

Die neue wirtschaftspolitische Spitze der Vereinten Nationen

Der Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit

INGO VON RUCKTESCHELL

Zur Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen beschloß die 32. Generalversammlung in ihrer Resolution 32/197 vom 20. Dezember 1977 Empfehlungen, die vom gleichen Autor in Heft 3/1978 S. 73 ff. dieser Zeitschrift ausführlich dargestellt wurden. Diese Empfehlungen haben im vergangenen Jahr zu Maßnahmen geführt, die im UN-Dokument A/33/410 vom 1. Dezember 1978 zusammengestellt sind. Viele Empfehlungen konnten noch nicht befolgt, manche Vorhaben noch nicht abgeschlossen werden. Über die ursprünglich für 1978 vorgesehene Konzentration des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) — durch Abschaffung nachgeordneter Gremien und Befassung des ECOSOC selbst mit den Mandaten dieser Gremien in kurzen, sachbezogenen Tagungen — konnte ebenso wie über eine Anpassung seiner Mitgliederzahl noch keine Einigung erzielt werden. Während die Mitgliedstaaten die sich selbst gesetzte Frist nicht eingehalten haben, haben die meisten übrigen Empfehlungen schon Ergebnisse aufzuweisen.

Im Juli 1978 haben die Exekutivsekretäre der Regionalkommissionen bereits den funktionalen Prozeß einer Dezentralisierung beraten¹. Nach weiteren Treffen sollen im Frühjahr 1979 in Rabat die Projekte bestimmt werden, die in die Zuständigkeit der Regionalkommissionen überführt werden können. Zudem soll unter anderem ein Zeitplan für die Dezentralisierung erstellt werden. Ein sichtbarer Erfolg der Strukturempfehlungen ist weiter die erstmalige Abhaltung einer gemeinsamen Beitragsankündigungs-Konferenz für alle UN-Fonds und Programme. Auch hat der für Wirtschaftsfragen zuständige 2. Hauptausschuß der Generalversammlung bereits seine Tagesordnung durch Zusammenfassung von Themen gestrafft, ohne jedoch sein Pensum in der vorgesehenen Zeit absolvieren zu können. Der Verwaltungsausschuß für Koordinierung (ACC) hat eine hochrangige Arbeitsgruppe der verschiedenen Sonderorganisationen eingesetzt, die Empfehlungen über die Neugliederung des Unterbaus des ACC erarbeiten soll, und der Programm- und Koordinierungsausschuß (CPC) hat einen Rahmen für Querschnittsanalysen erarbeitet.

Am weitesten gediehen ist die Verwirklichung der das Sekretariat betreffenden Empfehlungen. In New York sind anstelle der bisherigen Wirtschafts- und Sozialabteilung drei Einheiten geschaffen worden:

- > die Abteilung für internationale wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten unter Leitung von Untergeneralsekretär Jean Louis Ripert (Frankreich), mit drei Unterabteilungen für Entwicklungsforschung, Programmplanung und Sozialfragen;
- > die Abteilung für technische Zusammenarbeit für Entwicklung unter Leitung von Untergeneralsekretär Issoufou S. Djermakoye (Niger), mit einer Fach- und einer operativen Unterabteilung;
- > das Büro für Sekretariatsdienste unter Leitung von Beigeordnetem Generalsekretär Diego Cordovez (Ecuador), mit drei Einheiten für Tagungsdienste, Tagungsplanung (Programme, Kalender, Dokumente) und Dokumentenkontrolle. Die Zuordnung einzelner Einheiten ist noch offen. So werden »Wissenschaft und Technologie« nach Abschluß der Weltwissenschaftskonferenz und »Statistik« nach weiteren Konsultationen eingegliedert. (Organigramme der drei neuen Arbeitseinheiten finden sich in dem oben angeführten Dokument A/33/410).

Als hervorstechendstes Element und als einzige Neuschöpfung enthalten die Empfehlungen zur Neugliederung den Vorschlag zur Schaffung der Stelle eines Generaldirektors für Entwick-

lung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit. Mit diesem Posten sollen sich die nachfolgenden Ausführungen näher befassen. Eine Darstellung der übrigen aufgrund der Strukturempfehlungen durchgeführten Maßnahmen über die vorstehenden Hinweise hinaus erscheint erst lohnend, wenn gewisse Erfahrungen vorliegen und weitere Maßnahmen getroffen sind. Die 33. Generalversammlung verabschiedete zum Abschluß ihrer Beratungen die Resolution 33/202, in der sie unter anderem eine beschleunigte Durchführung der Strukturempfehlungen verlangt und das Mandat des Generaldirektors gemäß Resolution 32/197 in allgemeiner Formulierung bestätigt.

Der Generaldirektor: Bestellung und Rechtsgrundlagen

Am 14. März 1978 gab Generalsekretär Waldheim nach Konsultationen mit den Regionalgruppensprechern bekannt, daß er den Ghanaer Kenneth K. S. Dadzie² zum Generaldirektor bestellen wolle. Am 24. April 1978 nahm Dadzie seine Tätigkeit als Generaldirektor auf. Damit wurde einer von allen Regionalgruppen gebilligten Persönlichkeit dieses sicherlich schwierige Amt übertragen. Dank seiner Bewährung als Vorsitzender des Ad-hoc-Ausschusses für die Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen (nachfolgend »Strukturausschuß« genannt) ist Dadzie wohl am ehesten in der Lage, den Vorstellungen aller Beteiligten gerecht zu werden.

