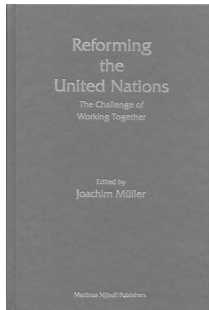


Chronik der Reform der Vereinten Nationen fortgesetzt

Silke Weinlich



Joachim Müller (Ed.)

Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together

Leiden, Boston:
Martinus Nijhoff
Publishers 2010
xviii+386 S.,
129,00 Euro

Es ist eine Binsenweisheit, wenn man sagt, die Reform der Vereinten Nationen sei so alt wie die Organisation selbst. Der Direktor für Ressourcenmanagement bei der Weltorganisation für Meteorologie und UN-Kenner **Joachim Müller** hat sich als langjähriger und sorgfältiger Chronist eben dieser Reform verdient gemacht. Er hat jene Prozesse untersucht, die darauf abzielen, die institutionelle Struktur, die Arbeitsmethoden, Personalpolitik, Finanzierung und, weniger häufig, die Ziele der UN anzupassen und zu reformieren. ›Reforming the United Nations: The Challenge of Working Together‹ ist der sechste Band einer Reihe, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Reformen der Weltorganisation zu untersuchen. Die Reihe erscheint seit Mitte der neunziger Jahre; eine Übersicht findet sich auf der Internetseite des Autors <http://www.un-reform.net>. Der im Jahr 2010 erschienene Band schreibt die Analyse bis ins Jahr 2009 fort und zeigt, dass die Reform der Weltorganisation eine langwierige Angelegenheit, wenn nicht gar ein Dauerzustand, ist.

Der rund 400 Seiten starke Band ist in drei Teile untergliedert. Der erste Teil hält auf 95 Seiten einen meist chronologischen Überblick zu einzelnen, thematisch gruppierten Reforminitiativen bereit. Er beginnt mit einer kurzen Einführung und einem knappen Überblick über Reformbemühungen von 1950 bis 2006. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem Zeitraum 2006 bis 2009. Müller stellt kurz die Reformen vor, die von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon angestoßen wurden, und bringt die Leserin/den Leser auf den neuesten Stand, was bereits länger andauernde Reformprozesse angeht. Dies beinhaltet zum einen die seit Jahrzehnten geführte Diskussion um eine Reform des Sicherheitsrats, zum anderen aber auch Reformen, die ihren Anfang auf dem Weltgipfel 2005 nahmen. Dabei wird der Zusammenarbeit und Koordination innerhalb des UN-Systems in den Bereichen Umwelt und Entwicklung besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Normalerweise ist das allgemeine Interesse an diesen komplexen, eher technisch anmutenden Prozessen gering. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Vereinten Nationen ein etablierter und mit einzigartigen Qualitäten ausgestatteter Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit sind. Ihr Anteil an der von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erfassten öffentlichen Entwicklungshilfe für das Jahr 2009 betrug immerhin 18 Prozent (21,9 Milliarden von 123 Milliarden US-Dollar).

Allerdings stehen die UN gegenwärtig unter erhöhtem Druck, die Effektivität und Effizienz ihrer entwicklungspolitischen, umweltpolitischen und humanitären Aktivitäten unter Beweis zu stellen und insbesondere zu zeigen, dass das UN-System mehr sein kann als die Summe seiner rund 35 im Feld tätigen Organisationen.

Der zweite Teil des Bandes stellt nützliche Hintergrundinformationen über die Schwierigkeiten der Koordinierung im UN-System bereit. Er gibt einen Überblick über die einzelnen Organisationseinheiten des Systems und die Art ihrer Beteiligung an den unterschiedlichen Koordinierungsmechanismen. Noch interessanter ist allerdings, dass der Autor Informationen über die Entstehung der organisationsübergreifenden Koordinierungsmechanismen und ihre Arbeit sowohl für den Entwicklungs- als auch für den Umweltbereich zusammengetragen hat, die sonst für Außenseiter nur schwer zugänglich sind.

