



Das System der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen (UN) sind inzwischen wieder zu einem festen Bestandteil der internationalen Politik geworden. Nach dem Ende des Kalten Krieges trat die „UNO“, die lange Zeit nur ein Schattendasein führte, plötzlich in das Blickfeld der Medien und der Öffentlichkeit. Ausgelöst wurde dieses Interesse vor allem durch die mannigfaltigen Aktivitäten der Weltorganisation im Bereich der Friedenssicherung. „Peacekeeping“ wurde zu einem Schlagwort nicht nur für Eingeweihte. Die nach der weltpolitischen Wende sich abzeichnende politische Aufwertung der Vereinten Nationen weckte vermehrt öffentliche Neugier und löste eine Flut von – manchmal wenig fundierten – Publikationen aus. Auch das Engagement gesellschaftlicher Gruppen für die UNO nahm zu: Nichtregierungsorganisationen (NGOs) entdeckten hier zunehmend lohnende Aktionsfelder.

Mit Beginn des 21. Jahrhunderts wurden die Vereinten Nationen vor eine neue Herausforderung gestellt: die Bekämpfung des eskalierenden internationalen Terrorismus. Der 11. September 2001 zog auch für die Weltorganisation einen tiefen Einschnitt nach sich. Gleichzeitig fordern Politik, Wissenschaft und Gesellschaft Reformen im komplexen UN-System. Reformen bedingen Veränderung des Bestehenden, setzen aber eine sachgerechte Einschätzung des Bestehenden voraus. Inwieweit stimmt die durch die Charta, d.h. die „Verfassung“ der Vereinten Nationen, vorgegebene Norm mit der heutigen Wirklichkeit noch überein? Wer oder was sind die Vereinten Nationen überhaupt? Erst wenn hierüber Klarheit besteht, lohnt sich eine realitätsorientierte Reformdebatte.

Die Vereinten Nationen als internationale Organisation

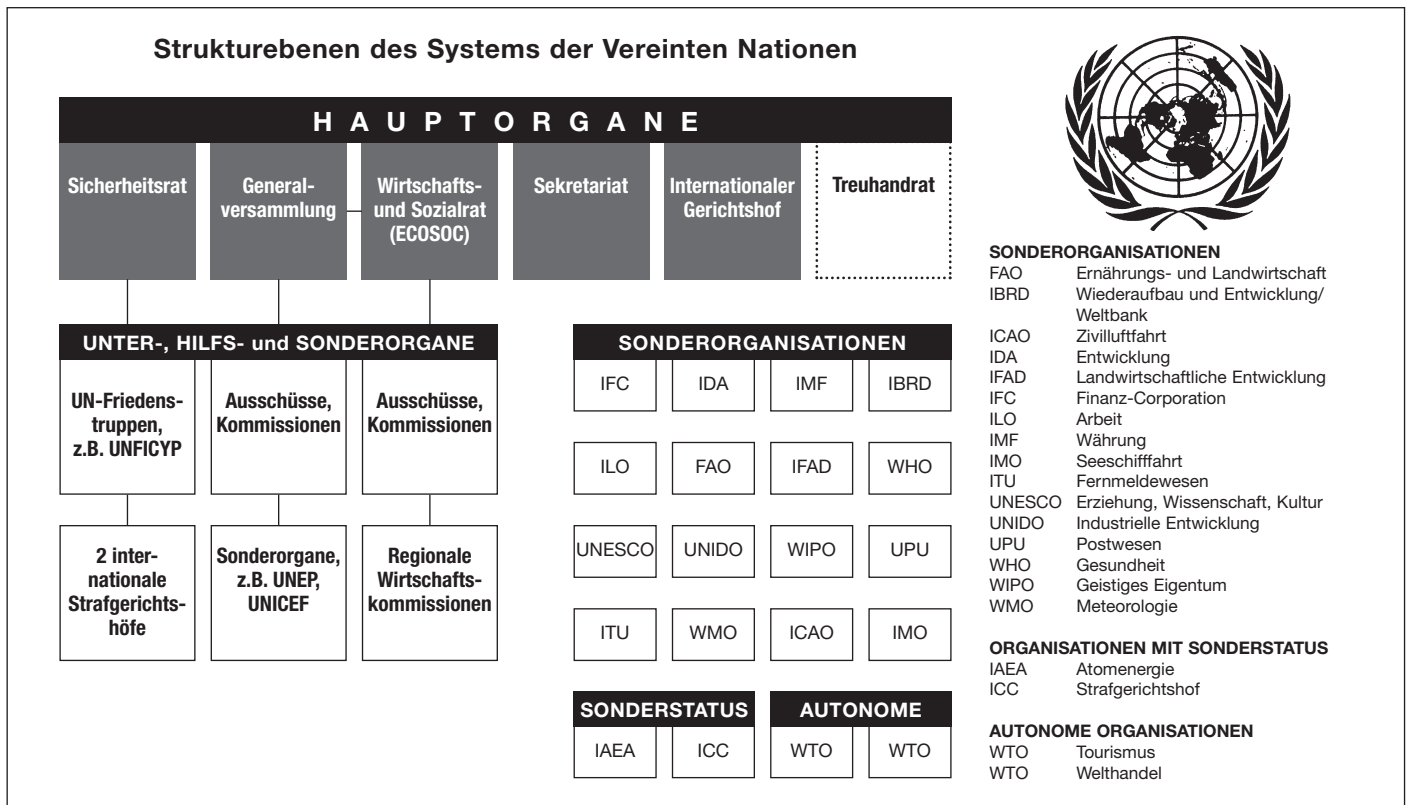
Zunächst ist festzuhalten, dass die Vereinten Nationen ihrem Wesen nach eine internationale Organisation sind. Internationale Organisationen unterliegen der Rechtsordnung des Völkerrechts und werden von diesem wie folgt definiert: durch völkerrechtliche Verträge begründete, von Staaten getragene Einrichtungen, die über Organe zur Verfolgung gemeinsamer Ziele verfügen. Wichtigste Merkmale einer internationalen Organisation sind somit: Staaten finden sich zusammen, um Probleme gemeinsam besser lösen zu können, sie schließen sich aber nicht zu einer übergeordneten Einheit zusammen, sondern bleiben weitgehend selbstständig. Die Vertragsparteien einigen sich zudem in der jeweiligen Satzung, die formal der Verfassung eines Nationalstaats gleichkommt und in der die Normen der Organisation festgeschrieben sind, auf eine Organstruktur. In den jeweiligen Organen sind die Mitgliedsstaaten in der Regel durch weisungsgebundene Regierungsvertreter präsent. Das Personal in den Sekretariaten soll hingegen unabhängig von Aufträgen von außen arbeiten.