Zur Aufgabenstellung des Generaldirektors, zur Art und Weise seiner Bestellung und zu seinem Verhältnis zum Generalsekretär der Vereinten Nationen wurde in letzter Minute im 2. Hauptausschuß der 32. Generalversammlung Übereinstimmung zu folgender Formulierung in der Resolution 32/197 (Ziffer 64 im Abschnitt VIII des Anhangs) gefunden, nachdem dieser Punkt bei den Beratungen des Strukturausschusses und des ECOSOC noch kontrovers geblieben war:

»Die Generalversammlung sollte den Generalsekretär bitten, in voller Absprache mit den Mitgliedstaaten auf einer hohen Ebene, die seines Erachtens den unten genannten Aufgaben voll entspricht, einen Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit zu ernennen, der im Auftrag des Generalsekretärs handelt und ihn bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet, die ihm gemäß der Charta der Vereinten Nationen als höchstem Verwaltungsbeamten übertragen sind, wirksam unterstützt. Demgemäß sollte der Generaldirektor unter der Leitung des Generalsekretärs damit beauftragt werden,

- a) eine wirksame Führung der verschiedenen Elemente des Systems der Vereinten Nationen im Bereich der Entwicklung und der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit sowie eine Gesamtkoordinierung innerhalb des Systems zu gewährleisten, um im gesamten System für ein multidisziplinäres Herangehen an Entwicklungsprobleme zu sorgen;
- b) im Rahmen der Vereinten Nationen die Kohärenz, Koordinierung und effiziente Leitung aller aus dem ordentlichen Haushalt oder durch außeretatmäßige Mittel finanzierten Aktivitäten auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet zu gewährleisten. Außerdem könnte der Generalsekretär dem Generaldirektor andere Aufgaben in mit der Gesamtheit der wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten der Vereinten Nationen in Verbindung stehenden Verantwortungsbereichen übertragen. Der Generaldirektor sollte vom Generalsekretär für eine Amtszeit von bis zu vier Jahren ernannt werden. Er sollte die notwendige Unterstützung und die erforderlichen Ressourcen erhalten.«

Dieser Resolutionstext stellt klar, daß der Generaldirektor unmittelbar unter dem Generalsekretär für den Generalsekretär handelt und somit weder neben ihm noch im eigenen Namen auftritt. Der Generaldirektor ist in erster Linie das Bindeglied zwischen den verschiedenen wirtschaftlichen Organisationen der UNO. Die Formulierung in den Punkten a) und b) der Ziffer 64 stellt sicher, daß seine Koordinierungsfunktion je

nach der verfassungsmäßigen Stellung des Generalsekretärs gegenüber allen Organisationen im Bereich der Vereinten Nationen gilt, also sowohl gegenüber den Sonderorganisationen (Abschnitt a) wie gegenüber den zum engeren UN-Bereich zählenden Organisationen (Abschnitt b: zum Beispiel UNDP, UNIDO, UNCTAD, UNEP, Zentrum für transnationale Gesellschaften, Zentrum für menschliche Siedlungen).

Die zusätzliche Möglichkeit, dem Generaldirektor Aufgaben zuzuweisen, ist ausdrücklich auf solche beschränkt, die sich auf das gesamte System der Vereinten Nationen beziehen. Damit ist die Übernahme einzelner Sachgebiete ausgeschlossen, die einer Organisation der UN oder einer Sekretariats Einheit übertragen sind. Der Generaldirektor soll nicht die Zuständigkeit für einzelne Sachgebiete übernehmen, sondern an alle oder mehrere gerichtete Themen zur Erreichung der genannten Ziele in Angriff nehmen und die dazu notwendigen Maßnahmen durchsetzen.

Die Einzelheiten seines Mandats (terms of reference) sind in Übereinstimmung mit den Direktiven in Ziffer 64 der Resolution 32/197 vom Generalsekretär in Konsultationen mit dem Generaldirektor erarbeitet worden. Sie sind dem ECOSOC und der Generalversammlung in Dokument A/33/410/Add.1 vorgelegt worden. Zum Schluß der 33. Generalversammlung strebte die Gruppe der 77 mit einem Resolutionsentwurf (A/C.2/33/L.103) eine Stärkung des Mandats an. Nach ein-

Einmal mehr zum Kriegsschauplatz wurde das Gebiet Kamputscheas; der Machtwechsel in Phnom Penh vom 7. Januar kam nach Auffassung zahlreicher Sprecher im Sicherheitsrat nur auf Grund einer Intervention des benachbarten Vietnam zustande. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Sturzes der mit China befreundeten Regierung Pol Pot ist auch die chinesische Invasion Vietnams vom 17. Februar zu sehen; die Anklagen, die Peking im Januar gegen Hanoi erhob, bekommt es nun selbst zu hören.



gehenden Konsultationen wurde einstimmig ein als Kompromiß ausgehandelter Text (A/Res/33/202) verabschiedet, gegen den lediglich die sozialistischen Länder in einer Erklärung zur Abstimmung Vorbehalte geltend machten. Das Mandat läßt sich zudem aus der Geschichte, die zur Schaffung des neuen Postens führte, und unter Beachtung der im Strukturausschuß vorgetragenen Forderungen näher erläutern. Hierzu und zum Verständnis der Problematik des neuen Amtes sollen die nachfolgenden Ausführungen beitragen.

Geschichte der Leitung des UN-Sekretariats

Bei Gründung der Weltorganisation wurde in der Charta festgelegt, daß der Generalsekretär als höchster Beamter von der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrats gewählt wird (Art. 97). Damit ist er der einzige gewählte Beamte des Sekretariats und trägt gegenüber den Organen der Vereinten Nationen allein die Verantwortung für die Tätigkeit desselben. Er ist der Vorgesetzte aller Sekretariatsangehörigen, ihm obliegt im Falle der Übertragung von Befugnissen an andere Stellen die Dienstaufsicht und Kontrolle. Er hat keinen institutionell festgelegten Stellvertreter. Im Verhältnis zur Stellung des Generalsekretärs des Völkerbundes ist die Rolle des UNO-Generalsekretärs (zusätzlich zu seinen Verwaltungsaufgaben) wesentlich politischer ausgestaltet worden. Auf der Konferenz von San Franzisko wurde die Rolle eines Generalsekretärs konzipiert, der den Lauf der Entscheidungsprozesse auf internationalem Gebiet beeinflussen sollte³. Der damalige Vorschlag der Vereinigten Staaten⁴, eine Doppelfunktion in Gestalt eines Präsidenten für politische Fragen und eines Generalsekretärs für die interne Verwaltung zu schaffen, war fallen gelassen und die politische Rolle dem Generalsekretär zusätzlich übertragen worden. Jede Teilung der Leitung war vermieden worden.

