vorzunehmen, die sich nur mit einer Chartaänderung realisieren ließen. Zum anderen wurden nur solche Reformen in Erwägung gezogen, die auch für die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und insbesondere für die USA akzeptabel erschienen. Zudem ist der Vorschlag der Arbeitsgruppe zur Reform des Sicherheitsrats (SR) insofern bemerkenswert, als er den aktuell in der Diskussion befindlichen Modellen bereits stark ähnelt. So wurde angeregt, die Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrats auf ungefähr 23 und die Zahl der ständigen Sitze um höchstens fünf zu erhöhen sowie das Vetorecht auf Beschlüsse über Frieden schaffende und friedenserhaltende Einsätze zu beschränken (Steinkohl 1995: 22 f.; Müller 2001: 70).

Aufschlussreich ist auch ein Vergleich der Modelle, die von den Mitgliedstaaten der VN selbst vorgelegt wurden. Eine Auswertung von 17 Modellen, die Lisette Andreae (2002) vorgenommen hat, ergibt folgendes Bild: Während neun Modelle eine Erweiterung der Zahl der ständigen wie auch der nicht ständigen Sitze vorsehen, sind drei Länder (Italien, Mexiko und die Türkei) gegen eine Erweiterung des Sicherheitsrates um ständige Mitglieder. In den Modellen der ersten Ländergruppe wird zudem gefordert, dass im Sicherheitsrat Mitglieder sowohl aus den Entwicklungsländern als auch aus den Industrieländern vertreten sein sollen. In drei Modellen werden Japan und Deutschland explizit als Kandidaten für eine ständige Mitgliedschaft benannt (Andreae 2002: 170 f.). Diese Vorschläge gingen auch in die Diskussionen der „Open-Ended Working Group“ ein und fanden ihren Niederschlag in dem oben bereits erwähnten Razali-Plan, der erstmals

alle Aspekte der SR-Reform, die Erweiterung, den Abstimmungsmodus inklusive der Veto-Frage und die Arbeitsmethoden, umfasste (Andreae 2002: 178). Dieser Plan wird bis heute als das am ehesten Erfolg versprechende Grundmodell der SR-Reform angesehen. Er sieht vor, den Rat um fünf ständige und vier nicht ständige Mitglieder auf dann insgesamt 24 zu erweitern und dabei zwei Industriestaaten sowie je einen Vertreter der Entwicklungsländer aus der afrikanischen, der asiatischen und der lateinamerikanisch-karibischen Staatengruppe zu berücksichtigen (Gareis/Varwick 2003: 300).

Wenngleich damit gewisse Tendenzen bei der SR-Reform vorgezeichnet waren, die bis heute die Diskussion bestimmen, hat sich in der Generalversammlung letztlich keines dieser Modelle als politisch konsensfähig erwiesen (Einsiedel 2005: 10). In allen wesentlichen Fragen bestand ein Dissens. Dieser betraf die Zusammensetzung und Größe des Sicherheitsrates und die Kriterien für eine mögliche Erweiterung der Zahl seiner permanenten und nicht permanenten Mitglieder ebenso wie mögliche neue Kategorien der Mitgliedschaft sowie Begrenzungen im Umfang und Gebrauch des Vetos (Müller 2001: 64). Deshalb war es seit Ende der neunziger Jahre um die SR-Reform recht still geworden. Im September 2002 stellte Generalsekretär Kofi Annan mit einer gewissen Ernüchterung fest, dass die „Open-Ended Working Group“ auch nach beinahe zehn Jahren Tätigkeit von der Einigung auf eine Formel, die eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrates ermöglichen würde, immer noch weit entfernt sei (Annan 2004: 236). Die Reform des Sicherheitsrates erschien zu diesem Zeitpunkt völlig blockiert (United Nations 2002: 8 f.).

Gleichzeitig wurde eine grundlegende Reform des Sicherheitsrates von einer Mehrheit der VN-Mitglieder weiterhin nicht nur grundsätzlich befürwortet, sondern auch für dringlich gehalten. So sah Generalsekretär Kofi Annan schon vor einigen Jahren die Gefahr, dass der Sicherheitsrat langfristig an Autorität und Glaubwürdigkeit verlieren könnte, wenn der Umfang und die Zusammensetzung des Sicherheitsrats ungenügend repräsentativ sei (United Nations 2002: 8 f.). Die Auffassung, dass die Zusammensetzung dieses Gremiums geändert werden müsse, wenn man einen Bedeutungsverfall verhindern wolle, haben auch die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitglieder in der sogenannten Millenniums-Erklärung zum Ausdruck gebracht. Sie fassten darin den Beschluss, sich verstärkt darum zu bemühen, „eine umfassende Reform des Sicherheitsrats in allen Aspekten herbeizuführen“ (siehe Resolution 55/2 der Generalversammlung,

Ziffer 30; Vereinte Nationen 2005a: 48). Aber es bedurfte erst der ernüchternden Erfahrung der Irakkrise, bis die Reformdebatte tatsächlich wieder in Schwung kam und nun auch Perspektiven für eine Realisierung der Reform eröffnete. Angesichts der tiefen Spaltung des Sicherheitsrates in der Frage, wie die vom Irak ausgehenden Bedrohungen einzuschätzen seien und ob militärische Maßnahmen das angemessene Mittel zu ihrer Bewältigung darstellten, schien ein neuer Anlauf zur Strukturreform dieses Gremiums dringend geboten. Kofi Annan setzte daher im November 2003 eine Hochrangige Gruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen thailändischen Premierministers Panyarachun ein, die sich mit Fragen der internationalen Sicherheit, aber auch mit der Organisationsreform befassen sollte. Zudem schlossen sich im Sommer 2004, d. h. inmitten des Beratungsprozesses der Hochrangigen Gruppe, die Länder Brasilien, Deutschland, Indien und Japan, die allesamt den Anspruch auf einen ständigen Sitz im SR erheben, zu einer Interessengruppe zusammen, die seitdem als so genannte G-4 ihre entsprechenden Aktivitäten koordiniert (Einsiedel 2005: 10; Vereinte Nationen 2004a: 1).

### **3.2 Das Reformmodell der „Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“**

Nach Ansicht von Beteiligten war die Debatte über eine Reform des Sicherheitsrates mit der Vorlage des Berichtes der „High Level Panel on Threats, Challenges and Change“ im Dezember 2004 in eine neue entscheidende Phase getreten (Schneckener 2005: 1). Die Hochrangige Gruppe hat nicht nur eine schonungslose Bestandsaufnahme und Problemanalyse vorgelegt, sondern auch Kriterien für eine Erweiterung des Sicherheitsrates entwickelt, die wiederum die Grundlage für zwei konkrete Modelle bilden. Die Gruppe knüpft zunächst an die verbreitete Kritik am Sicherheitsrat an, geht aber noch weit darüber hinaus. Während sich die Bedrohungen und Herausforderungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit seit der Bildung des Sicherheitsrates ebenso verändert hätten wie die Machtverhältnisse unter den Ratsmitgliedern, sei die Struktur des Rates selbst weit hinter diesen Entwicklungen zurückgeblieben. Der Sicherheitsrat sei zwar seit dem Ende des Kalten Krieges handlungsfähiger und effektiver geworden, seinen Maßnahmen fehle es jedoch gelegentlich an Ausgewogenheit und innerer Konsistenz. Außerdem erhalte der Sicherheitsrat häufig nicht die nötige Unterstützung durch die übrigen VN-Mitglieder, weil diese im Sicherheitsrat nicht angemessen vertre-

ten seien. Die Gruppe verweist in diesem Zusammenhang auf das Problem, dass die finanziellen und militärischen Beiträge, die einige der fünf ständigen Mitglieder für die VN leisten, in Anbetracht ihrer Sonderstellung bescheiden seien, dass und einige nichtständige Ratsmitglieder oftmals nicht im Stande gewesen seien, den in der Charta vorgesehenen notwendigen Beitrag zur Arbeit der Organisation zu leisten. Nach Ansicht der Gruppe haben all diese Faktoren der Glaubwürdigkeit des SR großen Schaden zugefügt (Vereinte Nationen 2004b: 75).

Um die umfassenden Anforderungen, die heute an ihn gestellt würden, erfüllen zu können, müsse der SR seine Glaubwürdigkeit, Legitimität und Repräsentativität erhöhen. Die Gruppe vertritt daher die Auffassung, dass diejenigen, die finanziell, militärisch und auf diplomatischem Gebiet am meisten zu den Vereinten Nationen beitragen, mehr an den Entscheidungsprozessen beteiligt werden und umgekehrt diejenigen, die an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind, mehr zu den Vereinten Nationen beitragen sollten (Vereinte Nationen 2004b: 73). Als Konsequenz daraus wird eine veränderte Zusammensetzung des SR gefordert, deren Ziel eine ständige Repräsentation aller Kontinente und eine Einbindung der wichtigsten Beitragszahler und Truppensteller sei. Im Einzelnen benennt der Panel-Bericht neben dem Regionalproporz folgende Kriterien für Bewerber um ständige Sitze im Sicherheitsrat: 1. Die Höhe der finanziellen Beiträge zum regulären VN-Haushalt, aber auch zu VN-Friedensmissionen, 2. die Teilnahme an VN-mandatierten Friedensmissionen sowie 3. im Falle von Industrieländern erkennbare Anstrengungen, ihre Leistungen für Entwicklungshilfe auf die international vereinbarte Quote von 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts anzuheben (Schneckener 2005: 2). Die Hohe Gruppe vertritt die Auffassung, dass der Zeitpunkt für eine Entscheidung über die Vergrößerung des Rates, die diesen Kriterien Rechnung trägt, gekommen ist. Mit der Vorlage zweier klar abgegrenzter Alternativen soll die Debatte vorangebracht und jene Lösung erzielt werden, die in den zwölf Jahren zuvor nicht erreicht werden konnte (Vereinte Nationen 2004b: 76). In dem Bericht mit dem Titel „In größerer Freiheit“, den Generalsekretär Kofi Annan der Generalversammlung am 21. März 2005 vorgelegt hat, stellt er sich in allen wesentlichen Punkten hinter die Vorschläge der Hohe Gruppe. Dabei betont auch er noch einmal, dass die Kriterien der Leistung und der Repräsentativität grundlegend für die Reform des SR sein sollten. Wichtig ist Annan auch die Zeitperspektive. Nach seiner Auffassung hätten die Mit-



gliedstaaten unbedingt noch vor dem Gipfeltreffen im September 2005 in dieser Frage zu einer Entscheidung gelangen sollen (Vereinte Nationen 2005a: 48).