Der multilaterale (mehrseitige) Vertrag, durch den die Vereinten Nationen begründet wurden und der gleichzeitig die Satzung der Organisation – hier Charta genannt – bildet, wurde am 26. Juni 1945 von 50 Staaten unterzeichnet und trat am 24. Oktober 1945 in Kraft, nachdem die erforderliche Anzahl von Staaten die Urkunde ratifiziert hatte.

Vereinte Nationen: UNO bzw. UN-System

Wenn von den Vereinten Nationen die Rede ist, dann zumeist im Zusammenhang mit Friedenssicherung, Entwicklungszusammenarbeit, Umwelt- oder Menschenrechtsschutz. Man verortet diese Politikbereiche primär in New York, im Gebäudekomplex aus Glas und Beton am East River. Dort befindet sich der Hauptsitz (headquarters) der Vereinten Nationen, daneben bestehen offizielle UN-Büros, also Filialen, in Genf, Wien und in Nairobi. Diese Arbeitseinheiten sind Bestandteile des UN-Sekretariats, einem der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen, die in ihrer Gesamtheit die UNO (United Nations Organization) darstellen. Mit dem Begriff „Vereinte Nationen“ meint man somit in der Regel die UNO, eine internationale Organisation mit den skizzierten völkerrechtlichen Merkmalen.

Man kann darunter aber auch ein Gebilde verschiedener internationaler Organisationen verstehen. Dann spricht man vom UN-System, einer Einheit, die sich aus Einzelementen zusammensetzt. Insgesamt 19 internationale Organisationen bilden gegenwärtig diese Einheit: die UNO, 16 UN-Sonderorganisationen und zwei Organisationen mit einem besonderen Status, die Internationale Atomenergie-Organisation und der 1998 gegründete Internationale Strafgerichtshof. Zum Verständnis dieses Systems, oftmals Verband der Vereinten Nationen oder auch „UN-Familie“ genannt, ist es wichtig zu wissen, dass es sich um ein von den Gründern der UNO gewollt dezentralisiertes System handelt, d.h. es gibt keine „Kommandozentrale“, die den anderen Organisationen verbindliche Leitlinien vorgeben könnte. Die einzelnen Organisationen sind rechtlich selbstständig, sie verfügen über eigene Satzungen, eigenständige Mitgliedschaften, eigenständige Organstrukturen und eige-



ne Haushalte. Der Status einer UN-Sonderorganisation, d.h. die Einbindung in das UN- System, beruht jeweils auf einem bilateralen Beziehungsabkommen zwischen der Einzelorganisation und der UNO. Kooperationsabkommen bestehen aber auch zwischen einzelnen Sonderorganisationen. Keine der Sonderorganisationen hat ihren Sitz in New York; neben dem Schwerpunkt Genf, wo sich fünf Fachorganisationen niedergelassen haben, und Washington mit den vier Finanzinstituten sind diese UN-Einrichtungen ausnahmslos im europäisch-atlantischen Raum angesiedelt.