Im Verlauf der Aktionen der Vereinten Nationen im Kongo 1960/61 geriet die Rolle des Generalsekretärs unter die Anklage der mangelnden Neutralität. Der sozialistische Block berief sich auf die mangelnde geographische Repräsentation und begehrte, in der Spitze des Sekretariats vertreten zu sein⁵. Die Lösung sollte darin bestehen, das Exekutivorgan der Vereinten Nationen nicht durch eine, sondern dem Kollegialitätsprinzip folgend von drei Personen leiten zu lassen. Dieses sogenannte Troika-Prinzip sollte den damaligen Hauptgruppen, den neutralen, den sozialistischen und den westlichen Ländern je einen Leitungsposten geben.

Mit der Wahl U Thants verzichteten die sozialistischen Länder auf das Troika-Prinzip. Der Grundsatz der geographischen Verteilung, der gemäß Art. 101 Abs. 3 der Charta für die Zusammensetzung des Sekretariats gilt, hat bei der Besetzung der Stellen der Untergeneralsekretäre stets eine große politische Rolle gespielt. Mit der stark gestiegenen Mitgliederzahl der Vereinten Nationen wurde vorwiegend von den neu dazugekommenen Entwicklungsländern die Forderung nach stärkerer personeller Berücksichtigung vor allem in Spitzenpositionen immer nachdrücklicher erhoben. Als nach U Thant der Generalsekretär aus einem wenn auch neutralen, so doch westlichen Land berufen wurde, sahen viele hierin eine Benachteiligung der wirtschaftlichen Interessen der Entwicklungsländer, obwohl diese in wichtigen Sonderorganisationen und anderen Organisationen im Bereich der Vereinten Nationen Leiterposten stellten. Es bestand auf allen Seiten das niemals auch nur angezweifelte Einvernehmen, daß ein Posten, wenn er für den Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen neu geschaffen werden sollte, von einem Angehörigen der Dritten Welt besetzt werden sollte. Gedacht war dabei an den Posten eines Generaldirektors nach dem Vorschlag der (aufgrund einer Resolution der 29. Generalversammlung berufenen) 25 Sachverständigen oder einen ähnlichen Posten. Nur für den Fall, daß das Amt des Generalsekretärs selbst von einem Angehörigen eines Entwicklungslandes besetzt würde,

sollte alternierend der Generaldirektor von einem Industrieland gestellt werden. Dieses Einvernehmen besteht fort, ist aber nicht schriftlich verankert. Es hat an Bedeutung verloren, nachdem der Generaldirektor weder Stellvertreter noch wirtschaftliches Alter ego des Generalsekretärs ist und er nicht von der Generalversammlung gewählt wird. Lediglich die Begrenzung der Bestellungsfrist auf vier Jahre ist geblieben. Der Generalsekretär ist bei der Ernennung des Generaldirektors gehalten, die Mitglieder der Vereinten Nationen zu konsultieren. Diese Konsultationspflicht eröffnet den Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Befristung der Bestellung die Möglichkeit, auf eine Verteilung der Posten nach Interessengruppen zu achten.

Frühere Vorschläge und Forderungen

Im Gutachten der 25 Sachverständigen⁶ findet sich der Vorschlag, einen Generaldirektor-Posten zu schaffen. Die Sachverständigen wollten ihn als Leiter sowohl des operativen Bereichs als auch der Grundsatzarbeiten im wirtschafts- und sozialpolitischen Bereich der Vereinten Nationen im engeren Sinne einsetzen. Ein entsprechender Ausschuß sollte auf der Ebene der Regierungsvertreter eingesetzt werden.

Die Vorstellungen der Entwicklungsländer, wie sie in den Vorschlägen der Gruppe der 77 im Strukturausschuß zum Ausdruck kamen, bewegten sich in ähnlicher Richtung. Sie suchten zusätzlich eine Stärkung der Rolle des Generaldirektors und verlangten seine Wahl durch die Generalversammlung. Im Verlauf der Verhandlungen wurde die Haltung innerhalb der Gruppe der 77 uneinheitlicher, da Befürchtungen einer Bevormundung vor allem der Welthandelskonferenz (UNCTAD) durch den Generaldirektor aufkamen. Die sozialistischen Länder widersetzten sich anfangs der Idee eines neuen Leitungspostens. Sie verwiesen nicht nur auf die zusätzlichen Kosten, sondern auch auf die Charta, die im Verhältnis des Generalsekretärs zur Generalversammlung keine Beschränkung der Prärogative des Generalsekretärs vorsieht. Sie wiesen darauf hin, daß sie, falls der Dritten Welt ein Vertreter in der Spitze des Sekretariats der Vereinten Nationen zugestanden werde, auch für ihre Gruppe eine entsprechende Repräsentation verlangen würden. Damit war das frühere Verlangen nach einer Troika wieder auf dem Tisch. Die meisten westlichen Länder verhielten sich zunächst ebenfalls völlig ablehnend. Sie wiesen auf die Gefahr der Spaltung der Vereinten Nationen in einen politischen und einen wirtschaftlichen Bereich hin. Wie der Ostblock befürchteten sie eine Verschiebung der Balance, die durch die bestehende geographische Verteilung der Untergeneralsekretärsposten erreicht sei. Ablehnung fanden die Vorschläge vor allem dort, wo die bestehenden Funktionen leitender Sekretariatsposten durch das Vorschalten eines neuen Direktors beschränkt zu werden drohten. Das galt sowohl für die Wirtschafts- und Sozialabteilung des Sekretariats der Vereinten Nationen wie für UNDP, UNCTAD, UNIDO und UNEP. Die sich widersprechenden Ansichten kamen auch bei den Beratungen über die Bezeichnung des neuen Amtes zum Ausdruck. Die in dem Titel ›Direktor‹ enthaltene Leitungsfunktion, das Die-Richtung-Bestimmen schreckte diejenigen ab, die Befürchtungen der beschriebenen Art vorgetragen hatten.

