25 Jahre VEREINTE NATIONEN

Ein Vierteljahrhundert ist der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ›bestes Stück‹ nun alt. Seit Anfang 1962 schon erscheint als »die wohl . . . einzige wissenschaftliche, ausschließlich den Vereinten Nationen gewidmete Zeitschrift der Welt« — so die F.A.Z. am 10. Dezember 1986 — alle zwei Monate VEREINTE NATIONEN. Hervorgegangen ist sie aus dem ›Mitteilungsblatt‹ der DGVN, das mit Beginn seines 10. Jahrgangs 1962 den neuen Titel führte. Die Gründung ist das Werk des heute im 77. Lebensjahr stehenden Kurt Seinsch, der zuvor schon unser ›Mitteilungsblatt‹ betreut und zielstrebig ausgestaltet hatte; er prägte das Gesicht der neuen Zeitschrift, erwarb für sie das Renommee einer bei den Sachkennern im In- und Ausland hochangesehenen Fachzeitschrift und sicherte gegen mannigfaltige Widrigkeiten insonderheit finanzieller Art ihr Bestehen. 15 Jahrgänge (1962-1976) verantwortete er als Chefredakteur. Die sachliche und gestalterische Kontinuität wird ergänzt durch personelle Kontinuität: 10 Jahre ist nun schon Dr. Volker Weyel für die Zeitschrift verantwortlich.
Kontinuität besteht ebenfalls in der verlegerischen Betreuung: Seit 1965 erscheint die Zeitschrift im Koblenzer Mönch-Verlag; das Zusammenwirken von DGVN-Vorstand, Redaktion und Verlag hat längst seine Bewährungsprobe bestanden.
Leider haben sich die Probleme der Weltorganisation wenig verändert; 1962 hieß es im ersten Heft: »VEREINTE NATIONEN erscheint erweitert, regelmäßig und verbessert sinnvollerweise in einem Augenblick, in dem sich die Weltorganisation in einer Krise befindet und heftiger Kritik ausgesetzt sieht.« In der immer wieder heftig geführten Debatte um Wirksamkeit und Wirkungsweise der UNO läßt sich ganz aktuell in dieser nunmehr 150. Ausgabe aus dem damaligen Geleitwort folgendes zitieren: »Es zeigt sich immer wieder, daß Un- oder Halbwissen über die Organisation zu der häufig so oberflächlichen Kritik führen, während sie andererseits die stärkste Unterstützung bei denen findet, die sie und ihre Möglichkeiten tatsächlich kennen.« Durch Information, Analyse, Dokumentation und auch Meinung zu wirken, sehe ich weiterhin als hervorragende Aufgabe unserer Zeitschrift an. »VEREINTE NATIONEN ist nicht um ihrer selbst willen da, die Zeitschrift dient den Zielen der Organisation: dem Frieden.«

Dr. Helga Timm

Dr. Helga Timm, MdB
— Vorsitzende der DGVN —

Von Macht und Geld

Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion

HANS ARNOLD

Als die UN-Generalversammlung am 19. Dezember letzten Jahres die Resolution 41/213 zur administrativen und finanziellen Effizienz der Vereinten Nationen annahm, hat sie damit im buchstäblich letzten Augenblick ihrer 41. Tagung eine seit langem schwelende und seit gut einem Jahr akute Finanz- und Organisationskrise des UN-Systems[1] fürs erste unter Kontrolle gebracht. Mit dieser Entschließung wurden wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit in den Bereichen der Organisation und der Haushaltsführung in Kraft gesetzt, wie sie im Grundsatz bereits von der 40. Generalversammlung gefordert worden waren. Das jetzt mit dieser ohne förmliche Abstimmung angenommenen Resolution gezeigte entschlossene und geschlossene Handeln aller Mitgliedstaaten der Weltorganisation gibt Hoffnung, daß sich die Krise, welche die Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen auch über die Bereiche von Organisation und Finanzen hinaus belastete, wenn nicht gar die Existenz der UNO selbst gefährdete, endgültig meistern läßt, und daß damit den Vereinten Nationen und dem weltweiten Multilateralismus schlechthin ein positiver Impuls gegeben und so diese Krise zu einer für die Entwicklung der Weltorganisation bedeutsamen Reform-Krise werden kann.

Neugestaltung des Haushaltsverfahrens

Kern der Krise war und ist nach allgemeiner Beurteilung die Kluft zwischen dem Umfang der Netto-Pflichtbeiträge zum UN-Haushalt und dem Umfang der Mitbestimmung der einzelnen Beitragszahler bei der Festlegung des Haushalts, also das System, nach dem die Beiträge der Mitgliedstaaten gestaffelt nach einem verbindlichen Schlüssel[2] von 0,01vH bis 25vH des UN-Haushalts aufzubringen sind, während bei der Entscheidung über den Haushalt in der Generalversammlung alle Staaten einheitlich mit je einer Stimme votieren. Zudem ist die Frage der maximalen Höhe der Pflichtbeiträge, vor allem des allein von den Vereinigten Staaten getragenen und mit Abstand höchsten Beitrages von 25vH des Haushalts, in die Diskussion gekommen. Dies alles kann nicht überraschen, denn die Diskrepanzen sind in der Tat drastisch. Die 16 größten Beitragszahler — alle die, die mehr als 1vH der Beitragslast tragen — bringen zusammen 84,25vH des UN-Haushalts auf, während die 89 kleinsten Beitragszahler — die, die den 0,01- beziehungsweise 0,02-vH-Satz entrichten — gemeinsam genau ein Prozent beisteuern. Bezeichnend war, daß bei der Verabschiedung der Haushalte in der Generalversammlung in den letzten Jahren die größten Beitragszahler dem Haushalt nicht mehr zustimmten, sondern gegen ihn stimmten oder sich der Stimme enthielten.
Zentrales Element des jetzt verabschiedeten Maßnahmenpakets ist daher auch der Beschluß, den Programm- und Koordinierungsausschuß (Committee for Programme and Co-ordination, CPC) zusätzlich und mit neuen Befugnissen in das Haushaltsverfahren einzuschalten. Dieser Ausschuß soll künftig immer bereits ein Jahr vor der Verabschiedung des Zweijahreshaushalts