Die UNO

Die Initiative zur Gründung der UNO, d.h. der Kernorganisation im System der Vereinten Nationen, ging im Zweiten Weltkrieg zunächst von dem damaligen US-Präsidenten Franklin Delano Roosevelt aus (siehe UN-Basis-Information „Gründungsgeschichte der UNO“). Er plädierte für die Auflösung des gescheiterten Völkerbundes und die Schaffung einer neuen wirksameren Weltorganisation zur Sicherung des Friedens. Bis zur Gründungskonferenz im April 1945 in San Francisco, an der 50 Staaten teilnahmen, lag die Ausarbeitung einer Satzung ausschließlich in den Hän-

den der damaligen Großmächte. Insbesondere die „Großen Drei“, die USA, Großbritannien und die Sowjetunion, bestimmten in zähem Ringen die zukünftige Gestalt und nicht zuletzt die Wirkungsmöglichkeiten der Organisation. Sie wollten nach Kriegsende im Rahmen der neuen Weltordnung in der selbst gewählten Rolle der „Weltgendarmen“ als Garanten des Weltfriedens agieren.

Die herausgehobene Stellung einiger weniger Mächte manifestierte sich dann in der Konstruktion des **Sicherheitsrats**, in dem die fünf ständigen Mitglieder (USA, Sowjetunion/ heute: Russland, Großbritannien, China und Frankreich) mit individuellem Vetorecht ausgestattet wurden. Realpolitisch war die Privilegienlösung, die auf der Gründungskonferenz kurz vor Beendigung des Krieges von den mittleren und kleinen Staaten heftig kritisiert wurde, die unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die beiden Großmächte, die USA und die Sowjetunion, überhaupt Mitglieder der Vereinten Nationen wurden.

Die Satzung der Organisation war somit von Anfang an Ausdruck der unterschiedlichen Interessen der heterogenen Mitgliedschaft am Zustandekommen und am zukünftigen Aktionsradius der Organisation.

Die Charta

In der „Satzung“ genannten Grundordnung einer internationalen Organisation ist festgelegt, welche Ziele und Aufgaben verfolgt werden sollen, welche Organe mit welchen Kompetenzen ausgestattet sind und welche Instrumentarien und Mechanismen zur Verfolgung der Zielsetzungen bereitstehen.

Kenntnisse dieses Normengefüges sind eine wesentliche Voraussetzung für die Einschätzung und Beurteilung der effektiven Handlungsmöglichkeit und Leistungsfähigkeit jeder Organisation. Stimmt die jeweilige Wirklichkeit mit dem ursprünglich Gewollten und Vereinbarten nicht überein, muss diese Kluft durch Reformen, die letztlich eine Satzungsänderung nach sich ziehen, beseitigt werden (siehe auch UN-Basis-Info „Reform des UN- Systems“).

Im Gegensatz zu der Satzung der Vorgängerorganisation, des Völkerbundes, mit nur 26 Artikeln umfasst die UN-Charta 111 Artikel, aufgegliedert in 19 Kapitel – im Wesentlichen bedingt durch ein erweitertes Aufgabenspektrum und präzisere Regelungen. Jeder Änderung der Satzung muss eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung zustimmen, und eine entsprechende Zahl von Mitgliedstaaten muss diese auch ratifi-

zieren. Entscheidend ist dabei, dass von jeder der fünf Vetomächte des Sicherheitsrats eine Ratifikation, d.h. ein Placet des jeweiligen nationalen Parlaments, vorliegen muss. Verweigert sich nur eines der ständigen Ratsmitglieder, z.B. in den USA der Kongress, kommt die Neuregelung nicht zustande.

Dieses hürdenreiche Prozedere, das einen weitgehenden Konsens unter der Führungsrige der Mitgliedstaaten voraussetzt, ist Grund dafür, dass in den mehr als 55 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen die Charta nur an vier Stellen (Artikel 23, 27, 61 und 109) formell abgeändert wurde. Wohlmeinende Reformvorschläge, die eine Satzungsänderung bedingen, müssen unter diesem Gesichtspunkt zunächst immer auf ihre Realisierungschancen überprüft werden.

Ziele und Handlungsmöglichkeiten

Bei den Zielsetzungen und Handlungsmöglichkeiten der Organisation sollte man wiederum zunächst nach der Norm fragen, das heißt: Welche Aufgabenteilung und welchen Handlungsrahmen legt die Satzung fest? Artikel 1 und 2 der Charta geben hierüber Auskunft.