Der Schaffung eines neuen Postens wurde nach langem Ringen im Strukturausschuß schließlich im Grundsatz zugestimmt, um die Arbeiten zur Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen nicht scheitern zu lassen. Dieses Zugeständnis wurde unter den größeren westlichen Ländern abgesprochen, bei denen jeweils recht unterschiedliche Interessen vorhanden waren. So lag vor allem Frankreich und den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft an der Erhaltung der uneingeschränkten Stellung des Leiters der Wirtschafts- und Sozialabteilung im Sekretariat und den Vereinigten Staaten an der Stärkung der Rolle des UNDP⁷. Nachdem die Schaffung des neuen Amtes im Grundsatz von nahezu allen Seiten gebilligt worden war, begann



Scharfe Angriffe trug Samdech Norodom Sihanouk im Sicherheitsrat als Vertreter des Demokratischen Kamputschea gegen Vietnam vor, das er der Aggression gegen sein Land beschuldigte. Insbesondere bei den Blockfreien konnte Sihanouk, der in den Jahren 1970 bis 1975 für die Weltöffentlichkeit den Widerstand seines Volkes gegen die Amerikaner verkörpert hatte, auf Gehör rechnen. Von dem Volk, dessen König er einst war, hielten ihn dann die Roten Khmer isoliert, bis sie ihn Anfang Januar via Peking zum Sicherheitsrat entsandten, um dort die Beschwerde gegen das Nachbarland vorzubringen. Seine Rede beeindruckte viele — seine Gegner bescheinigten ihm immerhin »große theatrale Fähigkeit«. Vgl. den Bericht S.27f. dieser Ausgabe.

das Ringen um Aufgabenbereich, Titel, Rang und Art und Weise der Bestellung.

Zum *Aufgabenbereich* wurden die verschiedensten Vorschläge diskutiert. Von der Stellung als Leiter aller Wirtschafts- und Sozialfragen im Grundsätzlichen wie im operativen Bereich bis hin zur Übernahme der Abteilung für Interinstitutionelle Angelegenheiten (Interagency Affairs) wurden alle Möglichkeiten durchgesprochen. Einige Vorschläge standen auch im engen Zusammenhang mit den übrigen Neugliederungsplänen für das Sekretariat. Die Schaffung einer Forschungs- und Planungsabteilung legte den von einigen westlichen Ländern strikt abgelehnten Gedanken nahe, den Generaldirektor für diese eminent wirtschaftspolitische Aufgabe einzusetzen.

Im Wirtschafts- und Sozialbereich des UN-Systems hatte es sich als Nachteil herausgestellt, daß bei der Zusammenarbeit der gleichgestellten Leiter der Sonderorganisationen die Rolle des als Primus inter pares fungierenden Generalsekretärs zwar formell bestand, der für ihn in Wirtschafts- und Sozialfragen handelnde Leiter der Wirtschafts- und Sozialabteilung des Sekretariats aber rangmäßig keine für eine effiziente Koordinierung angemessene Stellung hatte. Außerdem unterlag er dem möglichen Verdacht, daß seine Neutralität in Fragen der Koordinierung und Zuständigkeitsabgrenzung beeinträchtigt sein könnte. Zu seinem eigenen Zuständigkeitsbereich gehörten nämlich unter anderem auch die nicht von den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen betreuten Sachgebiete wie etwa Energie, Bergbau, Transport, Hausbau, Bevölkerungsfragen, Sozialangelegenheiten, öffentliche Verwaltung und Finanzen, Statistik und Wirtschaftsplanung. Naturgemäß konnte die Zuständigkeitsabgrenzung gelegentlich Fragen aufwerfen, die Bedenken gegen die Neutralität begründen konnten. Die Schaffung einer höherrangigen neu-

traleren Position erschien deshalb für die Koordinierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs des Systems der Vereinten Nationen und die entsprechende Leitung der Sitzungen des ACC von eminenter Priorität. Zugleich sollten die bisherigen Leiterposten im engeren Bereich der Vereinten Nationen nicht durch die Schaffung eines zwischen sie und den Generalsekretär eingeschalteten Vorgesetzten geschmälert werden. Der Generaldirektor sollte deshalb keine Linienfunktion (sachliche Zuständigkeit für bestehende Aufgabengebiete) erhalten, sondern eine Stabsfunktion, also eine im Auftrage des Generalsekretärs durchzuführende Koordinierungsfunktion. Schließlich war es eine maßgebliche Überlegung, daß eine Spaltung der Vereinten Nationen in einen Wirtschafts- und in einen politischen Bereich mit allen möglichen Folgen (etwa der Forderung nach einer Troika oder der Beschränkung der Rolle des Generalsekretärs) vermieden werden sollte.

In der Diskussion um den *Titel* wurden ähnliche Überlegungen angestellt. Vorschläge wie ›UN-Coordinator‹ oder ›General Adviser‹ erschienen jedoch zu schwach, um der gewünschten Position voll Rechnung zu tragen. Der schließlich gebilligte Titel ›Generaldirektor für Entwicklung und internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit‹ wurde belassen, ohne daß damit über die in der Beschreibung seiner Aufgabenstellung hinausgehende Rückschlüsse, beispielsweise auf die ihm von den 25 Sachverständigen zugeordnete Rolle, zulässig sind.

Über den *Rang* des Generaldirektors schien zunächst ebenfalls keine Einigung erzielbar. Die Gruppe der 77 bestand auf einem Rang, der einem Untergeneralsekretär übergeordnet sein sollte, während die sozialistischen und die meisten westlichen Länder Ranggleichheit mit den Untergeneralsekretären verlangten. Der gordische Knoten wurde gelöst, indem der Generalsekretär beauftragt wurde, den Rang festzusetzen. Die Entscheidung traf der Generalsekretär, indem er den Generaldirektor der höherbezahlten Stufe des UNDP-Administrators gleichstellte. Im für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständigen 5. Hauptausschuß der Generalversammlung wurde dieses Ergebnis von den sozialistischen Ländern angegriffen. In einer Abstimmung unterlagen sie jedoch der von Einigungsbestrebungen motivierten Mehrheit.