Die Hochrangige Gruppe konnte sich zwar auf die Kriterien für eine Reform des SR verständigen, sie erzielte aber keine Einigung darüber, welches Modell diesen Kriterien am ehesten entspricht. Sie entwickelte daher zwei Alternativmodelle, die beide an ältere Vorschläge anknüpfen und die in den verschiedenen Zusammenhängen auch bereits vielfach diskutiert worden sind (Thakur 2005:105; Einsiedel 2005: 10 f.). Modell A sieht die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen ohne Vetorecht sowie von drei neuen nicht-ständigen Sitzen für eine jeweils zweijährige Amtszeit vor. Dabei verteilt sich die Zahl der neuen ständigen Sitze wie folgt auf die Großregionen: zwei für Afrika, zwei für Asien, einen für Europa und einen für Amerika. Anstelle neuer ständiger Sitze sieht Modell B die Schaffung einer neuen Kategorie von acht Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit sowie einen zusätzlichen nicht-ständigen Sitz für eine (nicht erneuerbare) zweijährige Amtszeit vor. Die vier Weltregionen sollen jeweils zwei der neuen nicht-ständigen Sitzen erhalten (Vereinte Nationen 2004b: 77 f.; vgl. auch Schneckener 2005: 4).

Die beiden Modelle versuchen das Problem zu lösen, dass bei der Reform des Sicherheitsrates ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen der Repräsentativität und der Effizienz besteht. Da die Schwierigkeiten, im SR Einigkeit herzustellen, mit seiner Größe zunehmen, musste es der Gruppe darum gehen, ein Reformmodell zu entwerfen, das den Repräsentationsansprüchen einer vergrößerten und veränderten Weltgemeinschaft gerecht wird, ohne die Entscheidungsfähigkeit des Gremiums nennenswert zu beeinträchtigen (Einsiedel 2005: 10 f.). Für die Hochrangige Gruppe kommt dabei offenbar der Ausgestaltung des Vetorechts eine zentrale Bedeutung zu. Auch wenn die Gruppe es für unrealistisch hält, das Veto in seiner bisherigen Form abzuschaffen, bezeichnet sie diese Regelung doch ganz offen als nicht mehr zeitgemäß. Mit ihrer Empfehlung, die vorgesehenen neuen Sitze im SR nicht mit einem Vetorecht auszustatten, zugleich aber auch die Befugnisse der derzeitigen Mitglieder des SR unangetastet zu lassen, beschreitet sie sozusagen einen Mittelweg (Vereinte Nationen 2004b: 77 f.; vgl. auch Thakur 2005: 105). Zugleich ist die Gruppe der Auffassung, dass in beiden Modellen Anreize für eine Auswahl von neuen Mitgliedern des Sicherheitsrates nach rationalen Kriterien enthalten seien, die auch einen Effektivitätsgewinn für die VN zur Folge

hätten. Indem die Generalversammlung bei der Wahl von Mitgliedern des Sicherheitsrats für ständige beziehungsweise längerfristige Sitze denjenigen Staaten den Vorzug geben würde, die in ihrer Region entweder zu den drei größten Beitragszahlern zum ordentlichen Haushalt, zu den drei größten freiwilligen Beitragszahlern oder zu den drei größten Truppen stellenden Staaten für Friedensmissionen der Vereinten Nationen gehören, schaffe sie einen Anreiz für die Mitgliedstaaten, ihre Leistungen in diesen Bereichen zu steigern, um ihre Chance einer Wahl in den SR zu erhöhen (Vereinte Nationen 2004b: 77 f.).<sup>2</sup> Insbesondere im Hinblick auf Modell B wird diese optimistische Auffassung in der Fachwelt jedoch nicht durchgängig geteilt. Anders als gewollt, könne der darin angelegte Konkurrenzmechanismus auch zur Anstachelung von Rivalitäten und zu einem ständigen Kampf um die zusätzlichen Sitze zweiter Klasse führen (Thakur 2005: 105 f.).

### **3.3 Der internationale politische Willensbildungsprozess im Vorfeld des VN-Gipfels 2005**

In der politischen Diskussion über die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe sah es zunächst so aus, als seien die Chancen für eine Reform des Sicherheitsrates besser als je zuvor. In den Debatten der Generalversammlung konnte man den Eindruck gewinnen, dass eine deutliche Mehrheit der Mitglieder der VN eine Erweiterung des Rates auch um neue ständige Mitglieder befürwortet. Dabei zeichnete sich eine Präferenz für das Modell A ab, da Modell B nach Ansicht vieler Mitglieder den ungewünschten Nebeneffekt hätte, die Macht der fünf ständigen Mitglieder des SR weiter zu stärken (Einsiedel 2005: 10 f.; Schneckener 2005: 4). Der für die Reform notwendige breite Konsens hing jedoch letztlich davon ab, ob sich die verschiedenen Staaten und Staatengruppen auf ein gemeinsames Modell würden eigen können bzw. ob einer der Akteure genügend Unterstützung in der Generalversammlung erhalten würde, um die notwendige Zweidrittelmehrheit zustande zu bringen.

Ein wichtiger Impuls für die jüngste Phase des Willensbildungsprozesses ging von dem Resolutionsentwurf aus, den die G-4 (Deutschland, Brasilien, Japan und Indien) am 17.

---

<sup>2</sup> Von dem gleichen Gedanken ist auch der Vorschlag der Gruppe geleitet, dass die Zusammensetzung des Sicherheitsrates im Jahr 2020 erneut überprüft werden sollte (Vereinte Nationen 2004b: 77 f.).

Mai 2005 bei einem Treffen mit mehr als 60 Staaten in New York vorstellten und in dem sie eine Erweiterung des SR von 15 auf 25 Mitglieder vorschlugen. Nach dem Modell soll es sechs neue ständige Mitglieder, jeweils zwei aus Afrika und Asien, sowie eines aus Lateinamerika und Westeuropa, außerdem vier neue nicht ständige Sitze für Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa geben. In ihrem ursprünglichen Entwurf forderten die G 4 grundsätzlich ein Vetorecht auch für die sechs neuen Mitglieder des SR. Nach intensiven Beratungen der G 4 mit anderen VN-Mitgliedstaaten wurde der Resolutionsentwurf jedoch dahin gehend geändert, dass die neuen ständigen Mitglieder des SR zunächst auf dieses Recht verzichten. Erst in 15 Jahren soll auf einer VN-Konferenz endgültig über die Frage des Vetos entschieden werden (Reform 2005b; Süddeutsche Zeitung vom 09.06.2005). Der Vorschlag der G-4 ähnelt damit weitgehend dem Modell A der Hochrangigen Gruppe.

Im Vorfeld des VN-Gipfels von 2005 sind dann zwei weitere Resolutionsentwürfe zur Reform des Sicherheitsrates vorgelegt worden, und zwar einer von der Afrikanischen Union (AU) und ein zweiter von der Gruppe „Einheit für Konsens“ (angeführt von Pakistan, Italien und Kanada). Der Vorschlag der AU stimmt mit dem der G-4 insofern überein, als er dafür plädiert, den aus 15 Mitgliedern bestehenden Sicherheitsrat um sechs weitere permanente Sitze, davon zwei für Afrika, zu erweitern. Im Unterschied zu der G-4 tritt die Afrikanische Union jedoch dafür ein, sechs (anstelle von vier) zusätzliche nicht ständige Sitze einzurichten und außerdem das Vetorecht auf alle sechs neuen ständigen Mitglieder auszuweiten. In der Gruppe „Vereint für Konsens“, die aus dem sogenannten „Coffee-Club“, einer von Italien, Spanien, Neuseeland und Kanada angeführten Staatengruppe hervorgegangen ist, stießen jedoch sowohl dieses als auch das Erweiterungsmodell der G-4 auf grundsätzliche Ablehnung. Die Gruppe „Vereint für Konsens“ spricht sich generell gegen eine Erweiterung des SR um ständige Mitglieder aus, weil sie dadurch die Balance in der Weltgemeinschaft gestört sieht. Sie schlägt demgegenüber die Einführung von zehn zusätzlichen nicht ständigen Sitzen vor (Reform 2005b).

In der US-amerikanischen Regierung, deren Votum für den Fortgang des Reformprozesses als entscheidend angesehen wurde, hatte man auf die Veröffentlichung des Berichts „Eine sicherere Welt“ im Dezember 2004 zwar mit großer Zurückhaltung reagiert, signalisierte aber zunächst auch keine Ablehnung. Man wollte die Vorschläge erst

im Detail prüfen und damit sicherstellen, dass sich innerhalb der VN selbst sowie innerhalb der regionalen Gruppen für die Implementierung der Reformvorschläge der für notwendig erachtete breite Konsens herausbilden könne (Wagner/Kanter 2005: 56 f.). In den USA gab es aber auch Stimmen, die sich eindeutig positiv zu den Reformvorschlägen der Hocharangigen Gruppe äußerten. In den als liberal geltenden Think Tanks bezeichnete man den Bericht als Beginn eines seit langem notwendigen umfassenden Reformprozesses. Einzelne Vertreter dieser Think Tanks sahen darin sogar ein historisches Dokument, das die Notwendigkeit für eine fundamentale Reform der VN begründe und auch nicht vor deutlicher Kritik an der Politik des SR, insbesondere im Zusammenhang mit den dramatischen Situationen in Bosnien, Ruanda und Darfur, zurückscheue. Zum Teil wurde sogar eine über die Vorschläge der Hocharangigen Gruppe hinausgehende Reform des SR gefordert (Wagner/Kanter 2005: 58 f.).

Im Laufe des Jahres 2005 wandte sich in den USA die Stimmung jedoch eindeutig gegen die Reform des SR. Ein Vorbote dafür war die Haltung der eher konservativen Think Tanks wie der Heritage Foundation, die die Vorschläge des Berichts gleich zu Beginn als wenig innovativ kritisierte und den Reformwillen sowie die Reformfähigkeit der VN grundsätzlich in Frage gestellt hatten (Wagner/Kanter 2005: 58). Auch in den frühen Reaktionen der US-Administration war bereits deutlich geworden, dass es ihr in dem Reformprozess weniger um die Veränderung des SR als vielmehr vorrangig um eine Stärkung der Rechenschaftspflicht der VN hinsichtlich der Finanzen und um eine Erhöhung der Effizienz beim Ressourceneinsatz ging. Sie hatte daher damals schon angekündigt, die Änderungsvorschläge der Hocharangigen Gruppe vor allem unter diesen Gesichtspunkten zu prüfen (Wagner/Kanter 2005: 56 f.). Im Laufe des Sommers 2005 wurde dann immer deutlicher, dass die USA der gesamten Reforminitiative, insbesondere aber dem Streben Deutschlands und seiner Partner nach Erweiterung des VN-Sicherheitsrates wenig Sympathie entgegenbrachten. Als die Generalversammlung im Juli 2005 über den Resolutionsentwurf der G-4 zur Sicherheitsratsreform beriet, sprachen sich die USA erstmals klar gegen den Entwurf aus und drängten auf eine Verschiebung der Reform des Sicherheitsrates bis weit nach der Gipfelkonferenz zum 60. Jahrestag der Gründung der VN im September 2005. Nach Ansicht der USA sollten Maßnahmen wie die Modernisierung der Verwaltung und die Durchsetzung einer wirksameren Finanzkontrolle der VN eindeutig Vorrang vor einer Strukturreform des SR haben (Reinold 2005; DPA vom 21.7.2005).