Angesichts der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs war es nahe liegend, dass die Gründer der Vereinten Nationen der Erhaltung und gegebenenfalls der Wiederherstellung des Friedens oberste Ziel- und Aufgabepriorität einräumten. Die Staaten sollten nicht nur auf die Anwendung, sondern bereits auf die Androhung militärischer Gewalt bei internationalen, d.h. zwischenstaatlichen Streitigkeiten verzichten; Streitigkeiten zwischen ihnen sollten in Zukunft mit friedlichen Mitteln geregelt werden. Krieg als Mittel der Außenpolitik war so mit Inkrafttreten der UN-Charta endgültig geächtet.

Für den Fall der Missachtung dieses allgemeinen völkerrechtlichen Gewaltverbots, d.h. wenn ein Staat trotz der eingegangenen Verpflichtung beispielsweise seinen Nachbarn mit Waffengewalt angegreift, hat der Angegriffene das Recht zur Selbstverteidigung (individuell oder kollektiv), aber nur so lange, bis der Sicherheitsrat geeignete Maßnahmen zur

Abwehr der Aggression getroffen hat. Letztlich obliegt es somit dem Sicherheitsrat zu entscheiden, ob und in welchem Umfang Gegengewalt eingesetzt werden darf, d.h. er besitzt in den internationalen Beziehungen das „Gegengewaltmonopol“.

Friedenssicherung im Verständnis der UN-Satzung – und das ist im Vergleich zum Völkerbund ein umfassenderer friedenspolitischer Ansatz – beinhaltet zudem, auch die Ursachen zu beseitigen, die zu kriegerischen Konflikten führen könnten. Den aktuellen Begriff „Konfliktprävention“ gebrauchte man am Ende des Zweiten Weltkriegs zwar noch nicht, aber das Prinzip der Vorbeugung fand bereits in der Charta seinen Niederschlag.

Förderung der Internationalen Zusammenarbeit auf möglichst allen Feldern lautet deshalb eine zweite zentrale Zielsetzung der Organisation. Des Weiteren sollten sich die Vereinten Nationen ein Aufgabenfeld erschließen, das nach damaligem allgemeinem Völkerrechtsverständnis ausschließlich den Staaten selbst vorbehalten war – den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Bei der Verfolgung gerade dieses Zieles werden jedoch den Vereinten Nationen in ihrer Satzung Fesseln hinsichtlich ihres Handlungsspielraumes angelegt: Die Organisation hat nicht das Recht „zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören“ (Art. 2 Absatz 7 der UN-Satzung). Wenn man bedenkt, dass die Vereinten Nationen entsprechend ihrem Wesenskern von Staaten getragen werden und dass die Souveränität der Staaten – in der damals noch engen Sichtweise des klassischen Völkerrechts – zu den Grundpfeilern der Organisation zählt, dann überrascht das so genannte Interventionsverbot nicht.

Obschon die Klausel im Wortlaut bis heute unverändert blieb, hat sich doch im Laufe der Zeit, insbesondere seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation, die Auslegung dieser Bestimmung nachhaltig geändert. Menschenrechtsschutz gilt inzwischen nicht mehr als eine interne, sondern als eine internationale Angelegenheit. Strittig ist jedoch die Frage nach dem Ausmaß und dem Umfang der „Einmischung“ von außen: Darf bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen innerhalb eines Landes die UNO aufgrund eines Mandats des Sicherheits-

rats unter Umständen auch militärisch intervenieren?

Vergleicht man das tatsächliche Aufgabenspektrum der Vereinten Nationen heute mit Vorgaben in der Satzung aus dem Jahre 1945, so wird die ungeheure Ausweitung erkennbar. Problemfelder wie Umwelt, Terrorismus, Drogenmissbrauch, Kampf der Wüstenausbreitung etc. finden in der Charta noch keine ausdrückliche Erwähnung. Die „internationale Zusammenarbeit“ hat sich einerseits ausgeweitet, konzentriert sich andererseits, gemessen an den dafür bereitgestellten Ressourcen, auf die Nord-Süd-Problematik. Seit Gründung der Vereinten Nationen sind hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte die einschneidendsten Aufgabenveränderungen zu verzeichnen – ein Netzwerk von Normen konnte im Rahmen der Organisation entwickelt werden, allerdings sind den Kontroll- und Durchsetzungsmöglichkeiten nach wie vor Grenzen gesetzt. Zusammenfassend sind aus heutiger Sicht die zentralen Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen: Friedenssicherung, Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechtsschutz – drei Aufgabensäulen, die dank des Weitblicks der UN-Gründer teilweise sehr detailliert, zum Teil nur in Umrissen bereits in der UN-Charta verankert sind.