Als eine wesentliche Forderung erschien der Gruppe der 77 die *Bestellung* des Generaldirektors durch die Generalversammlung. Sie verzichtete hierauf erst im Endstadium der Diskussion im Hinblick auf die Besorgnis einer Beschränkung der Rolle des Generalsekretärs und wohl auch angesichts der Befürchtung, damit eine Vorrangstellung gegenüber den Leitern der UN-Sonderorganisationen zu schaffen, die weitgehend aus ihren eigenen Reihen kommen. In diesen Überlegungen kommt die starke Politisierung der Debatte zum Ausdruck; um so höher ist die Tatsache der erzielten Einigung zu werten, die die Stellung des Generalsekretärs unbeeinträchtigt läßt und ihm für die Bestellung des Generaldirektors nur eine Konsultation der Mitgliedstaaten vorschreibt. Dieses Verfahren ermöglicht es den Mitgliedern über die Sprecher ihrer Regionalgruppen, vor der Bestellung ihre Ansichten zum Ausdruck zu bringen, ohne sie aber in die Lage zu versetzen, ihren Willen auch durchzusetzen.

Die bei anderen Positionen im Sekretariat nicht vorgesehene Begrenzung der Amtszeit auf jeweils höchstens vier Jahre ist im Hinblick auf das nicht ausdrücklich vorgeschriebene, aber stillschweigend geplante Alternieren der Repräsentation der Entwicklungsländer mit der Repräsentation der Industrieländer auf diesem Posten — je nach der Besetzung des Postens des Generalsekretärs mit einem Angehörigen der Nord- oder der Südgruppe — zu erklären. Die zeitliche Begrenzung der Bestellung stellt daher nicht eine Anerkennung der von einigen Mitgliedstaaten generell für Sekretariatsangehörige verlangten befristeten Verträge (fixed term appointments) dar; sie ist eher ein Hinweis auf die besonders hervorgehobene Stellung des Generaldirektors.

Bedeutung des neuen Amtes

Die in Ziffer 64 der Resolution 32/197 umrissene Funktion des Generaldirektors soll ebenso wie die übrigen Vorschläge zur Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs nach den Erklärungen der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten dazu beitragen, die Vereinten Nationen zur Erreichung des Ziels der neuen Weltwirtschaftsordnung besser zu befähigen. Was heißt das? Der Strukturausschuß hat trotz erheblich divergierender Ansichten versucht, bei den Punkten anzusetzen, die im bisherigen System Schwächen aufwiesen. Dabei gelang es zwar nicht, eine Konsolidierung der vielen für Entwicklungszwecke bestehenden Fonds im Sinne einer Zusammenfassung zu einem Fond zu erreichen, eine Stärkung und Straffung der Organisation des operativen Bereichs der Vereinten Nationen wurde jedoch empfohlen⁸. Andererseits wurde dem Generaldirektor für diesen Bereich eine Leitungsfunktion nicht übertragen.

Die Koordinierungsfunktion des Generaldirektors ist im Hinblick auf die vielfachen Überschneidungen und Doppelarbeiten geschaffen worden, die das weitverzweigte System der Vereinten Nationen kennzeichnen. Es wurde bemängelt, daß im ACC der Generalsekretär die Fragen des Wirtschafts- und Sozialbereichs nicht genügend und nicht mit hinreichender Zielstrebigkeit habe behandeln können. Dieser für die Abstimmung unter den selbständigen und quasi-selbständigen Organisationen der Vereinten Nationen bestehende Ausschuß beschäftigte sich vorwiegend mit Verwaltungs-, Personal- und sonstigen, das System der Vereinten Nationen gemeinsam berührenden Fragen und fand nicht genügend Zeit, eine gründliche wirtschafts- und sozialpolitische Abstimmung vorzunehmen. Bemängelt wurde auch, daß im ECOSOC die Anliegen der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen nicht genügend unter dem Aspekt einer gemeinsamen Ausrichtung behandelt und eine Harmonisierung mit den übrigen Bereichen der Vereinten Nationen nicht erreicht werden konnte. Der wegen dieser Besorgnisse eingerichtete CPC hat inzwischen eine hervorragende Bedeutung für Querschnittsanalysen in einzelnen Aufgabenbereichen gewonnen. Die in Kapitel VII im Anhang der Strukturresolution 32/197 enthaltenen Vorschläge zur besseren Koordinierung aller Elemente im Bereich der Vereinten Nationen sind ein Hinweis auf die Bedeutung, die dieser Aufgabe des Generaldirektors beigemessen wurde. Auch in der Schaffung der Grundsatzforschungs- und Planungsabteilung im Wirtschaftsbereich⁹ kommt das Bestreben zum Ausdruck, die Weltorganisation effizienter zur Erreichung der wirtschafts- und sozialpolitisch als richtig erkannten Ziele einzusetzen und die Gesamtplanung hierauf einzurichten. Dem Generaldirektor obliegt auf der Basis der Arbeiten dieser Grundsatzabteilung die schwierige Aufgabe, die an sich mehr oder weniger selbständigen Organe unter einen Hut zu bringen, ohne ihre Selbständigkeit zu beeinträchtigen. Dieses an den guten Willen der oft als ›eigenwillige Herzöge‹ bezeichneten Leiter der Organisationen appellierende Mandat des Generaldirektors verlangt eine Persönlichkeit, die Konfrontationen meidet und gleichwohl mit Bestimmtheit die gemeinsame Linie überzeugend vorantreiben kann.

Inwieweit die Arbeit des Generaldirektors von Erfolg gekrönt sein wird, hängt von vielen Faktoren, so davon ab, ob die Regierungen der Mitgliedstaaten in den Regierungsvertreterorganen der einzelnen UN-Organisationen mit einer Stimme sprechen und damit verhindern, daß divergierende Mandate der einzelnen Organisationen eine Koordinierung des Ganzen erschweren. Den Sekretariaten und dem Generaldirektor obliegt die Aufgabe, derartige Divergenzen aufzudecken und Vorschläge für eine gemeinsam zu findende Linie zu entwickeln. Generaldirektor Kenneth Dazie kann für seine Rolle zwei wesentliche Machtfaktoren nutzen. Er ist weitgehend von der Mehrheit der Mitglieder der Vereinten Nationen, der Gruppe der 77, als der aus ihren Reihen kom-

mende höchstrangige Sekretariatsbeamte getragen. Zudem kann er auf die Besetzung höchster Sekretariatspositionen als enger Berater des Generalsekretärs langfristig Einfluß nehmen. Auch drängt sich die Überlegung auf, ob der Generaldirektor nicht der naheliegendste Kandidat bei der nächsten oder übernächsten Wahl des Generalsekretärs sein könnte und inwieweit die Anerkennung seiner Leistungen bei den maßgeblichen Regionalgruppen Einfluß auf diese Überlegungen haben wird.