Vor diesem Hintergrund konnten sich die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten auf ihrem Gipfeltreffen im September 2005 nur auf eine allgemein gehaltene Absichtserklärung einigen. Sie brachten zwar ihre grundsätzliche Unterstützung für das Ziel zum Ausdruck, den Sicherheitsrat im Rahmen einer Gesamtreform der VN in naher Zukunft zu reformieren, um ihn repräsentativer, effizienter und transparenter zu gestalten und dadurch seine Wirksamkeit und die Legitimität seiner Beschlüsse zu erhöhen, es erfolgte aber keine Einigung auf ein konkretes Erweiterungsmodell. Vielmehr verpflichtete man sich lediglich darauf, die Anstrengungen zur Herbeiführung eines entsprechenden Beschlusses der Generalversammlung zu verstärken. Im übrigen empfahl man dem Sicherheitsrat, seine Arbeitsmethoden so zu modifizieren, dass Staaten, die nicht Mitglied des Rates sind, gegebenenfalls stärker an seiner Arbeit beteiligt werden, seine Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedstaaten erhöht und die Transparenz seiner Tätigkeit gesteigert wird (Vereinte Nationen 2005c: 33).

#### **4. Generalversammlung**

In der Debatte über eine Reform der VN erfährt die Generalversammlung im Vergleich zum SR nur wenig Aufmerksamkeit. Aber auch für sie gilt, dass die Strukturen und Verfahrensweisen, die sich in 60 Jahren VN-Geschichte herausgebildet haben, den neuen Herausforderungen, die sich aus dem Wandel der internationalen Politik ergeben, vielfach nicht mehr angemessen sind. Als ein universelles Organ, in dem nahezu jeder Staat der Welt vertreten ist und alle mit dem gleichen Stimmrecht ausgestattet sind, verfügt die Generalversammlung zwar über eine einzigartige Legitimität, die grundsätzlich die Voraussetzung dafür bietet, die Weltgemeinschaft einem globalen Konsens über die wichtigsten politischen Fragen der Gegenwart näher zu bringen. Nach einer bei VN-internen Kritikern verbreiteten Ansicht schöpft die Generalversammlung dieses Potential als Forum der Weltgemeinschaft jedoch nur unzureichend aus. (Varwick 2004: 39 f.; Annan 2004: 234; Vereinte Nationen 2004b: 74 f.). Im Zeitverlauf betrachtet, habe der Beitrag, den die Generalversammlung zur Arbeit der Vereinten Nationen insgesamt leiste, stetig abgenommen. Zugespitzt spricht Generalsekretär Kofi Annan sogar von einem massiven Prestigeverlust der Versammlung (United Nations 2002: 8; Vereinte Nationen 2005a: 46 f.).

Für die Funktionsdefizite der Generalversammlung wird vor allem eine ineffektive Arbeitsweise verantwortlich gemacht. In seinem Bericht „Stärkung der Vereinten Nationen“ vertritt Generalsekretär Kofi Annan die Ansicht, dass sich die Generalversammlung mit einer zu großen Zahl von vielfach sich auch noch überschneidenden Themen befasst. Im Ergebnis würden Zeit und institutionelle Energien, die erforderlich seien, um den politischen Konsensus über dringende gegenwärtige Fragen von globaler Bedeutung voranzubringen, für wenig gehaltvolle und sich wiederholende Berichte und Debatten verwendet, die wiederum in Resolutionen mit begrenzter Reichweite und begrenztem politischen Wert mündeten (United Nations 2002: 8). Ähnlich argumentiert die „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“, die der Generalversammlung vorwirft, ausufernde Debatten über Nebensächlichkeiten oder über Themen zu führen, die von der Realität längst überholt seien. Da sie sich häufig außerstande sehe, Willensbildungsprozesse zum Abschluss zu bringen, untergrabe sie selbst ihre politische Relevanz (Vereinte Nationen 2004b: 74 f.). Nach dem Eindruck von Generalsekretär Annan hat sich diese bedenkliche Entwicklung in jüngster Zeit sogar noch verstärkt. Dies spiegele sich paradoxerweise gerade in der gestiegenen Zahl von im Konsens verabschiedeten Resolutionen wider. Denn darin komme nicht eine wirkliche Geschlossenheit der Mitgliedstaaten in Sachfragen zum Ausdruck, sondern vielmehr ein zum Selbstzweck gewordener Einstimmigkeitszwang, der lediglich eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner eines breiten Meinungsspektrums zulasse. Daher konzentrierten sich auch viele Debatten eher auf Verfahren als auf Inhalte (Vereinte Nationen 2005a: 46 f.).

#### **4.1 Vorschläge zur Erhöhung von Effektivität und Effizienz**

In einer Vielzahl von Berichten haben Generalsekretär Kofi Annan und eine Reihe weiterer Reformexperten in den vergangenen Jahren nicht nur die Probleme der Generalversammlung im Einzelnen benannt, sondern zugleich auch deutlich gemacht, welche Reformschritte unternommen werden müssten, um die Effektivität des Gremiums zu erhöhen. In Übereinstimmung auch mit der Hochrangigen Gruppe betonte er die Notwendigkeit, die Verfahren und Strukturen des Gremiums zu straffen, um zu fokussierten und ergebnisorientierten Beratungsprozessen zu gelangen (Vereinte Nationen 2004b: 74

f.; Vereinte Nationen 2005a: 46 f.). Die Reformvorschläge lassen sich grob in fünf Kategorien unterteilen:

1. Als vordringliche Maßnahme zur Erhöhung der Wirksamkeit der VN wird die Überprüfung der Tagesordnung der Generalversammlung angesehen (Annan 2004: 234). Schon in seinem ersten großen Bericht stellte Kofi Annan fest, dass viele Gegenstände über Jahre auf der Tagesordnung geblieben seien, obwohl ihnen, meist aufgrund veränderter Rahmenbedingungen, nur mehr geringe Bedeutung zukomme. Im Zuge einer Überprüfung sollten weniger vorrangige Gegenstände ermittelt und von der Tagesordnung abgesetzt werden (Vereinte Nationen 1997: 14). Zugleich sollten verwandte Themen zusammengeführt und gemeinsam in einer einzigen Diskussion behandelt werden (United Nations 2002: 8). Auch die „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ hält die Verbesserung der Konzeptualisierung und die Kürzung der Tagesordnung für einen entscheidenden Schritt zur Reform der Generalversammlung (Vereinte Nationen 2004b: 74 f.).
2. Eng verknüpft mit dieser Thematik ist das Problem der Mandate der Generalversammlung. Nach Auffassung von Kofi Annan haben die Mitgliedstaaten die Aufgabe dafür zu sorgen, dass die VN nur solche Mandate wahrnehmen, die auch politische Bedeutung besitzen. Er schlägt daher der Generalversammlung vor, alle Mandate, die älter als fünf Jahre sind, daraufhin zu überprüfen, ob die damit verbundenen Aktivitäten noch erforderlich sind und ob die dafür bereit gestellten Mittel nicht angesichts neuer oder sich neu abzeichnender Herausforderungen umgeschichtet werden sollten (Vereinte Nationen 2005a: 52). Darüber hinaus gibt er die Empfehlung, jede Initiative, die zu neuen Organisationsstrukturen und/oder größeren Mittelbindungen führt, zeitlich zu befristen. Nach Ablauf der jeweiligen Frist soll die Initiative einer neuen Überprüfung unterzogen und nur auf ausdrücklichen Beschluss der Versammlung verlängert werden (Vereinte Nationen 1997: 14).
3. In den vergangenen Jahren hat die Anzahl der Konferenzen unter der Schirmherrschaft der verschiedenen Organe der VN dramatisch zugenommen. In dem Bericht des Generalsekretärs „Stärkung der Vereinten Nationen“ wird auf die

problematischen Folgen dieser Entwicklung hingewiesen. Zum einen sei deutlich geworden, dass die internationale Agenda mit solchen Treffen überladen worden sei. Dadurch habe sich sowohl bei der allgemeinen Öffentlichkeit als auch bei den teilnehmenden Regierungen eine „Gipfelmüdigkeit“ eingestellt. Zum anderen sei es für viele kleinere Mitgliedstaaten heute praktisch unmöglich geworden, eine aktive Rolle auch nur bei den wichtigsten Aktivitäten der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrates zu spielen. Selbst für größere Staaten werde es immer schwieriger die Arbeit aller jährlichen Treffen mitzuverfolgen. Dies gelte umso mehr für die zahlreichen Konferenzen, die unter dem Dach der Vereinten Nationen abgehalten werden. Aus beiden Gründen ergebe sich daher mittlerweile die dringende Notwendigkeit, die Zahl der offiziellen Treffen und Dokumente deutlich einzuschränken (United Nations 2002: 9).

4. Die stetige Ausweitung der Tätigkeit der VN schlägt sich auch in einer erheblichen Zunahme der Zahl der Berichte nieder. Allein in der 56. Sitzungsperiode sind der Generalversammlung mehr als 500 und dem Wirtschafts- und Sozialrat noch einmal 100 weitere Berichte vorgelegt worden. Auch dies überfordert zunehmend die Informationsverarbeitungskapazität nicht nur der kleineren Länder. Um dem gegenzusteuern, schlägt der Generalsekretär Maßnahmen zu Verbesserung der Struktur und des Inhalts der Berichte und zur Reduktion ihrer Zahl vor. Verwandte Themenkomplexe sollen integriert behandelt, Quantität und Häufigkeit der Auseinandersetzung mit einzelnen Themen reduziert werden (United Nations 2002: 17).
5. Ein spezielles Anliegen des Generalsekretärs betrifft die in der Charta der Vereinten Nationen verankerte, im Prinzip klare Aufgabenteilung zwischen der Generalversammlung und dem Generalsekretär. Nach Annans Auffassung hat die Generalversammlung im Laufe der Jahre Resolutionen verabschiedet und Praktiken eingeführt, die die Kompetenzen des Generalsekretärs bei der Verwaltung des Sekretariats einschränken. Er formuliert daher das Anliegen, dass die Generalversammlung die derzeitige Aufgabenverteilung und Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen der Versammlung und dem Generalsekretär überprüfen soll, um das seiner Ansicht nach mittlerweile stark gestörte Gleichgewicht wieder herzustellen (Vereinte Nationen 1997: 14 f.).