Organe, Instrumente, Kompetenzen

Um die Zielsetzungen in den breit gefächerten Aufgabenfeldern zu erreichen und, wenn möglich, auch durchzusetzen, verfügt die UNO über eine Vielzahl von Einrichtungen, ausgestattet mit unterschiedlichen Instrumenten, Verfahrensweisen und Kompetenzen.

Dem Aufbau der Vereinten Nationen liegt eine Organstruktur zugrunde, die im Laufe der Zeit – bedingt durch den Aufgabenzuwachs und den sprunghaften Anstieg der Mitgliederzahl – immer komplexer und zugleich unübersichtlicher wurde. Den Kern der Organisation bilden bis heute die in der Satzung (Artikel 7) angeführten **sechs Hauptorgane** (principal organs):

– Generalversammlung (siehe auch UN-Basis-Information „Generalversammlung“),

- Sicherheitsrat (siehe auch UN-Basis-Information „UN- Sicherheitsrat und die Friedenssicherung“),
- Wirtschafts- und Sozialrat (siehe auch UN-Basis-Information „Wirtschafts- und Sozialrat“),
- Treuhandrat,
- Internationaler Gerichtshof (siehe auch UN-Basis-Information „Gerichtshöfe der Vereinten Nationen“),
- Sekretariat (siehe auch UN-Basis-Information „Sekretariat der Vereinten Nationen“).

Wie ein Blick auf das Organigramm (Grafik 1) der UNO verdeutlicht, sind drei Hauptorganen jeweils eine beträchtliche Zahl von Unter-, Hilfs- und Sonderorganen, wie Ausschüsse, Kommissionen, Programme, Fonds, Konferenzen, Büros etc., zuzuordnen, die auf Dauer oder zeitweise befristet unterschiedliche Funktionen ausüben. Solche **subsidiären Organe** (subsidiary organs) können von einem Hauptorgan oder aufgrund der Ermächtigung eines Hauptorgans eingesetzt werden; sie verfügen unter der Kontrolle des Hauptorgans über einen jeweils vorgegebenen Handlungsspielraum und leisten insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sowie beim Schutz der Menschenrechte auch substantielle Arbeit. Aus der Fülle der unterschiedlichsten nachgeordneten Organe seien genannt: das Weltkinderhilfswerk (UNICEF), die Welthandelskonferenz (UNCTAD), das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Umweltprogramm (UNEP), das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR), die Menschenrechtskommission, der Menschenrechtsausschuss, die fünf regionalen Wirtschaftskommissionen (siehe auch: UN-Basis-Information „Die fünf regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen“), ebenso die beiden Internationalen Strafgerichtshöfe zur Verfolgung von Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien bzw. in Ruanda (siehe auch UN-Basis-Information „Gerichtshöfe der Vereinten Nationen“); eine weitere Kategorie von **Nebenorganen** stellen die einzelnen UN-Friedensoperationen dar. Unter- und Hilfsorgane finden sich auch im Bereich der internen Koordination und Organisation sowie im Haushalts- und Finanzbereich.

Besondere politische Bedeutung kommt naturgemäß der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat und der

Spitze des Sekretariats, dem Generalsekretär, zu. Der Wirtschafts- und Sozialrat – auch unter der englischen Abkürzung ECOSOC (Economic and Social Council) bekannt –, ist satzungsgemäß ein Lenkungs- und Koordinationsorgan und de facto ein Unterorgan der Generalversammlung.

Nachdem im Herbst 1994 das letzte Treuhandgebiet die Unabhängigkeit erlangte, hat der Treuhandrat jegliche Funktion verloren und könnte auch formell, d.h. auf dem Wege einer Charta-Änderung, aufgelöst werden.

Im Gegensatz zu seinem Vorläufer, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof, der dem Völkerbund nur „beigestellt“ war, ist der Internationale Gerichtshof Bestandteil der Vereinten Nationen, satzungsgemäß das „Hauptrechtsprechungsorgan“.

- Die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens der internationalen Sicherheit“ (Art. 24 der Charta) trägt der Sicherheitsrat, d.h. er handelt im Aufgabenbereich der **Friedenssicherung** nicht ausschließlich, aber ihm kommt die Führungsrolle, bei genauerer Betrachtung sogar eine Exklusivstellung innerhalb der Vereinten Nationen zu. Nur er kann rechtsverbindliche Beschlüsse in der Sache fassen, d.h. an seine Entscheidungen sind die Mitgliedstaaten gebunden. Dem Sicherheitsrat stehen zwei Handlungsebenen zur Verfügung: Befugnisse zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten (geregelt in Kapitel VI der Charta) und Zwangsmaßnahmen (Kapitel VII) im Rahmen eines flexibel nutzbaren Eskalationsmodells; die von der Charta als ultima ratio konzipierte militärische Kampftruppe unter UN-Kontrolle ist allerdings bis heute nicht zustande gekommen.