Im dritten und umfangreichsten Teil des Bandes sind sieben einschlägige UN-Dokumente abgedruckt. Fünf davon beschäftigen sich mit der Frage der systemweiten Kohärenz, eines mit der Reform des Sicherheitsrats und ein weiteres mit der Reform der Personalpolitik.

Wie bereits die vorherigen Bände ist auch dieser Band eine äußerst nützliche Informationsquelle und Arbeitshilfe für Wissenschaftler und Praktiker, die sich eingehender mit den Reformprozessen in den Vereinten Nationen beschäftigen wollen. Dies rührt nicht so sehr daher, dass er leichten Zugang zu wichtigen Primärquellen bietet – diese sind auch im Internet zu finden. Es ist vielmehr die Kombination aus offiziellen Dokumenten, der hilfreichen Zusammenstellung von Informationen über das UN-System und der kenntnisreichen Analyse, die das Buch so wertvoll macht. So wird der Leserin/dem Leser nicht nur ermöglicht, angesichts der notorisch langwierigen Reformprozesse, die sich oft von einer Sitzungsperiode der Generalversammlung zur nächsten ziehen, die Übersicht zu behalten. Der Band gewährt auch interessante Einblicke in die Dynamiken und Hindernisse der zwischenstaatlichen Konsenssuche und blickt auf aktuelle Reformvorstöße, wie etwa zur Stärkung der systemweiten Kohärenz, in einen historischen Kontext ein. So erinnert uns Müller daran, dass viele Probleme der UN seit langer Zeit bekannt sind, dass es kaum Reformvorschläge gibt, die nicht bereits zu einem früheren Zeitpunkt formuliert worden wären, und dass der heute häufig anachronis-

tisch anmutende Nord-Süd-Konflikt eine lange Vorgeschichte hat und unter anderem auf der Entscheidung der Industriestaaten beruht, die UN in Wirtschaftsfragen zu marginalisieren. Nicht zuletzt zeigt eine solche langfristige Perspektive auch auf, dass es durchaus Bewegung gibt, auch wenn die Umsetzung von Reformbeschlüssen wieder und wieder hinter den erhofften Ergebnissen zurückblieb.

Die aufschlussreichsten Abschnitte des Buches beschäftigen sich mit der Abstimmung zwischen den einzelnen Sonderorganisationen, Fonds und Programmen sowie Sekretariats-einheiten (inter-agency coordination). Während die Positionen der Mitgliedstaaten in den zwischenstaatlichen Verhandlungen heutzutage von nichtstaatlichen Organisationen wie dem ›Center on UN Reform Education‹ oder den Weltföderalisten mit ihrer Internetseite <http://reformtheun.org> öffentlich gemacht werden, bleiben die Arbeits- und Verhandlungsprozesse innerhalb des UN-Systems zumeist im Dunklen. In der Tat ist die Koordinierung von Tätigkeiten in einem komplexen System wie dem der Vereinten Nationen eine Herkulesaufgabe. Doch auch hier sind Verbesserungen zu erkennen. Der Autor beschreibt, wie sich der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (United Nations System Chief Executives Board for Coordination – CEB) in den letzten fünf Jahren zur Stimme der Weltorganisation entwickelt hat. Der CEB konnte sich in der internationalen Diplomatie zu Fragen des Klimawandels, der Nahrungsmittelsicherheit und der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise Gehör verschaffen. Müller verschweigt nicht die Schwierigkeiten, die die Entwicklung solch einer gemeinsamen Stimme in einem hochgradig dezentralen System mit sich bringen. Eine davon ist, dass die Abhängigkeit von freiwilligen und in zunehmendem Maße zweckgebundenen Beiträgen starke Anreize für die UN-Organisationen setzt, so sichtbar wie möglich zu sein. Eine weitere Schwierigkeit ist, dass sich die Mitgliedstaaten über die strategische Ausrichtung und Zielsetzung des Systems nicht unbedingt einig sind und zum Teil in den verschiedenen Aufsichtsgremien mit unterschiedlicher Stimme sprechen.