In einer Resolution vom 20. Dezember 2002 (57/300) hat sich die Generalversammlung für die Umsetzung der vom Generalsekretär in verschiedenen Berichten und Papieren vorgeschlagenen vielfältigen VN-internen Reformen ausgesprochen und den Generalsekretär zugleich aufgefordert, die Generalversammlung über den Stand des Reformprozesses zu informieren (United Nations 2003a). In dem im darauf folgenden Jahr vorgelegten Bericht gibt Kofi Annan u. a. einen Überblick über verschiedene Maßnahmen, die die Zahl der von den Vereinten Nationen herausgegebenen Publikationen und Berichte reduzieren und ihre Kohärenz, ihre Zielgenauigkeit und Terminierung verbessern sollten. Nach seiner Einschätzung sind hier spürbare Verbesserungen erzielt worden, die sich auch an Zahlen festmachen lassen. Insgesamt ist im Zeitraum zwischen 2002/03 und 2004/05 die Zahl der periodischen Veröffentlichungen um 18 % und die Zahl der nicht-periodischen Publikationen um 23 % vermindert worden. Außerdem ist der Generalsekretär der in Resolution 57/300 formulierten Aufforderung der Generalversammlung nachgekommen, in einen Beratungsprozess mit dem Präsidenten der Versammlung und den Vorsitzenden der Hauptausschüsse mit dem Ziel einzutreten, Berichte über verschiedene verwandte Gegenstände zusammenzuführen. Erste Anstrengungen der verschiedenen Abteilungen, die Berichte für die 58. Sitzungsperiode der Generalversammlung zusammenzuführen, haben zu dem Ergebnis geführt, dass eine Reduktion der Zahl der Berichte um 13 % erreicht werden konnte (United Nations 2003b: 9 f.).

Viele andere Reformschritte sind demgegenüber bis heute ein Wunsch geblieben. Zwar sind sich die Mitgliedstaaten im Grunde seit Jahren darüber einig, dass die Versammlung ihre Verfahren und Strukturen straffen muss, um den Beratungsprozess zu verbessern. Die dafür nötigen Einzelmaßnahmen stehen aber zum großen Teil weiterhin aus (Vereinte Nationen 2005a: 46 f.). Immerhin haben die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel im September 2005 entsprechende Vorschläge des Generalsekretärs aufgegriffen und den Beschluss gefasst, das Arbeitsprogramm der VN zu stärken und zu aktualisieren, damit es den heutigen Anforderungen der Mitgliedstaaten entspricht. Im Zentrum steht dabei die Überprüfung aller auf Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe beruhenden Mandate, die älter als fünf Jahre sind. Die Generalversammlung und die anderen Organe sollen diese Überprüfung im Laufe des Jahres 2006 beenden und die daraufhin notwendigen Beschlüsse fassen (Vereinte Nationen 2005c: 36). Der Generalsekretär hat einen solchen Prüfungsprozess bereits in Gang gesetzt und beabsichtigt, der Generalversammlung eine entsprechende umfassende Analyse noch im

ersten Quartal des Jahres 2006 zur Beratung und Entscheidung vorzulegen. Er ist sich sicher, dass dieser Überprüfungsprozess die Chance bietet, die Organisation neu zu beleben, ihre Ziele zu aktualisieren und ihre Tätigkeit auf die wichtigen Aufgaben zu konzentrieren (Reform 2005d: 6; Vereinte Nationen 2005b: 10).

#### **4.2 Vorschläge zur Erhöhung der Legitimität**

Um das Ansehen und die Effektivität der VN insgesamt, aber insbesondere auch der Generalversammlung zu erhöhen, wird seit einigen Jahren über weitere, über die Organisationsreform im engeren Sinne hinausgehende strukturelle Veränderungen diskutiert. Eine davon zielt auf die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Arbeit der VN ab. In seiner Erklärung zum Millenniumsgipfel aus dem Jahre 2000 hat Generalsekretär Kofi Annan eine weitere Öffnung der VN gegenüber der Zivilgesellschaft vorgeschlagen. Die Arbeitsweise der VN müsse so verändert werden, dass die VN in vollem Umfang von den Beiträgen der Zivilgesellschaft profitieren könnten (Generalsekretär 2000: 69). Einem Auftrag der Generalversammlung entsprechend (Resolution 57/300) setzte der Generalsekretär dann im Februar 2003 eine „Hochrangige Gruppe“ prominenter Persönlichkeiten unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten Brasiliens, Cardoso, mit dem Auftrag ein, die bestehenden Richtlinien, Entscheidungen und Praktiken zu überprüfen, die die Partizipation von Organisationen der Zivilgesellschaft in den Beratungs- und Entscheidungsprozessen der VN regeln, und Möglichkeiten zu identifizieren, um die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an den Aktivitäten der VN zu erleichtern (Vereinte Nationen 2004a: 1).

In ihrem im Juni 2004 erschienenen Bericht spricht sich die Hochrangige Gruppe entschieden dafür aus, die Legitimation der Generalversammlung als einer Organisation von Regierungsvertretern durch eine stärkere Hinwendung zur Zivilgesellschaft zu erhöhen. Die Gruppe ist davon überzeugt, dass die VN unter einem Demokratiedefizit leiden, das sich nur beheben lasse, wenn die VN sich stärker auf die Macht der öffentlichen Meinung und auf die Kreativität und Überzeugungskraft der Zivilgesellschaft beziehen würden. Intergouvernementale Organisationen wie die VN seien daher aufgefordert, sich beiden gegenüber verantwortlicher, transparenter und responsiver zu verhalten (United Nations 2004a: 28, 30). Dies erhöhe die Legitimität der VN, stärke ihre Fähig-

keit, mit neuen Herausforderungen umzugehen und fördere die Weiterentwicklung zu einer Organisation, die eng an die von ihr repräsentierten Völker gebunden sei (United Nations 2004a: 15, 26 f.). Dieser Empfehlung schloss sich auch die „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ an, indem sie sich dafür aussprach, dass die Generalversammlung geeignete Mechanismen einrichten solle, um einen systematischen Austausch mit Organisationen der Zivilgesellschaft zu ermöglichen (Vereinte Nationen 2004b: 74 f.).

Diese spezifische Reformdiskussion ist auch Ausdruck dafür, dass die tatsächliche Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für die Arbeit der VN schon seit einiger Zeit ständig zunimmt. Seit den neunziger Jahren ist die Zahl der Organisationen, die Zugang zu den Willensbildungsprozessen der VN suchen, steil angestiegen. Die großen globalen Konferenzen haben die Aufmerksamkeit für die Bedeutung dieser Akteure für die Arbeit der VN geweckt und umgekehrt gezeigt, wie wichtig die VN für die Realisierung der Ziele dieser gesellschaftlichen Akteure sind. Die Generalversammlung und ihre Ausschüsse haben daher in zunehmendem Maße NGOs in ihre Beratungen einbezogen, und zwar sowohl informell, durch round-table-Gespräche und Fachdiskussionen, als auch formell, etwa durch Einladung zu speziellen Tagungen und Konferenzen (United Nations 2004a: 15). Heute haben mehr als 2000 Nicht-Regierungsorganisationen einen formalen Beraterstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat und ungefähr 1400 bei der Abteilung Öffentlichkeitsarbeit. Mehr als 3500 Nicht-Regierungsorganisationen sind bei der jüngsten globalen Konferenz, dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, formal akkreditiert gewesen. Die Beratungen und Entscheidungen im Rahmen von VN-Treffen werden heute häufig bereichert durch die Debatten, die in Foren von Nicht-Regierungsorganisationen geführt werden und von Veranstaltungen, die parallel zu den offiziellen Konferenzen stattfinden. Viele Gremien der Vereinten Nationen berücksichtigen heute routinemäßig alternative Berichte von Nicht-Regierungsorganisationen (United Nations 2002: 24).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zu den Vorschlägen, die auf eine Erhöhung der demokratischen Legitimation der VN abzielen, zählt auch die Idee, neben der Generalversammlung eine Parlamentarierversammlung nach dem Vorbild der OSZE oder der NATO einzurichten. Diese Idee spielt in den aktuellen Reformdiskursen bislang aber nur eine eher untergeordnete Rolle und ist innerhalb der VN stark umstritten. Die entsprechenden Diskussionen sind an anderer Stelle zudem eingehend erörtert worden, sie sollen daher hier nicht weiterverfolgt werden (Varwick 2004: 39 f.; vgl. vor allem von Winter 2005, insbesondere S. 15-19).

## **5. Generalsekretariat**

Die großen Erwartungen und neuen Herausforderungen, mit denen die VN seit dem Ende des Kalten Krieges konfrontiert sind, tangieren in hohem Maße auch die Strukturen und die Kultur der Verwaltung. Dies kommt in dem starken Anstieg der Arbeitsbelastung des Generalsekretariats zum Ausdruck, der in den vergangenen fünfzehn Jahren vor allem auf den Gebieten der Konfliktverhütung und der Friedenssicherung, der Aushandlung und Durchführung von Friedensabkommen sowie der Friedenskonsolidierung zu verzeichnen war (Vereinte Nationen 2004b: 86 f.). Zugleich haben sich die VN von einer zentralisierten Organisation in eine Organisation mit starker Präsenz vor Ort verwandelt. Zwei Drittel ihrer Mitarbeiter sind gegenwärtig in Operationen vor Ort eingesetzt (United Nations 2000: 4). Zugleich ist aber die Gesamtzahl der Sekretariatsbediensteten seit 1990 rückläufig. Da somit die steigenden Anforderungen mit einer abnehmenden Zahl von Mitarbeitern bewältigt werden müssen (Vereinte Nationen 2004b: 86 f.), steht das Sekretariat unter einem erheblichem Effizienzdruck. Hinzu kommt, dass die VN immer noch eine sehr große Behörde mit historisch gewachsenen und wenig flexiblen Strukturen sind. So waren Ende des Jahres 2000 im Bereich des Generalsekretariats immer noch rund 8900 Personen aus 170 Mitgliedsländern beschäftigt (davon 3750 im höheren Dienst) (Gareis/Varwick 2003: 63). Und bis heute existiert bei den VN ein Mehrebenensystem der Verantwortlichkeiten und des Entscheidens, das auch VN-intern als wenig effektiv gilt (United Nations 2000: 5). Es herrscht daher seit Jahren weitgehendes Einvernehmen darüber, dass die Arbeitsabläufe des Generalsekretariats stärker auf die wesentlichen Ziele der VN ausgerichtet und seine Strukturen leistungsfähiger gemacht werden müssen.