Mit der Ausgestaltung der Aufgaben des Generaldirektors in Resolution 32/197 ist mithin erreicht worden, daß eine bisher fehlende, für das gesamte System der Vereinten Nationen maßgebliche Position im Wirtschaftsbereich geschaffen wurde, deren Einfluß und Macht erheblich ist, die aber zugleich verhindert, daß die selbständige Funktion der Leiter der einzelnen Organe der Vereinten Nationen und der Sekretariats-einheiten beeinträchtigt wird. Welche Überlegungen in Kreisen der Mitglieder hierzu angestellt werden, zeigt zum Beispiel eine Erklärung des Sprechers der Gruppe der 77 während der Sommertagung des ECOSOC 1978 in Genf. Er äußerte Bedenken dagegen, den Generaldirektor von den bestehenden Diensten und Finanzmitteln abhängig zu machen. Vielmehr müßten sich die bestehenden Organe an den Generaldirektor anpassen. Gemeint dürfte sein, daß eine effiziente Koordinierung mit dem Ziel einer gemeinsamen Ausrichtung der Arbeiten, zur Vermeidung von Doppelarbeiten und Überschneidungen und im Interesse der Intensivierung der Prioritätsaufgaben, entsprechende Veränderungen bei den Organen der Vereinten Nationen selbst zur Folge haben kann. Der Delegierte der Vereinigten Staaten erklärte in diesem Zusammenhang, daß der Generaldirektor — wie inzwischen im Mandat festgelegt — wegen seiner Koordinierungsrolle als Zentrale für die Vorbereitung, Durchführung und Koordinierung der internationalen Entwicklungsstrategie für die achtziger Jahre fungieren müsse. Derartige Querschnitts- und Koordinierungsaufgaben gehören sicherlich zum Mandat des Generaldirektors. Da ihm keine Leitungsfunktion für einen Einzelbereich zusteht, hat er gegenüber allen Teilen des Ganzen den Vorteil der Neutralität. Er unterliegt nicht dem Verdacht, zugunsten seines Fachbereichs andere zu benachteiligen. Die Balance des Systems bleibt gewahrt.

Nicht ohne Rückwirkungen ist auch die Persönlichkeit, die als erster Stelleninhaber ausgewählt wurde. Ernsthafte Bewerber kamen aus allen Regionen der Entwicklungsländer. Die Ernennung früherer Minister oder anderer hochrangiger Politiker hätte der neuen Funktion eine starke politische Färbung geben können. Die Ernennung von Botschaftern, die sich aus der asiatischen und lateinamerikanischen Gruppe bewarben, hätte den von Anfang an auf afrikanische Repräsentanz ausgerichteten Überlegungen widersprochen. Die Ernennung Dadzies, eines mit Fragen der Vereinten Nationen aus früherer Sekretariatszugehörigkeit und Botschaftertätigkeit in Genf vertrauten Beamten, gab Gewähr für die gewünschte regionale Repräsentanz und umfassende Sachkenntnis; die zweijährigen Erfahrungen als Vorsitzender des Struktur Ausschusses gaben ihm die erforderlichen Einblicke in das System der Vereinten Nationen und in die Vorstellungen, die zum Neugliederungskomplex bei den Mitgliedern bestehen¹⁰. Der neue Generaldirektor hat inzwischen selbst an der Formulierung des Mandats mitgearbeitet. Die 33. Generalversammlung hat dieses Mandat zur Kenntnis genommen und die Autorität des Generaldirektors in Bestätigung der Resolution 32/197 in abgewogener Formulierung festgelegt und Personalanforderungen beschlossen.

Das Mandat des Generaldirektors

Auf der Grundlage der Resolution 32/197 hat der Generalsekretär in Dokument A/33/410/Add.1 am 18. Dezember 1978 das Mandat des Generaldirektors beschrieben; es ist in dem Bericht an die Generalversammlung über die Durchführung

der Empfehlungen hinsichtlich des Generaldirektors enthalten. Hervorzuheben ist, daß der Generalsekretär die Aufgaben des Generaldirektors nur in enger Zusammenarbeit aller Beteiligten für erreichbar hält. Dies soll am besten durch pragmatisches Vorgehen auf der Basis von Erfahrungen und Konsultationen geschehen. Damit stellt das Mandat selbst die Erfahrung, die normative Kraft des Faktischen, in den Vordergrund. Die katalytische Rolle des neuen Postens verlangt, daß er über Vorgänge, die seinen Bereich berühren, von den leitenden Kollegen voll unterrichtet wird. Der Generalsekretär hat angeordnet, daß diese Berichterstattung an den Generaldirektor bzw. an den Generalsekretär über den Generaldirektor erfolgt. Die Rolle des Generaldirektors verlangt ferner, daß er Verhandlungen im Bereich der Vereinten Nationen zur Erreichung der neuen Weltwirtschaftsordnung arrangiert, neue Konzepte erarbeitet und sich dabei auch der intellektuellen Zuarbeit von privaten Organisationen (non-governmental organizations) bedient. Das Mandat des Generaldirektors umfaßt drei Bereiche:

- > Führung und Koordinierung im UN-System,
- > Koordinierung und Management im engeren UN-Bereich,
- > vom Generalsekretär gesondert zugewiesene allgemeine Aufgaben.