Der Aufstieg des CEB als einflussreichem Akteur geht mit der Reformrunde im Bereich Entwicklungszusammenarbeit einher, die vom Weltgipfel 2005 angestoßen wurde. Im November 2006 folgte dann der Bericht der Hochrangigen Gruppe für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt. Letztlich konzentrierte sich der Reformprozess vor allem auf die Stärkung der Kohärenz und die Koordinierung der UN-Aktivitäten im Feld. Mehr war nicht möglich gewesen, da sich weder die Entwicklungsländer davon überzeugen ließen, dass ein gestrafftes UN-System mit weniger Organisationen auch in ihrem Interesse wäre, noch die Industrie-

staaten bereit waren, den UN eine Koordinierungsrolle gegenüber der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds oder der Welthandelsorganisation zuzugestehen.

Der im Buch untersuchte Zeitraum endet mit dem Jahr 2009, so dass ein vorläufiger Höhepunkt des Reformprozesses nicht mehr erfasst werden konnte: Im Juli 2010 beschloss die Generalversammlung, vier Organisationen, die sich mit Frauen- und Genderthemen beschäftigten, zu einer einzigen Organisation, ›UN Women‹, zusammenzuführen. Sie verabschiedete zudem kleinere Reformschritte zur Verbesserung der Governance, Finanzierung und Arbeit des UN-Systems auf Landesebene. Allerdings wird ein weiteres Aushängeschild der Reformrunde, die Initiative ›Delivering as One‹ (DaO), sowohl aus einer zwischenstaatlichen Warte als auch aus der Perspektive des UN-Systems beschrieben. Seit dem Jahr 2007 arbeiten die verschiedenen UN-Akteure in acht ›DaO‹-Pilotländern unter einem Programmrahmen, einem Budget und einem Leiter zusammen. Angesichts der Schwierigkeiten, die die Mitgliedstaaten mit Zusammenlegungen von UN-Organisationen haben, bietet ›DaO‹ einen interessanten Weg, Kohärenz von unten nach oben herbeizuführen. Bisherige Auswertungen sind vielversprechend: Das UN-System handelt strategischer und stärkt außerdem die Eigenverantwortung der Partnerländer.

Wie beurteilt Müller die Reformperspektiven? Wenig überraschend kommt er in seiner sachkundigen, plausiblen und ausgewogenen Analyse zu dem Schluss, dass grundlegendere Reformen gegenwärtig nicht sehr wahrscheinlich sind. Im Fall des Sicherheitsrats, bei dem die Staaten nach Jahren informeller Beratungen immerhin in substanzielle Reformverhandlungen eingestiegen sind, hält Müller Zwischenlösungen für wahrscheinlich, dass etwa eine neue Gruppe von nichtständigen Mitgliedern ohne Vetorecht geschaffen würde. Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit betont Müller, wie wichtig eine grundlegendere Reform wäre, bei der Organisationen zusammengelegt und konsolidiert würden, um jene Ineffizienzen und Doppelarbeit innerhalb des Systems zu überwinden, die nicht durch Koordinierung allein behoben werden können. Allerdings schätzt er die Erfolgsaussichten einer solchen Umstrukturierung als eher gering ein. Stattdessen scheint ein Ansatz, der sich auf ausgewählte Organisationen in engen Aufgabebereichen konzentriert – wie etwa im Fall von ›UN Women‹ – aussichtsreicher zu sein. Alles in allem scheint dies eine realistische Sicht zu sein, auch wenn es nicht gerade optimistisch stimmt. Wenn allerdings die Mitgliedstaaten die Weltorganisation nicht als Kern eines auf Regeln beruhendem globalen Ordnungssystems wiederentdecken und ernsthaft und mit einer gemeinsamen Vision versuchen, die UN für die Herausforderungen dieses Jahrhunderts zu wappnen, mag der Autor wohl Recht behalten.