Je nach Mandatserteilung und -umfang agieren die – in der Satzung hingegen nicht erwähnten – „Blauhelme“, d.h. die Friedenstruppen der Vereinten Nationen, auf der Grundlage von Kapitel VI oder VII (siehe auch: UN-Basis-Information „UN-Friedensmissionen“). Bei der Umsetzung der Entscheidungen spielen der Generalsekretär und der Sekretariatsapparat eine wichtige Rolle.

Eine Art nachgeordnete Zuständigkeit im Bereich der Friedenssicherung besitzt das UN- Plenum, die Generalver-

sammlung; zudem kann sie nur rechtlich unverbindliche Empfehlungen verabschieden. Für internationale Rechtsstreitigkeiten sieht die Charta die Einschaltung des Internationalen Gerichtshofs vor.

- Die politische Federführung im Aufgabengebiet **internationale Zusammenarbeit** bzw. Entwicklungszusammenarbeit (siehe auch UN-Basis-Information „Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen“) fällt der Generalversammlung zu, die im Zusammenwirken mit dem Wirtschafts- und Sozialrat politische Leitlinien für die Detailarbeit und das Handeln der zahlreichen Unter- und Spezialorgane aufstellt. Resolutionen des Plenums können dadurch für die UN-Mitglieder Rechtskraft erlangen, dass sie in Form von Konventionen verabschiedet werden, die der Ratifikation durch die Staaten bedürfen.
- Solche UN-Konventionen bilden auch das Gerüst der **Menschenrechtspolitik** der Vereinten Nationen, die – getragen von Generalversammlung, Menschenrechtskommission und -ausschüssen – drei Stoßrichtungen verfolgt: Aufstellung von Menschenrechtsstandards, Entwicklung von Schutz- und Überwachungsverfahren und Aktivitäten zur Förderung der Menschenrechte (siehe auch: UN-Basis-Information „Menschenrechte und Vereinte Nationen“).
- Zur Erfüllung des weit gefächerten Aufgabenspektrums benötigen die Vereinten Nationen **finanzielle Ressourcen**. Einerseits werden diese von den Mitgliedstaaten in Form von Pflichtbeiträgen aufgebracht, die die Generalversammlung verbindlich festlegt, andererseits ist die Organisation auf freiwillige Zuwendungen angewiesen (siehe auch UN-Basis-Information „Die Finanzierung der Vereinten Nationen“).

Die Sonderorganisationen

Die rechtlich, organisatorisch und finanziell selbstständigen Sonderorganisationen im System der Vereinten Nationen stehen zumeist im Schatten der „politischen“ Kernorganisation UNO; einige von ihnen werden in der

KASTEN 1

Gründung der Sonderorganisationen im UN-System, 1946 – 2002

Statusjahr	Gesamtzahl	Organisationen
1946	3	ILO (Internationale Arbeitsorganisation), Genf FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen), Rom UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur), Paris
1947	6	ICAO (Internationale Zivilluftfahrtorganisation), Montreal IMF (Internationaler Währungsfonds), Washington, D.C. IBRD (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank), Washington D.C.
1948	8	WHO (Weltgesundheitsorganisation), Genf UPU (Weltpostverein), Bern
1949	9	ITU (Internationale Fernmeldeunion), Genf
1951	10	WMO (Weltorganisation für Meteorologie), Genf
1957	12	IFC (Internationale Finanz-Corporation), Washington D.C. IAEA (Internationale Atomenergie-Organisation) ¹ , Wien
1959	13	IMO (Internationale Seeschiffahrtsorganisation) ² , London
1961	14	IDA (Internationale Entwicklungsorganisation), Washington D.C.
1974	15	WIPO (Weltorganisation für geistiges Eigentum), Genf
1977	16	IFAD (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung), Rom
1986	17	UNIDO (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung), Wien
2002	18	ICC (Internationaler Strafgerichtshof) ¹ , Den Haag

1 Keine Sonderorganisation im Sinne des Artikels 57 der UN-Charta.

2 Bis 12. Mai 1982 IMCO (zwischenstaatliche beratende Seeschiffahrtsorganisation).

weiteren Öffentlichkeit in ihrem Wirken kaum wahrgenommen – womit beschäftigt sich etwa die Internationale Finanz-Corporation (IFC) oder die Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)?