Zum erstgenannten Bereich gehören die Vorbereitung der Sondergeneralversammlung 1980, der analytische Bericht über die Fortschritte internationaler Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklung und die Vorbereitung einer neuen Entwicklungsstrategie ebenso wie die Zuständigkeit für den Ausschluß gemäß Resolution 32/174 der Generalversammlung und die Grundsatzüberprüfung aller operativen Tätigkeiten im ECOSOC. Besonders erwähnt das Mandat die Aufgabe, in Regierungsvertretergremien die Anerkennung beschlossener Richtlinien auch bei Verhandlungen zu erreichen. Diese Formulierung spielt auf das schwierige Verhältnis zu Verhandlungsgremien wie GATT, Weltbank und Weltwährungsfonds an. Schließlich wird dem Generaldirektor die Aufgabe zugewiesen, eine abgestimmte Ausführung der Grundsatz- und Programmempfehlungen der Generalversammlung und anderer zentraler Gremien zu unterstützen und zu koordinieren. Damit wird er zum leitenden Exekutivorgan für prinzipielle Anliegen der Regierungsvertretergremien der UN in Wirtschafts- und Sozialfragen. Wenn in diesem Zusammenhang gesagt wird, daß er sich bei der Aufgabe gemeinsamer oder koordinierter Planung im UN-System der neuen Grundsatzforschungs- und Planungsabteilung und des Büros für Sekretariatsdienste bedienen soll, so wird die Erfahrung zeigen, inwieweit die Arbeiten dieser Abteilungen ihm vorab Material liefern oder ob er gesonderte Untersuchungen anfordern muß. Eine gegenseitig befruchtende Zusammenarbeit wird sich einspielen müssen. Das Ziel, Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden, Lücken zu schließen und die Arbeiten zu harmonisieren, steht jedenfalls im Vordergrund. Ausdrücklich aufgeführt ist die Unterstützung des Fortgangs der Neugliederung. Als neue Aufgabe teilt der Generalsekretär dem Generaldirektor in seinem Namen den Vorsitz im ACC zu, wenn allgemeine Entwicklungsthemen anstehen. Außerdem soll er den Unterbau des ACC überprüfen. Im operativen Bereich fallen dem Generaldirektor Orientierungsfunktionen zu. Er soll die konzeptionellen Arbeiten fördern und bei der Auswahl des UN-Vertreters auf Länderebene (in der Regel der Ständige Vertreter des UNDP) mitwirken sowie die hierfür aufzustellende Prozedur festlegen.

Hinsichtlich ›Koordinierung und Management im engeren UN-Bereich‹ bezieht sich die Aufgabe des Generaldirektors sowohl auf wirtschafts- und sozialpolitische Diskussionen in Regierungsvertretergremien wie auf die Ebene der Sekretariate. Nach der von ihm in der 33. Generalversammlung abgegebenen Erklärung ist er für den Entwurf der Einleitung und der wirtschaftspolitischen Linie des mittelfristigen Plans für den Wirtschafts- und Sozialbereich zuständig, während die

Grundsatzforschungs- und Planungsabteilung den mittelfristigen Plan im einzelnen erarbeiten soll. Der Generaldirektor ist auch für Studien zur Bewertung der Ausführung verantwortlich. Ihm obliegt es auch, bei UN-Konferenzen auf dem Wirtschafts- und Sozialgebiet für Konformität mit den Direktiven der Regierungsvertretergremien zu sorgen. Seit langem im Gespräch ist die Verbesserung des UN-Informationswesens auf wirtschaftspolitischem Gebiet. Hierum wird sich der Generaldirektor im Rahmen seines Mandats zu kümmern haben. Weitere Managementaufgaben lassen sich nur pragmatisch von Fall zu Fall bestimmen. Auch hier wird die Erfahrung zeigen, welche Rolle der Generaldirektor spielt.

Obwohl dem Generaldirektor bisher noch keine Sonderaufgabe — der dritte Bereich des Mandats — übertragen worden ist, die sich nicht aus den schon genannten Aufgabenbereichen ergibt, kann seine Einschaltung bei gewissen Neugliederungsmaßnahmen als Beispiel dieser Fallgruppe angesehen werden.

Erkennbar ist, daß sich der Generaldirektor bereits vor Bekanntgabe des Mandats den Strukturarbeiten gewidmet hat und durch Grundsatzklärungen bei wirtschaftspolitischen Debatten im ECOSOC und im 2. Hauptausschuß der Generalversammlung eine stärkere Ausrichtung von seiten des Sekretariats gegeben hat.

Die Stellung als Vorgesetzter ist in Resolution 33/202 in der Weise festgelegt, daß sie ohne Beeinträchtigung der einzelnen Sekretariatseinheiten zur Durchführung der Koordinierung und Prinzipien-Zuständigkeit geschaffen wird.

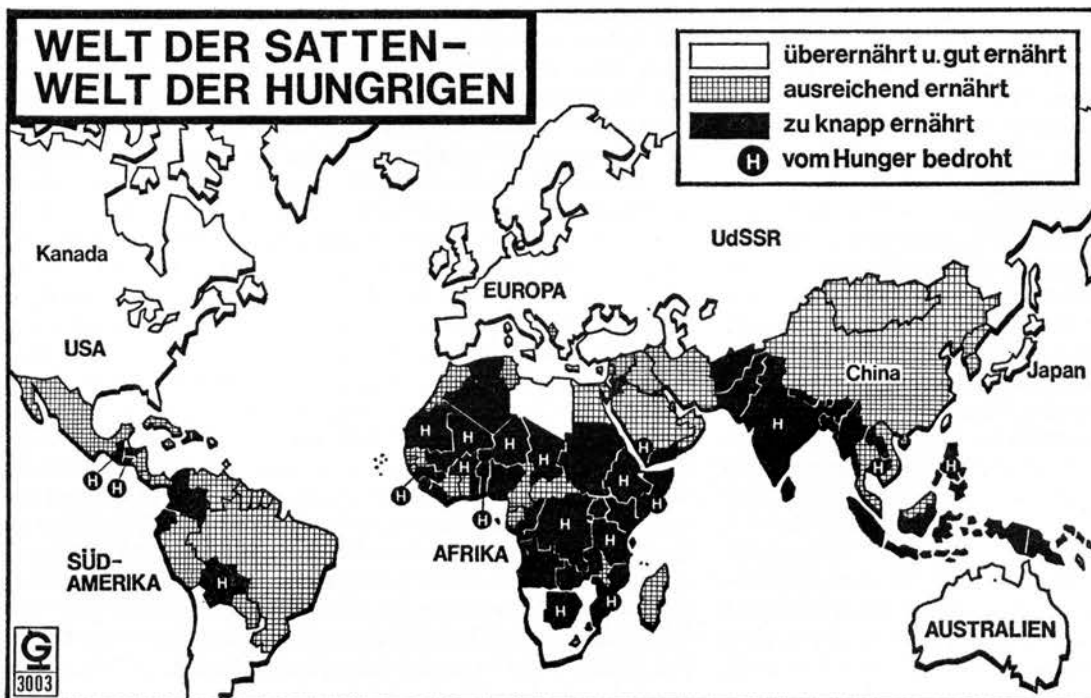
Das Mandat und die bisherige Tätigkeit des Generaldirektors zeigen, daß dieser vor allem mit neuen, auf das System der Vereinten Nationen insgesamt bezogenen Aufgaben befaßt sein und kaum Zeit noch Gelegenheit finden wird, sich in aufreibende Dispute über Themen einzulassen, die innerhalb der Mandate einzelner Organe oder Abteilungen behandelt werden. In der Übernahme der neu entstehenden systemweiten Aufgaben kann mit den geringsten Reibungsverlusten den Zielvorstellungen für die verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit im Wirtschafts- und Sozialbereich entsprochen werden. Dabei ergibt sich aus der Tagesarbeit, seinem Rang und den Interessen im Wirtschaftsbereich die Möglichkeit der Mitwirkung bei maßgeblichen Personal- und Organisationsentscheidungen. Zu berücksichtigen bleibt stets, daß der Generaldirektor Teil des Sekretariats ist; er kann mithin unter der Leitung des Generalsekretärs viele Initiativen fördern und Leitlinien erarbeiten. Die Dienstleistungsfunktion des Sekretariats für die Regierungsvertretergremien bleibt