### **5.1 Grundlegende Maßnahmen zur Verwaltungsreform**

Seit Beginn der neunziger Jahre ist eine ganze Reihe von Initiativen zur Reform des Generalsekretariats gestartet worden. Als Boutros Boutros-Ghali Anfang 1992 sein Amt als VN-Generalsekretär antrat, wurde er sogleich mit einer Vielzahl entsprechender Konzepte konfrontiert, die innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen entstanden waren. Mit Billigung der Generalversammlung begann er bereits nach kurzer Zeit, die

---

aus seiner Sicht dringendsten Maßnahmen umzusetzen. Dabei ging es ihm um eine Umstrukturierung der Zentrale des Generalsekretariats mit dem Ziel, Bürokratie abzubauen, Doppelungen zu beseitigen, eine Reihe hochrangiger Positionen abzuschaffen und umgekehrt solche Dienststellen zu stärken, die für expandierende Aufgabenbereiche zuständig waren (Müller 2001: 47). Im Sommer 1994 richtete die Generalversammlung auf Anregung des Generalsekretärs ein Office of Internal Oversight Service (OIOS) mit einem Inspector General ein, durch welches das VN-System erstmals einer wirksamen Innenrevision unterworfen werden sollte (Gareis/Varwick 2003: 293 f.). Angesichts der geschilderten Strukturen des Generalsekretariats darf es allerdings nicht verwundern, dass die Umsetzung sich schwierig und langwierig gestaltete. Am Ende der Amtszeit von Boutros-Ghali im November 1996 waren aber immerhin erste Erfolge bei der Verschlinkung und Modernisierung der Management- und Arbeitsstrukturen des Generalsekretariats zu verzeichnen. Insgesamt wurde die Zahl der Bediensteten um 2500 Dienstposten reduziert, der jährliche Ausgabenzuwachs der Organisation gestoppt sowie ein neues „Integrated Management Information System“ zur vernetzten computergestützten Personal-, Sach- und Haushaltsverwaltung eingeführt (Gareis/Varwick 2003: 293 f.).

Unter dem Anfang 1997 neu ins Amt gekommenen Generalsekretär Kofi Annan wurde dann das bis heute wohl umfassendste Vorhaben zur Reform des Generalsekretariats in Angriff genommen. Ausgehend von dem Ziel, die Diskrepanz zwischen Aufgaben und Leistungsfähigkeit zu verringern, sollte eine grundlegende Umstrukturierung der Behörde vorgenommen werden, die nahezu alle Aspekte der Verwaltung, von der Personalstärke über die Arbeits- und Kommunikationsverfahren bis hin zur Managementkultur, einbezog. Annan ging es darum, durch Einführung einer neuen Führungsstruktur und -kultur eine stärkere Zielorientierung und zugleich eine größere Beweglichkeit des Handelns der VN zu erreichen, um flexibel und effektiv auf die von dem veränderten Weltgeschehen ausgehenden Anforderungen reagieren zu können (Gareis/Varwick 2003: 64; Vereinte Nationen 1997: 5). Die Umsetzung der Reform war als ein dreistufiger Prozess angelegt. Im ersten Schritt standen die Überprüfung von Managementstrukturen und die Effizienzüberprüfung von Arbeitsabläufen im Vordergrund, der zweite zielte auf eine Vereinfachung und Rationalisierung der organisatorischen Strukturen ab und im dritten ging es darum, in Kooperation mit den Mitgliedstaaten Doppelstrukturen und überlappende Zuständigkeiten im System der Vereinten Nationen abzubauen (An-

nan 2004: 184 f.). Dem ersten Reformpaket folgte im Jahre 2002 ein weiteres Bündel von Management bezogenen und technischen Maßnahmen, die das Arbeitsprogramm der Organisation straffen, das System für die Planung und die Haushaltsaufstellung vereinfachen und generell die Leistungsfähigkeit des Generalsekretariats verbessern sollten (Vereinte Nationen 2005a: 52).

Ein maßgeblicher Teil der Organisationsreform, die Kofi Annan in seinem Bericht vom Juli 1997 skizziert hat, wurde rasch in Angriff genommen und auch umgesetzt. Die Veränderungen waren teilweise so weit reichend, dass man sie auch als „stille Revolution“ bezeichnet hat (Gareis/Varwick 2003: 294 f.). Die zahlreichen Einzelmaßnahmen addierten sich zur Vision einer neuen Organisationsstruktur, die sich durch klare Arbeits- und Weisungsbeziehungen, durch Effizienz und Schlagkraft auszeichnen sollte (Vereinte Nationen 1997: 70-72). Im Kern ging es dabei um folgende vier Maßnahmenkomplexe:

1. Zur unmittelbaren Unterstützung des Generalsekretärs wurden die Position eines stellvertretenden Generalsekretärs sowie eine strategische Planungseinheit geschaffen. Bei letzterer handelt es sich um einen aus fünf Experten bestehenden persönlichen Arbeitsstab, der den Generalsekretär in die Lage versetzen soll, globale Trends und kommende Herausforderungen frühzeitig abzuschätzen (Annan 2004: 189 f.; Gareis/Varwick 2003: 294 f.).
2. Bereits im März 1997 erfolgte eine Umstrukturierung des Generalsekretariats, durch die verschiedene Segmente der Behörde sowie ein Teil der im Verantwortungsbereich des Sekretariats liegenden Spezialorgane und Programme neu geordnet und zu fünf Aufgabengebieten zusammengefasst wurden. Für die Felder Frieden und Sicherheit, Wirtschaft und Soziales, humanitäre Angelegenheiten und Entwicklung wurden so genannte Exekutivausschüsse gebildet. Hinzu kamen Menschenrechtsfragen als Querschnittsaufgabe, die alle übrigen Bereiche mit betrifft (Gareis/Varwick 2003: 294 f.). Annans Bestreben ging dahin, nach der Einrichtung der Exekutivausschüsse ihre Funktion innerhalb der Sektorgruppen zu stärken und weiter zu entwickeln (Annan 2004: 189 f.). Mittlerweile haben sie sich seiner Ansicht nach zu effektiven Koordinationsgremien entwickelt,

durch die der Informationsfluss verbessert und die Zusammenarbeit erleichtert wurde (United Nations 2002: 20).

3. Ebenfalls 1997 wurde eine so genannte „Senior Management Group“ geschaffen, die sich aus den Leitern aller Abteilungen, Fonds und Programme zusammensetzt (United Nations 2002: 20; Annan 2004: 189 f.). Dieses 16-köpfige Gremium wird als eine Art Arbeitskabinett beschrieben, das die Aufgabe bekam, den Generalsekretär bei der Wahrnehmung seiner operativen und Verwaltungsaufgaben zu unterstützen und insbesondere eine neue Führungs- und Managementkultur in den VN zu verwirklichen (Gareis/Varwick 2003: 64, 294 f.). Auch diese Maßnahme gilt in den VN als grundsätzlich erfolgreich, weil sie dazu beigetragen habe, die Kohärenz und die Zusammenarbeit innerhalb des VN-Systems zu verbessern. Allerdings habe sich die Gruppe in der Praxis letztlich als zu groß für ein effektives und zeitnahes Entscheidungshandeln erwiesen. Aus diesem Grund sind dann zwei neue Ausschüsse unter Vorsitz des Generalsekretärs geschaffen worden, von denen einer sich mit politisch-inhaltlichen Fragen und der andere mit Management-Problemen befasst. Beide Gremien haben mittlerweile ihre Arbeit aufgenommen (Reform 2005a: 1 f.; Reform 2005d: 7).
4. Zu den 1997 von Generalsekretär Annan formulierten Kernanliegen gehörten auch administrative Effizienzsteigerungsmaßnahmen. Das Sekretariat sollte generell verkleinert werden und zukünftig über ein Personal verfügen, das besser ausgebildet, vielseitiger, mobiler, besser geführt und besser als weltweit agierendes Team integriert ist (Vereinte Nationen 1997: 70-72). Mittelfristiges Ziel war es, mindestens 1000 Dienstposten abzuschaffen, die Verwaltungskosten um ein Drittel zu senken, die Leistungen zu erhöhen und später noch weitere Personal- und Kosteneinsparungen zu erzielen (Annan 2004: 189 f.).<sup>4</sup> Tatsächlich haben Mitarbeiter und Führungskräfte des Generalsekretariats innerhalb weniger Monate mehr als 550 Effizienzsteigerungsprojekte entworfen und initiiert. Bis zum 30. Juni 1997 waren bereits etwa 265 dieser Projekte abgeschlossen (Vereinte Nationen 1997: 74 f.). Zudem erfolgte zwischen 1997 und 2001 eine Prüfung aller administrativen Dokumente des Generalsekretariats, bei der zunächst alle

---

<sup>4</sup> Bereits zwischen 1992 und Ende 1996 war der Bestand an Personal auf Führungsebene ebenso wie der Personalbestand insgesamt um 25 Prozent verringert worden (Annan 2004: 182).

überflüssigen Bulletins, Verwaltungsvorschriften, Informationsumläufe und Personaldirektiven identifiziert wurden. Im Ergebnis entschied man, Dokumente entweder abzuschaffen oder zusammenzuführen und zu rationalisieren (United Nations 2004b: 13). Im Haushaltsjahr 2004/2005 sind fast 1000 Berichte und Aktivitäten konsolidiert oder ausgesetzt bzw. Ressourcen in höherrangige Aufgabenfelder umgeleitet worden. Außerdem wurde das Ziel erreicht, die annähernd 1000 Mitarbeiterstellen, die 1996 unbesetzt waren, dauerhaft einzusparen und die Mitarbeiterzahl seitdem ungefähr konstant zu halten (Reform 2005c). Nicht zuletzt wegen der erfolgreichen Reduzierung der Personalstärke um 20 Prozent innerhalb weniger Jahre wird dem Generalsekretariat heute bescheinigt, auf dem Wege zu einem schlanken und schlagkräftigen Administrationsorgan zu sein (Gareis/Varwick 2003: 64). Ein weiterer Schritt dahin war die im November 2004 ausgesprochene Empfehlung des Generalsekretärs an die Generalversammlung, dass das „Office of Internal Oversight Services“ (OIOS) einer umfassenden externen Kontrolle unterworfen werden soll, um seine Unabhängigkeit und Autorität zu stärken. Diese Empfehlung des Generalsekretärs wird gegenwärtig von der Generalversammlung beraten (Reform 2005a: 4).

## **5.2 Die Reform des „Human Resources Management“**

Auf eines der zentralen Projekte bei der Reform des Generalsekretariats, die Einführung einer neuen Managementstruktur und Managementkultur, soll im Folgenden noch näher eingegangen werden. Ihr Kern ist eine neue Strategie des Personalmanagements, die der Generalsekretär mit Billigung der Generalversammlung ebenfalls gleich zu Beginn seiner Amtszeit in Angriff genommen hat. Er konnte dabei an die Maßnahmen seines Vorgängers anknüpfen, der erstmalig versucht hatte, durch Einführung eines neuen Beurteilungswesens (Performance Appraisal System, PAS) zu einem gerechteren System der individuellen Leistungsbewertung zu gelangen und damit einen Anstoß zur Entwicklung des lange vernachlässigten Human Resources Managements zu geben. Annans Ziel war die Erarbeitung eines integrierten Systems der Rechenschaftspflicht, bei dem Routineentscheidungen stärker delegiert, hierarchische Zuständigkeiten festgelegt, Zielsetzungen und Leistungsnormen geklärt und angemessene Aufsichts-, Belohnungs- und Sank-



tionsmechanismen geschaffen werden sollten (Annan 2004: 189 f.; Vereinte Nationen 1997: 70-72, 76 f.; Gareis/Varwick 2003: 293 f.).