Die Sonderorganisationen sind durchweg Fachorganisationen, die sich jeweils mit einem sehr speziellen Aufgabengebiet – deshalb oftmals auch Spezialorganisationen genannt – befassen. Sie dienen im Sinne der UN-Charta Artikel 57 der Förderung internationaler Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet im weitesten Sinne

und sind aufgrund der jeweiligen Kooperationsabkommen gemäß Artikel 63 gehalten, mit der UNO eng zusammenzuarbeiten. Diese Abkommen, die in der Substanz wenig Verpflichtendes enthalten und nur auf ein sehr lockeres Miteinander hinauslaufen (etwa Konsultations- und Berichtspflicht, Vereinheitlichung des Dienstrechts), weisen durchweg große inhaltliche Übereinstimmung auf; lediglich die Vereinbarungen der so genannte Finanzinstitute mit der UNO enthalten einige Besonderheiten. Als Koordinierungsorgan soll der Wirtschafts- und Sozialrat fun-

gieren. Unter den 16 Sonderorganisationen, von denen einige älter sind als die Vereinten Nationen selbst (so der Weltpostverein, die Fernmeldeunion oder die Internationale Arbeitsorganisation) nehmen die Finanzinstitute nicht nur organisatorisch eine Sonderstellung ein.

Die **Weltbankgruppe**, bestehend aus der Weltbank, der Internationalen Finanz Corporation (IFC) und der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) sowie dem Internationalen Währungsfonds (IMF), haben sich zu einflussreichen Einrichtungen entwickelt, stellen sie doch einen Großteil der in der Dritten Welt oder in den Transformationsländern benötigten finanziellen Aufbaressourcen zur Verfügung.

Für die Festigung der internationalen Kooperation vorrangig bedeutsam sind ferner: die mit der internationalen Sozialpolitik befasste **Internationale Arbeitsorganisation (ILO)**, Genf; die **Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO)** in Rom sowie der auf gleichem Gebiet und am gleichen Ort tätige **Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)**; die **Weltgesundheitsorganisation (WHO)** mit Sitz in Genf, die **Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)**, Paris; die **Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO)**, Wien.

Über den globalen Schutz des geistigen Eigentums wacht in Genf die **Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO)**. Als mehr technisch ausgerichtete Fachorganisationen gelten: der **Weltpostverein (UPU)** in Bern, die **Internationale Fernmelde-Union (ITU)**, Genf; die **Weltorganisation für Meteorologie (WMO)**, Genf, die **Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)** in Montreal, und die **Internationale Seeschiffahrtsorganisation (IMO)**, London.

Einen besonderen Status im UN-System nimmt aufgrund ihres brisanten Arbeitsgebiets die **Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO)** in Wien ein. Ursprünglich mit dem Ziel der Nutzbarmachung der Atomenergie für friedliche Zwecke als selbstständige internationale Organisation gegründet, ist sie durch ein spezielles Beziehungsabkommen enger und direkter an die

Generalversammlung und den Sicherheitsrat gebunden.

Gleichfalls in einem speziellen Vertragsverhältnis zur UNO steht der **Internationale Strafgerichtshof (ICC)**, dessen Statut am 1. Juli 2002 in Kraft trat. Der ICC kooperiert mit der Weltorganisation, ist aber kein Organ der Vereinten Nationen, sondern eine selbstständige internationale Organisation zur strafrechtlichen Verfolgung schwerster Verbrechen (etwa Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit), begangen von einzelnen Personen.

Zwei internationale Organisationen mit gleich lautenden Namensabkürzungen sind formell aber keine UN-Sonderorganisationen: zum einen die **Weltorganisation für Tourismus (WTO)** in Madrid, zum anderen die als Nachfolgerin des **Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT)** 1994 geschaffene **Welthandelsorganisation (WTO)** mit Sitz in Genf. Beide arbeiten zurzeit auf der Grundlage von Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen und einer Reihe von Sonderorganisationen auf vielfältige Weise zusammen, völkerrechtliche Kooperationsabkommen wurden jedoch bisher nicht geschlossen.

Die Vereinten Nationen im Wandel

Die Vereinten Nationen – sowohl die UNO wie auch das UN-System – sind keine statischen Gebilde, sondern unterlagen von Anfang an der Dynamik der internationalen Politik. Diese spiegelte sich in der Weltorganisation wider und prägte von Anfang an deren Gesicht und Handlungsmöglichkeiten (siehe auch: UN-Basis-Information „Etappen der UN-Geschichte“). Gravierende Auswirkungen auf die UNO hatte zum Beispiel der Kalte Krieg, der Aufbruch der Dritten Welt, der Ausbruch des Nord-Süd-Konflikts, der Umbruch nach Ende des Ost-West-Konflikts und das sprunghafte Anwachsen von Konflikten innerhalb von Staaten, die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus aber auch die Erweiterung des Kreises der Mitgliedstaaten von 51 bei der Gründung auf jetzt 191. Es veränderten sich sowohl die Aufgabenschwerpunkte als auch vor allem