jedoch unverändert. Die maßgeblichen Entscheidungen sind letztlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten zu treffen. Der Generaldirektor kann mithin nicht ohne entsprechende Entschlüsse der Mitglieder die neue Weltwirtschaftsordnung durchsetzen. Er kann jedoch mit seinen Vorschlägen dazu beitragen, erreichbare Entscheidungen vorzubereiten, und dazu, daß die Weltorganisation und ihre Organe die sich aus diesen Entscheidungen ergebenden Aufgaben zu erfüllen in der Lage sind.

Das sich hierfür besonders anbietende Gremium ist neben der Generalversammlung der Wirtschafts- und Sozialrat, dessen Stärkung in den Neugliederungsvorschlägen gefordert wird¹¹. Da der ECOSOC noch keine Übereinstimmung über die Verwirklichung der Vorschläge des Strukturausschusses hat erreichen können, bleibt dem Generaldirektor zunächst der Versuch, mit dem ECOSOC in seiner derzeitigen Form zu arbeiten. Ob es ihm gelingt, den ECOSOC, den die Charta als für den Wirtschafts- und Sozialbereich zuständiges Hauptorgan der Vereinten Nationen vorsieht, neben UNCTAD und dem neugeschaffenen ›Overview Committee‹¹² seine zentrale Rolle in der Praxis übernehmen zu lassen, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

- 1 Eine allgemeine Übersicht über die Probleme, denen sich die regionalen Wirtschaftskommissionen der Vereinten Nationen gegenübersehen, gibt J. M. Hunck, Regionale Wirtschaftskommissionen im Schatten, VN 2/1978 S.47ff.
- 2 Kurzbiographie und Bild K. S. Dadzie s. VN 2/1978 S.53.
- 3 Vgl. A. W. Rovine, The first fifty years, the Secretary General in world politics 1920—1970, Leyden 1970, S.203.
- 4 ›State Department's Possible Plan for a General International Organisation‹ v. 29.4.1944, in: Postwar Foreign Policy Preparation 1939—1945, Washington (Department of State Publication 3580, General Foreign Policy Series: 15, US Government Printing Office) 1950, S.590.
- 5 Vgl. zur Entstehung der Vorschläge K. H. Kunzmann, Das Sekretariat der Vereinten Nationen, VN 5/1963 S.172.
- 6 UN-Doc. E/AC.62/9 v. 28.5.1975.
- 7 Der derzeitige Leiter der Wirtschafts- und Sozialabteilung ist wie sein Vorgänger französischer Staatsbürger; Administrator des UNDP ist ein Amerikaner.
- 8 S. Kapitel V im Anhang von A/Res/32/197 und hierzu VN 3/1978 S.73ff.
- 9 Vgl. Kapitel VIII, Ziffern 61a, b und 62 im Anhang von A/Res/32/197.
- 10 Dadzie hat als Vorsitzender des Strukturausschusses den Posten des Generaldirektors nicht für sich selbst angestrebt, sondern ist dem Ruf erst nach Abschluß der Arbeiten des Ausschusses auf Vorschlag seiner Regierung gefolgt, als es schwierig wurde, im Kreise der Entwicklungsländer Einigung auf einen Bewerber zu erzielen. Zwar wurde diese Einigung nicht erreicht, die Auswahl dann aber zugunsten des naheliegendsten Kandidaten getroffen.
- 11 S. Kapitel II im Anhang von A/Res/32/197 und hierzu VN 3/1978 S.76.
- 12 Ausschuß gemäß Resolution 32/174 der Generalversammlung. Daß der Ausschuß in der UN-Terminologie nur mit dem Hinweis auf die ihn begründende Resolution bezeichnet wird, hängt mit Auseinandersetzungen um die Auslegung seines Mandats zusammen; vgl. VN 6/1978 S.216.



Über 800 Millionen Menschen sind weltweit vom Hunger bedroht (Aufnahme von weniger als 2 000 Kalorien täglich), und weitere 600 Millionen sind zu knapp ernährt (unter 2 250 Kalorien täglich). Zusammen sind das Länder mit 1,4 Mrd. Einwohnern: ein Drittel der Menschheit, für das das Ernährungsproblem nicht gelöst ist. Fast ebensoviele Menschen, 1,2 Mrd., sind gut oder überernährt (über 2 750 bzw. über 3 200 Kalorien). Sie leben meist in Industrieländern. — Vgl. auch die Beiträge von Wolfgang A. F. Grabisch über Welternährungsprobleme und die Welternährungssituation in VN 4/1978 S.118ff. bzw. S.132f.

Vereinte Nationen 1/79