Im Jahre 1998 setzte der Generalsekretär mit der Einberufung einer Projektgruppe zum Thema „Human Resources Management“ den entscheidenden Reformimpuls. Eine Reihe von Experten aus dem öffentlichen und privaten Sektor aus der ganzen Welt erhielt die Aufgabe, hierzu konkrete Pläne und Einzelmaßnahmen zu erarbeiten. Die Empfehlungen dieser Projektgruppe sind in wesentlichen Teilen in einen Bericht eingeflossen, den der Generalsekretär zwei Jahre später der Generalversammlung vorlegte. Darin wird die Vision eines grundlegenden Wandels entwickelt, der alle Vollzüge der Verwaltung, angefangen bei der Zuteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten über die Rechenschaftslegung bis hin zur Fortbildung umfassen soll. Der Bericht präsentiert nicht nur eine Reihe von Bausteinen für die „Human Resources Management Reform“, die als integrierte Elemente zur Verbesserung der Arbeit der Organisation beitragen sollen, sondern unterstreicht auch die Notwendigkeit eines grundlegenden Wandels hin zu einer neuen Verwaltungskultur, die die Verhaltensweisen und Einstellungen aller Mitarbeiter gegenüber der Verwaltung tangiert. Weiterhin enthält der Bericht auch Informationen über die Initiativen des Generalsekretärs zur weiteren Umsetzung des Reformprozesses. Die entsprechenden Vorschläge und Maßnahmen werden in dem Bericht der Generalversammlung zur Diskussion und Billigung unterbreitet (United Nations 2000: 3; United Nations 2004b: 4).

Als Kofi Annan im Jahre 2004 seinen zweiten Bericht über den Stand der Managementreform vorlegte, ging es ihm darum Zwischenbilanz zu ziehen und dabei aufzuzeigen, welche Maßnahmen seit dem Bericht „Erneuerung der Vereinten Nationen“ ergriffen worden und welche Hemmnisse in diesem Prozess aufgetreten waren. Zunächst drückte er die Überzeugung aus, dass bereits in den Jahren 1999 und 2000, vor allem aber nach der Vorlage des ersten Berichts im Jahre 2000 erhebliche Fortschritte bei der Realisierung des Reformprogramms erzielt worden seien. Dabei habe man durch Konsolidierung und Ausweitung des Programms auch den in einer Reihe von Resolutionen und Entscheidungen zum Ausdruck gebrachten Intentionen der Generalversammlung kontinuierlich Rechnung getragen (United Nations 2004b: 3-6). In der Wahrnehmung des Generalsekretariats hat man erfolgreich damit begonnen, die Leistungsfähigkeit vor allem des höheren Managements zu verbessern, indem man Entscheidungsprozesse des

Sekretariats rationalisierte, die Rekrutierung von Personal offener gestaltete und die Fortbildung der höheren Beamten ausweitete (Reform 2005a: 1 f.). Im Einzelnen sind dazu folgende Maßnahmen ergriffen worden:

1. Der grundlegende Reformschritt bestand darin, der Entwicklung der Humanressourcen überhaupt ein umfassendes Planungskonzept zugrunde zu legen. Dadurch erhielt die Organisation ein spezifisches Belegschaftsprofil, und es konnten Trends im Sekretariat und auf der Abteilungsebene vorgezeichnet werden. Eine Straffung der gesamten Sekretariatstätigkeit wurde dadurch erreicht, dass man alle überflüssigen administrativen Leistungen oder Aufgaben identifizierte und dann entweder durch Zusammenführung oder Abschaffung eine Rationalisierung erreichte. Zu den Planungsinstrumenten gehört auch ein sekretariatsweites Informationssystem über das Management der Humanressourcen, das im Laufe seiner Anwendung immer weiter verfeinert wurde. Unter den speziell Mitarbeiter bezogenen Maßnahmen sind vor allem drei hervorzuheben: Erstens wurde das im Jahre 1996 eingeführte Leistungsbewertungssystem im Lichte von Erfahrungen und Feedback zweimal modifiziert und verbessert. Zweitens führte man zur Erhöhung der innerorganisatorischen Mobilität im Jahre 2002 eine zeitliche Begrenzung für die Besetzung aller Dienstposten ein und konzipierte zugleich ein System der gemanagten Mobilität. Drittens ist es Politik der Organisation, allen Mitarbeitern der VN Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung nahe zu bringen. Eingebettet sind all diese Planungselemente in ein System der Kontrolle der Humanressourcen, welches sicherstellen soll, dass festgelegte Standards, Normen und Spezifizierungen auch eingehalten werden. So werden etwa Fälle von „Best Practice“ identifiziert, weiterentwickelt und vorangetrieben. All dies hat aus Sicht des Generalsekretärs dazu beigetragen, dass Leistungsziele eher erreicht werden und dass die einzelnen Verwaltungseinheiten die von ihnen benötigte Unterstützung und Anleitung erhalten (United Nations 2004b: 5 f.).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Vor dem Hintergrund einer internen Mitarbeiterstudie und in Reaktion auf die darin dokumentierten Unzulänglichkeiten im Management des „Oil-for-food“-Programms führte der Generalsekretär Anfang 2005 eine Reihe von anhaltenden Managementreformen ein, um Verantwortlichkeiten zu stärken und das ethische Verhalten zu verbessern (Reform 2005c).

2. Am 1. Mai 2002 ist im Sekretariat ein neues integriertes System für die Auswahl und den Einsatz von Mitarbeitern eingeführt worden, das eine Koordination von Prozessen der Rekrutierung, Verwendung, Mobilität und Beförderung ermöglichen soll. Die Verantwortung für die Auswahlentscheidungen wurde den Abteilungsleitern zugewiesen. Zugleich schuf man ein neues transparentes Auswahl-system für „Senior Officials“, das genaue Auswahlkriterien im Voraus festlegt. Damit ist sicher gestellt, dass nun für alle Leitungspositionen von VN-Fonds und -Pro-grammen eine viel breiter angelegte Suche nach qualifizierten Kandidaten in einem strengen und offenen Auswahlprozess erfolgen kann. Dies trägt dazu bei, eine neue Generation von hochrangigem Führungspersonal aufzubauen, die auf der Basis von Verdiensten rekrutiert worden ist. Zugleich hat der Generalsekretär ein Gremium zur Leistungskontrolle des Managements (Management Performance Board) eingesetzt, das eine strengere Kontrolle der einzelnen Dienststellen und Manager sicherstellen soll (Reform 2005d: 7). Zwei Jahre nach der Einführung des neuen Systems der Personalplanung konnte man nicht zuletzt aufgrund von Rückmeldungen der Betroffenen eine Zwischenbilanz ziehen. Danach erweist sich das System als durchaus effektiv, offenbart aber auch Schwächen, die in Zukunft ausgeglichen werden sollen. Zu diesem Zweck hält es der Generalsekretär für erforderlich, dass ihm als höchstem Verwaltungs-beamten der Organisation mehr Managementbefugnisse übertragen werden und er eine größere Handlungsfreiheit erhält. Speziell hat er die Generalversammlung darum gebeten, ihm die Vollmacht und die Mittel an die Hand zu geben, um ein einmaliges Abfindungsprogramm auflegen zu können, durch das der Personalbestand dem Bedarf des Sekretariats entsprechend aufgefrischt und umstrukturiert werden soll (United Nations 2004b: 5 f., 14; Vereinte Nationen 2005a: 53; Reform 2005a: 1 f.). Die Staats- und Regierungschefs haben auf ihrem Gipfel-treffen 2005 den Generalsekretär gebeten, der Generalversammlung detaillierte Vorschläge und ein Rahmenprogramm zu dem einmaligen Abfindungspro-gramm, mit dem das Sekretariat verjüngt werden soll, vorzulegen. Die Vor-schläge sollen noch im ersten Quartal 2006 ausgearbeitet sein (Reform 2005d: 6; Vereinte Nationen 2005b: 10). Außerdem fordern die Staats- und Regierungschefs den Generalsekretär nachdrücklich auf sicherzustellen, dass im Einklang mit Artikel 101 der Charta der ausschlaggebende Gesichtspunkt bei der Einstel-

lung der Bediensteten ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Integrität ist (Vereinte Nationen 2005c: 35).

3. Als Teil der Maßnahmen des Personalmanagements wurde bereits im Jahre 1997 ein Verhaltenskodex für die VN-Bediensteten erarbeitet, der mit Zustimmung der Generalversammlung in das Personalstatut und die Personalordnung integriert wurde (Vereinte Nationen 1997: 89). Obwohl die VN mittlerweile ein detailliertes Maßnahmenpaket zu diesem Komplex in Kraft gesetzt haben, ist es bis heute nicht gelungen, den Verhaltenskodex im gesamten Mitarbeiterstab zu verankern (Reform 2005a: 4, 7). Im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 werden die Anstrengungen des Generalsekretärs begrüßt, ethisches Verhalten, eine Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Amtsträgern der VN sowie einen umfassenden Schutz für diejenigen zu gewährleisten, die Fehlverhalten innerhalb der Organisation aufdecken. Der Generalsekretär wird aufgefordert, die bestehenden Verhaltensnormen strikt anzuwenden und einen systemweiten Ethikkodex für alle Bediensteten der VN zu erarbeiten (Vereinte Nationen 2005c: 35). Mittlerweile sind die Vorbereitungen für die Einrichtung eines Ethikbüros nahezu abgeschlossen (Vereinte Nationen 2005b: 9). Das Büro wird für die Gewährleistung des Informantenschutzes und die Überwachung der finanziellen Offenbarungspflichten zuständig sein. Eine Durchsicht von „Best Practice“ in Bezug auf den Schutz für diejenigen, die Fehlverhalten innerhalb von Organisationen anzeigen, ist bereits durchgeführt worden. Dabei wurde auf den Rat eines Experten zurückgegriffen, den die Organisation „Transparency International“ empfohlen hatte (Reform 2005d: 1 f.). Das Sekretariat leitet derzeit eine Reihe von Ethikinitiativen ein, um die Einhaltung der bestehenden Verhaltensnormen sicherzustellen und einen systemweiten Ethikkodex für alle Bediensteten der VN auszuarbeiten, wie dies im Ergebnisdokument des Weltgipfels gefordert wird (Vereinte Nationen 2005b: 9). Außerdem haben die VN verschiedene Regeln und politische Maßnahmen in Kraft gesetzt, die dazu bestimmt sind, Betrug und Korruption vorzubeugen. Dem Rat externer Wirtschaftsprüfer folgend, sind die VN gegenwärtig bestrebt, diese Regeln zu einer selbständigen und umfassenden Anti-Betrugs- und Anti-Korruptionspolitik zusammenzuführen (Reform 2005d: 2).