die Struktur des Systems – an die Stelle eines überschaubaren Organisationsaufbaus zu Beginn trat nach und nach ein komplexes, verwirrendes Geflecht von Einrichtungen. So erhöhte sich etwa die Zahl der UN-Sonderorganisationen von sechs im Jahre 1947 auf 17 (unter Einbeziehung der IAEO) Ende der 80er Jahre, vervielfacht haben sich zwischenzeitlich die Unter- und Hilfsorgane im gesamten UN-Bereich.

Nicht verändert hat sich allerdings der Wesenskern der im UN-System zusammengefügten Organisationen: Es sind nach wie vor intergouvernementale Einrichtungen, in denen die Mitgliedstaaten durch ihre Regierungen vertreten sind, d.h. keine Zusammenschlüsse von Staaten, keine Staatenvereinigungen. Sie können nur das leisten, was von den Mitgliedstaaten – in der Realität den einflussreichen und mächtigen Staaten – politisch gewollt wird und wozu diese ihr Einverständnis erteilen. Die Vereinten Nationen sind von ihren Gründern keineswegs als eine Art Weltregierung konzipiert worden – sie wurden bis heute nicht in die Lage versetzt, solch eine Rolle in Zukunft einzunehmen. Auch Parallelen zwischen dem Aufbau eines Nationalstaats und der UNO – dahingehend, dass die Generalversammlung als das Weltparlament und der Sicherheitsrat als Weltregierung verstanden werden – führen letztlich in die Irre. Die Vereinten Nationen sind nach ihrer bisherigen Konstruktion nur sehr bedingt eine demokratische Einrichtung.

Wenn es in jüngster Zeit Ansätze gab, die Entscheidungen und Aktivitäten der Weltorganisation transparenter zu machen, neue Partnerschaften (etwa mit der Privatwirtschaft) zu suchen, sich zu öffnen, mehr Demokratie zu ermöglichen, dann ist dies auch ein Beleg für die wachsende Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen (NGO).

Die Akteure der Zivilgesellschaft üben inzwischen auf die Tätigkeit der Organisation in wachsendem Maße direkten und indirekten Einfluss aus – direkt dadurch, dass etwa 1.600 von ihnen einen Konsultativstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat besitzen. Dieser entscheidet auf Antrag einer Nichtregierungsorganisation, ob und in welcher Form eine offizielle Zusammenarbeit in Frage kommt. Je nach Art und Umfang ihrer Mitwirkung unterscheidet der Rat drei

verschiedene NGO-Kategorien, die unterschiedliche Rechte und Pflichten begründen.

Die Partizipationsmöglichkeiten reichen von der substanziellen Teilnahme an Tagungen des ECOSOC und seiner Unterorgane (allgemeiner Konsultationsstatus) bis zu gelegentlichen Aufforderungen an NGOs, zweckdienliche Beiträge zur Arbeit des Rates zu leisten. Faktum ist, dass der Ausbau des Konsultationssystems dazu führte, dass sich die internationale NGO-Gemeinschaft zunehmend Gehör verschaffen konnte, beispielsweise auf UN-Konferenzen zu Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und der Umwelt, und bei der Verwirklichung des internationalen Menschenrechtsschutzes inzwischen eine zentrale Rolle spielt.

Eine weitere indirekte Einflussebene stellen innerstaatliche Aktivitäten dar. Vermehrt suchen nichtstaatliche Organisationen auf die UN-Politik des eigenen Landes dadurch einzuwirken, dass sie etwa durch die Bildung gemeinsamer programmatischer Plattformen die staatlichen außenpolitischen Entscheidungsträger, insbesondere die Regierung, mit konkreten Forderungen der Zivilgesellschaft konfrontieren.

Literaturhinweise:

Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Teil 1: Die Haupt- und Spezialorgane. 2. Auflage, Bonn: UNO-Verlag 1995.

Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Teil 2: Die Sonderorganisationen. Bonn: UNO-Verlag 1992.

Gareis, Sven Bernhard und Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen, 2. Auflage, Opladen: Leske und Budrich

Unser, Günther: Die UNO. Aufgaben, Strukturen, Politik der Vereinten Nationen. 7. Auflage, München: Beck/dtv 2003.

Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen. München und Wien: Oldenbourg 2000.

Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): Handbuch Vereinte Nationen. München: Verlag C.H. Beck 1991.

*Text: Dr. Günther Unser, Aachen
Redaktion: Ulrich Keller
Stand: Dezember 2002*