Die 1997 in Gang gesetzten Maßnahmen waren der Beginn eines langfristig angelegten Reformprozesses (Reform 2005a: 1), bei dem bis heute durchaus spürbare Fortschritte – vor allem bei den Haushaltsverfahren, im Beschaffungswesen, beim Personalmanagement und bei der Durchführung von Friedenssicherungsmissionen – erzielt worden sind (Vereinte Nationen 2005a: 52). Diesen Erfolgen stehen aber nach wie vor schwer wiegende administrative Defizite gegenüber. Bis heute mangelt es nach dem Urteil des Generalsekretärs an einer klaren Struktur von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (United Nations 2000: 5). Selbst die das Personal betreffenden Reformvorschläge des Generalsekretärs aus den Jahren 1997 und 2002 sind immer noch nicht vollständig umgesetzt worden, obwohl sie selbst VN-intern als unabdingbare Voraussetzung für eine Verbesserung der Arbeit des Sekretariats gelten. Außerdem werden die seit 1997 verabschiedeten und umgesetzten Managementreformen innerhalb der VN immer noch nicht als ausreichend angesehen. Vielmehr sind sowohl der Generalsekretär als auch die Mehrheit der VN-Mitglieder der Auffassung, dass weitere Veränderungen nötig sind und mit Eile und Entschlossenheit vorangetrieben werden sollten (vgl. auch Eliasson 2005). So hat die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel insbesondere angemahnt, dem Generalsekretär erheblich mehr Flexibilität beim Management seines Personals zu gewähren (Vereinte Nationen 2004b: 86 f.; Vereinte Nationen 2005a: 52).

Der Generalsekretär hat jüngst einen neuen Anlauf unternommen, um den 1997 begonnen Reformprozess zu beschleunigen und weiter voran zu treiben. In seinem Bericht vom 21. März 2005 (“In größerer Freiheit“) sind eine Reihe von Vorschlägen zur weiteren Umstrukturierung des Managements enthalten, die das Sekretariat flexibler, transparenter und verantwortlicher machen sollen (Reform 2005a: 1). Die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten billigten und unterstützten auf dem Gipfeltreffen im September 2005 viele dieser Vorschläge (Reform 2005d: 1). In dem Ergebnisdokument (Resolution 60/1 der Generalversammlung) würdigen sie zunächst ausdrücklich die bisherigen und gegenwärtigen Anstrengungen des Generalsekretärs, das Management der VN wirksamer zu gestalten, sowie seinen Einsatz für die Modernisierung der Organisation. Es wird aber auch die Notwendigkeit betont, zusätzliche Reformen zu beschließen, damit die der Organisation zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen effizienter genutzt und ihre Grundsätze, Ziele und Mandate besser eingehalten werden. Unter anderem wurden auf dem Gipfel eine Reihe konkreter Beschlüsse zur

Managementreform und zu programmatischen Fragen getroffen, für deren Umsetzung konkrete Maßnahmen des Sekretariats und anderer Gremien der VN erforderlich sind. Der Generalsekretär wird aufgefordert, der Generalversammlung im ersten Quartal 2006 Vorschläge für die Durchführung von Managementreformen zur Prüfung und Beschlussfassung vorzulegen (Vereinte Nationen 2005b: 2; Vereinte Nationen 2005c: 35 f.; Eliasson 2005). Konkret ersuchen die Staats- und Regierungschefs den Generalsekretär, eine unabhängige externe Evaluierung des Rechnungsprüfungs- und Aufsichtssystems der VN, einschließlich der Sonderorganisationen, vorzulegen, die auch die Rolle und die Verantwortlichkeiten des Managements umfasst. Die Generalversammlung wird aufgefordert, so früh wie möglich auf Basis der vom Generalsekretär vorgelegten Empfehlungen geeignete Maßnahmen zu beschließen. Dazu soll die Schaffung eines unabhängigen beratenden Ausschusses für Aufsichtsfragen dienen (Vereinte Nationen 2005c: 36). Gemäß seinem Implementationsbericht (A/60/430) übernahm der Generalsekretär die direkte Verantwortung für die Umsetzung dieser Reformen und stellte einen Zustandsbericht zu den spezifischen Reformmaßnahmen in Aussicht, denen die Mitgliedstaaten auf dem Gipfeltreffen zugestimmt haben oder die bereits zuvor vom Generalsekretär in eigener Verantwortung initiiert worden sind (Reform 2005d: 1).

## **6. Finanzierung**

Die Finanzierung der VN ist seit ihrer Gründung von häufigen Statutenänderungen und permanenter Mittelknappheit gekennzeichnet. Nachdem die VN-Finanzordnung am 16. November 1950 eine auf Dauer angelegte rechtliche Grundlage erhalten hatte, wurde sie aufgrund der Erfahrungen im Generalsekretariat und in den Sonderorganisationen immer wieder überprüft und weiterentwickelt und mehr als zehn Mal von der Generalversammlung auch formell revidiert. Offiziell veröffentlicht wurde die VN-Finanzordnung erstmals 1960 und in einer bereinigten Fassung dann 1985 (Müller/Münch 2003: 79). Ihr Grundpfeiler ist das bis heute geltende Beitragssystem, das drei verschiedene Beitragsarten vorsieht: 1. Pflichtbeiträge zum ordentlichen Haushalt, 2. Pflichtbeiträge für Friedensmissionen der VN und 3. freiwillige Leistungen an Spezialorgane und Programme der VN. Die Beitragshöhe ist nicht numerisch fixiert, sondern hängt von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Staates ab, die wiederum auf der Basis des mittleren Pro-Kopf-Bruttonsozialprodukts während einer Referenzperiode berechnet

wird. Es ist wesentlich durch dieses System bedingt, dass die einzelnen VN-Mitglieder in stark unterschiedlichem Maße tatsächlich zur Finanzierung der VN beitragen. So werden 99 Prozent des ordentlichen Haushaltes von nur 47 Mitgliedstaaten getragen. Zudem hängt die Arbeit der Sonderorganisationen in hohem Maße von den freiwilligen Leistungen der VN-Mitglieder ab, deren Höhe die des ordentlichen Haushaltes um einiges übersteigt (Gareis/Varwick 2003: 68 ff.).

Seit Beginn der sechziger Jahre befinden sich die VN in einer mehr oder minder permanenten Finanzkrise. Eine Hauptursache dafür sind die vielfach auftretenden Beitragsrückstände, die die VN immer wieder in Liquiditätsengpässe geführt haben. Während dafür in den achtziger Jahren vor allem das nachlassende Interesse der Mitgliedstaaten an einer sich zunehmend als handlungsunfähig erweisenden Institution verantwortlich war, sind in den neunziger Jahren eher die steigenden Ausgabenanforderungen durch das zunehmende internationale Engagement der VN maßgebend gewesen (Gareis/Varwick 2003: 71; Müller 2001: 55). Ende 1992 befanden sich die VN in einer besonders schwierigen Lage, weil die finanzielle Deckung für ihre Operationen nurmehr für zwei weitere Monate gegeben war. Dies brachte vor allem Einschränkungen für die Planung und Durchführung weiterer Peacekeeping-Einsätze mit sich, die gerade in der Startphase hohe Kosten verursachen (Müller 2001: 55). Zeitweise konnten die laufenden Verpflichtungen nur dadurch erfüllt werden, dass die VN sich zunehmend bei denjenigen Staaten verschuldeten, die Truppen für Friedenssicherungseinsätze stellten. Im Jahr seines Amtsantritts sprach Generalsekretär Annan daher im Hinblick auf die Finanzsituation der VN von einer chronischen Liquiditätskrise, die einen ständigen finanzpolitischen Balanceakt erfordere. Zugleich sah er damals wenig Chancen, kurzfristig eine Änderung dieser Situation herbeizuführen, weil ihm die Generalversammlung die Einführung von Anreiz- und Sanktionssystemen, die säumige Beitragszahler zur Begleichung von Rückständen hätten motivieren sollen, regelmäßig verweigerte (Vereinte Nationen 1997: 68 f.). Mitte der neunziger Jahre schoben die VN daher einen großen Schuldenberg vor sich her. Insgesamt betrug die Summe zum Stichtag 31. Mai 1995 1,5 Millionen Dollar, was damals etwa 2 Milliarden DM entsprach. Umgekehrt schuldeten die Mitgliedstaaten den VN aber rund 2,75 Millionen Dollar, von denen ein Großteil auf die beiden größten Schuldner, nämlich 1,88 Milliarden auf die USA und rund 600 Millionen auf Russland, entfiel. Das Finanzierungsproblem der VN hätte sich also allein

durch eine Verbesserung der Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten beheben lassen (Steinkohl 1995: 15).

Ein Prozess zur Reform der VN-Finanzordnung, der diese Probleme hätte lösen können, kam in den neunziger Jahren nur sehr zögerlich in Gang. Auf Initiative von Generalsekretär Boutros-Ghali setzte die Ford-Foundation im September 1992 eine „Independent Advisory Group on United Nations Financing“ ein. Ihr im Februar 1993 vorliegender Bericht lieferte zunächst wenig mehr als eine Bestandsaufnahme, die auf die zunehmende Diskrepanz zwischen steigenden Ausgabenanforderungen und der weit dahinter zurück bleibenden Einnahmenbasis hinwies. Auch die vorgeschlagenen Maßnahmen, die dazu beitragen sollten, die Finanzierung der VN auf eine dauerhafte und stabile Basis zu stellen, hatten in erster Linie Aufforderungscharakter. Als einziges Sanktionsinstrument war vorgesehen, Beitragsrückstände der Mitgliedstaaten mit Zinsen zu belegen (Müller 2001: 55). Ähnlich zurückhaltend waren auch die ersten finanzpolitischen Überlegungen von Generalsekretär Annan. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, Ideen zu entwickeln, wie säumige Mitgliedstaaten zur Entrichtung ihrer Beiträge veranlasst werden könnten, und schlug vor, diejenigen Mitgliedstaaten, die mit der Entrichtung ihrer veranlagten Beiträge mehr als 90 Tage in Rückstand geraten seien, vom Sekretariat auf diesen Zahlungsverzug aufmerksam zu machen und sie aufzufordern, ein Datum für die Zahlung zu nennen (Vereinte Nationen 1997: 68 f.).

Erst Mitte 1997 hatten sich seine Vorschläge so weit konkretisiert, dass man vom Beginn einer strukturellen Reform des VN-Finanzierungssystems sprechen kann. Nachdem die Diskussion über die Revision der Finanzordnung mittlerweile auch unter den Mitgliedstaaten in Gang gekommen war, sah Annan eine günstige Gelegenheit, jene Reformschritte zu vollziehen, die seinen Amtsvorgängern nicht gelungen waren. Nach seinen Vorstellungen sollte die VN-Finanzordnung zunächst einmal vereinfacht und von verzichtbaren Elementen bereinigt werden sowie einen systematischen, nach Themenkomplexen strukturierten Aufbau erhalten (Müller/Münch 2003: 79). Im Jahre 2000 gelang es dann, eine Übereinkunft über eine neue Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Beiträge zu erzielen. Schließlich wurde der Generalversammlung am 11. September 2002 der Entwurf für eine überarbeitete Finanzordnung der VN zur Billigung vorgelegt. Diese ist am 1. Januar 2003 und damit fast neun Jahre, nachdem Gene-



ralsekretär Boutros-Ghali eine solche Überarbeitung erstmals angekündigt hatte, in Kraft getreten (Müller/Münch 2003: 78; United Nations 2002: 26).

Seit Beginn des neuen Jahrtausends hat sich die Finanzsituation der VN etwas entspannt. Nachdem die Organisation mit der neuen Beitragsordnung dem Interesse der USA an einer Reduzierung ihrer Beiträge entgegen gekommen war, zeigten diese sich bereit, einen großen Teil ihrer Rückstände an die VN zu zahlen. Zugleich versetzte eine vergleichsweise günstige ökonomische Situation eine Reihe weiterer Länder in die Lage, ausstehende Beiträge nachträglich zu entrichten. Aufgrund dieser veränderten Umstände erzielten die VN im Jahre 2001 die höchsten Gesamteinnahmen aus Beiträgen in ihrer Geschichte. Damit konnten die VN einen Teil ihrer Schulden bei denjenigen Staaten ausgleichen, die Truppenkontingente bei den verschiedenen Peacekeeping-Operationen stellen (United Nations 2002: 26; Gareis/Varwick 2003: 296 f.). Nach einer verbreiteten Auffassung hat die leichte Entspannung der Finanzierungssituation jedoch nichts an der grundsätzlichen Diskrepanz zwischen der weiteren Zunahme ausgabenintensiver Aufgaben und der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, dafür auch Ressourcen zur Verfügung zu stellen, geändert. So blieb in den letzten Jahren die Steigerung des Budgetvolumens unterhalb der Inflationsrate, während gleichzeitig die Zahl der Aktivitäten auftragsgemäß deutlich zunahm. Außerdem gibt es auch weiterhin erhebliche Beitragsrückstände. So hatten im August 2003 nur 98 Mitgliedstaaten ihre Beiträge zur Friedenssicherung für das laufende Jahr in voller Höhe entrichtet (United Nations 2002: 26; Gareis/Varwick 2003: 297).

Insgesamt werden die verschiedenen Elemente der Finanzreform unterschiedlich beurteilt. Innerhalb der VN selbst werden vor allem die Fortschritte hervorgehoben: Das Finanzierungssystem der VN sei umgewandelt worden von einem System detaillierter Aufstellungen von Inputs und Ressourcen zu einem zielorientierten System mit messbaren Indikatoren der Zielerreichung. Darüber hinaus seien die Finanzierungsregeln auf den neuesten Stand gebracht und konsolidiert worden, indem man mehr Entscheidungsbefugnisse delegiert, zugleich aber auch die Verantwortlichkeiten für die Manager erhöht habe. In seinem letzten Reformbericht erkennt der Generalsekretär allerdings die Notwendigkeit an, die bestehenden Budget-Regeln und Prozesse einer weiteren und noch umfassenderen Überprüfung zu unterziehen (Reform 2005c). Gareis/Varwick sind demgegenüber der Ansicht, dass eine grundlegende Finanzreform der Vereinten Natio-

nen weiterhin ausstehe; nicht zuletzt deshalb, weil die Vorschläge, die der Generalsekretär bereits im Rahmen seines Reformprogramms von 1997 gemacht habe, immer noch nicht umgesetzt seien (Gareis/Varwick 2003: 68-72). Die Neuordnung der Beitragsskala für den ordentlichen Haushalt und die Frieden sichernden Maßnahmen seien bislang der einzig substantielle Erfolg, den die Mitgliedstaaten im Rahmen der Finanzreform erzielt hätten (Gareis/Varwick 2003: 296 f.). Als Fortschritt wird hier vor allem die Einführung eines neuen Sanktionsinstrumentes angesehen, wonach die VN-Charta in Artikel 19 nunmehr vorsieht, dass diejenigen Staaten, die den VN mehr als zwei volle Jahresbeiträge schulden, automatisch ihr Stimmrecht in der Generalversammlung verlieren (Gareis/Varwick 2003: 296 f.). Von darüber hinaus gehenden Maßnahmen wie etwa der Erhebung von Strafzinsen für verspätete Pflichtbeitragszahlungen hat man jedoch im Laufe des Reformprozesses Abstand genommen. Offenbar stand dahinter die Erwägung, den Diskussionsprozess nicht mit strittigen Themen zu belasten, um ein Scheitern des Veränderungsprozesses insgesamt zu verhindern. Auch die Reform von 2003 wird daher von verschiedenen Seiten nur als eine vorläufige Lösung des bestehenden Finanzierungsproblems der VN angesehen (Müller/Münch 2003: 79).

(von Winter)

## 7. Literatur

- Andrae, Lisette** (2002): Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat, München.
- Annan, Kofi** (2004): Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997-2003, Wiesbaden.
- Einsiedel, Sebastian v.** (2005): Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, Heft 1, S. 5-12.
- Eliasson, Jan** (2005): Brief des Präsidenten der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 30. September 2005 an alle ständigen Repräsentanten bei den Vereinten Nationen.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes** (2003): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 3. Auflage, Bonn.
- Müller, Joachim** (2001): Reforming the United Nations. The Quiet Revolution, The Hague, London, Boston.
- Müller, Joachim/Münch, Wolfgang** (2003): Die neue Finanzordnung der Vereinten Nationen. Ein weiterer Schritt auf dem Wege der Reformen, in: Vereinte Nationen, Heft 3, S. 78-83.
- Rechkemmer, Andreas** (2003): Die Zukunft der Vereinten Nationen. Weltorganisation am Scheideweg – eine deutsche Perspektive, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.
- Reinold, Theresa** (2005): Chronologie zur UN Reform-Debatte 1993-2005. Online im Internet.  
[http://www.weltpolitik.net/Sachgebiete/Internationale%20Sicherheitspolitik/Grundlagen%20internationaler%20Sicherheitspolitik/Akteure/Vereinte%20Nationen/Dossier/Reform\\_der\\_VN/Grundlagen/Chronologie%20zur%20UN%20Reform-Debatte%201993-2005.html](http://www.weltpolitik.net/Sachgebiete/Internationale%20Sicherheitspolitik/Grundlagen%20internationaler%20Sicherheitspolitik/Akteure/Vereinte%20Nationen/Dossier/Reform_der_VN/Grundlagen/Chronologie%20zur%20UN%20Reform-Debatte%201993-2005.html).
- Schneckener, Ulrich** (2005): Gerangel um den UN-Sicherheitsrat. Aussichten und Anforderungen für Deutschland, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.
- Steinkohl, Ulrich** (1995): 50 Jahre Vereinte Nationen. Teil II: Entwicklung, Probleme, Reformansätze, in: Albrecht Nürnberger (Hrsg.): Deutsche Presse-Agentur GmbH (DPA), Hamburg, S. 1-27.
- Thakur, Ramesh** (2005): Wieder vereinte Nationen? Die Weltorganisation steht vor einschneidenden Veränderungen, in: Internationale Politik, Januar 2005, S. 102-107.
- Varwick, Johannes** (2004): Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43, S. 37-45.
- Wagner, Norbert/Kanter, Caroline** (2005): UN-Reform. Der Bericht des „High-level panel on threats, challenges and change“. Die Debatte in den USA, in: KAS/Auslandsinformationen 6/2005, S. 45-61.

## 8. Dokumente

**Generalsekretär der Vereinten Nationen (2000):** Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert.

**Reform at the United Nations by the Secretary-General (2005a):** Status of UN Management Reforms as at 18 July 2005. Online im Internet: [http://www.un.org/reform/reform\\_update.html](http://www.un.org/reform/reform_update.html).

**Reform at the United Nations by the Secretary General (2005b):** Security Council Reform Initiatives to Resurface. 03.11.2005. Online im Internet, <http://www.reformtheun.org/index.php/eupdate/1705>.

**Reform at the United Nations by the Secretary General (2005c):** UN Reform Dossier 1997-2005. Online im Internet, <http://www.un.org/reform/dossier.html>.

**Reform at the United Nations by the Secretary-General (2005d):** Status of UN Management Reforms as at 31 October 2005. Online im Internet: [http://www.un.org/reform/reform\\_update.html](http://www.un.org/reform/reform_update.html).

**United Nations. General Assembly (2000):** Human Resources Management Reform, Report of the Secretary General, 55. Sitzung v. 01.08.2000, VN-Dok. A/55/253.

**United Nations. General Assembly (2002):** Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change, Report of the Secretary-General, 57. Sitzung v. 09.09.2002, VN-Dok. A/57/387.

**United Nations. General Assembly (2003a):** Resolution adopted by the General Assembly, Strengthening of the United Nations: an agenda for further change, 57. Sitzung v. 07.02.2003, VN-Dok. A/RES/57/300.

**United Nations. General Assembly (2003b):** Status of implementation of actions described in the report of the Secretary-General entitled "Strengthening of the United Nations: an agenda for further change, Bericht des Generalsekretärs, 58. Sitzung v. 05.09.2003, VN-Dok. A/58/351.

**United Nations. General Assembly (2004a):** We the Peoples: Civil Society, The United Nations and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations, 58. Sitzung vom 11.06.2004, VN-Dok. A/58/817.

**United Nations. General Assembly (2004b):** Human Resources Management Reform, Report of the Secretary-General, 59. Sitzung v. 13.08.2004, VN-Dok. A/59/263.

**Vereinte Nationen. Generalversammlung (1997):** Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm, Bericht des Generalsekretärs, 51. Sitzung v. 14.07.1997, VN-Dok. A/51/950.

**Vereinte Nationen. Generalversammlung (2004a):** Mitteilung des Generalsekretärs, 2. Dezember 2004, VN-Dok. A/59/565.

**Vereinte Nationen. Generalversammlung (2004b):** Eine sicherere Welt: Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, VN-Dok. A/59/565.

**Vereinte Nationen. Generalversammlung (2005a):** In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle, Bericht des Generalsekretärs, 59. Sitzung v. 21.03.2005, VN-Dok. A/59/2005.

**Vereinte Nationen. Generalversammlung (2005b):** In den Zuständigkeitsbereich des Generalsekretärs fallende Maßnahmen zur Umsetzung der Beschlüsse in dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005. Bericht des Generalsekretärs, 66. Tagung, 19. Oktober 2005, VN-Dok. A/60/430.

**Vereinte Nationen. Generalversammlung (2005c):** Resolutionsentwurf, überwiesen von der Generalversammlung auf ihrer neunundfünfzigsten Tagung an die Plenartagung der Generalversammlung auf hoher Ebene. Ergebnisdokument des Weltgipfels, 66. Tagung, 15. September 2005, VN-Dok. A/60/L.1.