in der Generalversammlung die ihm vom Generalsekretär vorzulegende Übersicht über den künftigen Haushalt und damit die grundsätzlichen Fragen der Haushaltsführung — als da sind der Gesamtumfang des Haushalts, die Setzung von Prioritäten und Wachstumsraten, die Schaffung eines Reservefonds und so weiter — prüfen und dann diesen Voranschlag mit Schlußfolgerungen und Empfehlungen an die Generalversammlung weiterleiten. In den Jahren, in denen der Zweijahreshaushalt von der Generalversammlung gebilligt werden muß, soll der Ausschuß mit dem von dem Generalsekretär vorgelegten Haushaltsentwurf ebenso verfahren. In dem 21 Mitglieder zählenden Ausschuß sind auch die großen Beitragszahler vertreten. Seine Schlußfolgerungen und Empfehlungen zu den Haushaltsfragen können nicht durch Mehrheitsentscheid, sondern müssen im Konsens zustandekommen. Damit wird durch dieses zusätzliche, der Verabschiedung des Haushalts durch die Mitgliedstaaten mit je einer Stimme in der Generalversammlung vorgeschaltete, Verfahren erreicht, daß die großen Beitragszahler künftig bei der Gestaltung des Haushalts eine stärkere Mitsprachemöglichkeit als bisher (und als die kleinen Beitragszahler) haben.

Was jetzt als Haushaltskrise verfahrensmäßig eingedämmt werden konnte, begann als solche im Herbst 1985. In dem rund 840 Mill US-Dollar umfassenden Basis-Haushalt der UNO klaffte eine — vor allem durch Beitragszurückhaltungen von annähernd 20 Staaten hervorgerufene — Lücke von etwa 100 Mill US-Dollar, wobei etwa die Hälfte dieses Defizits allein durch einen Beitragsrückstand der Sowjetunion entstanden war. Die für Liquiditätsengpässe (wie verspätete Beitragszahlungen und Wechselkursschwankungen) vorgesehenen Überbrückungsfonds waren aufgebraucht. Kritisch verschärft wurde die Krise, als zusätzlich die Vereinigten Staaten sich für eine Beitragszurückhaltung von rund 100 Mill Dollar entschieden. Anlaß hierfür waren zwei interne amerikanische Initiativen: einmal das vom amerikanischen Kongreß verabschiedete ›Gramm-Rudman-Gesetz‹ (Gramm Rudman Act), durch das mit drastischen Haushaltskürzungen eine Konsolidierung des stark defizitären US-Haushalts bis zum Jahre 1991 anvisiert wird; zum anderen der vom Kongreß angenommene ›Kassebaum-Antrag‹ (Kassebaum Amendment), mit dem gefordert wurde, daß der Beitrag Washingtons zum UN-Haushalt so lange von 25 auf 20 vH des Haushalts gesenkt werden solle, bis in den Vereinten Nationen für Entscheidungen in Haushaltsfragen eine Stimmengewichtung nach den Haushaltsanteilen der Beitragszahler eingeführt sei.

Unter dem Druck des so entstandenen, die Arbeitsfähigkeit der Weltorganisation gefährdenden Defizits von nahezu einem Viertel des Basis-Haushalts veranlaßte zunächst der Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar eine Reihe von drastischen Einsparungsmaßnahmen, die sich zwar im Rahmen seiner Befugnisse halten und damit begrenzt bleiben mußten, aber immerhin schon zu einer Einsparung von 30 Mill Dollar führten. Im Frühjahr 1986 beschloß die 40. Generalversammlung, die ausschließlich wegen der Haushaltsfragen eine zusätzliche, mehrtägige Sitzungsrunde durchführte[3], die Einsparung von weiteren 28 Mill Dollar. Damit war zwar, bei einer fortbestehenden Finanzierungslücke von etwa 22 Mill Dollar, die Liquidität der Vereinten Nationen bis zum Beginn der 41. Generalversammlung im September 1986 gesichert, die Krise selbst aber nicht gelöst. Hierfür war ein entscheidender Schritt auf japanische Initiative bereits im Dezember 1985 mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe von 18 hochrangigen Experten, die Vorschläge für durchgreifendere Reformen erarbeiten sollten, getan worden. Die im August 1986 vorgelegten Vorschläge dieser ›Gruppe der 18‹[4] decken vor allem die Verfahren für die Arbeit der Vereinten Nationen und die Personalpolitik ab. Für den Konferenzbetrieb werden einschneidende Straffungen, beim Personal wird eine innerhalb von drei Jahren durchzuführende Einsparung von 15vH, in den obersten Rängen (Beigeordnete und Untergeneralsekretäre) sogar von einem Viertel der Stellen gefordert.

Anstöße zur Reform

Die Vorschläge der 18 zielen folgerichtig auf traditionelle Schwachpunkte des UN-Systems. Eine durch unklare Zuständigkeitsabgrenzungen und Aufsplitterung von Aktivitäten verursachte Doppelarbeit gehört hier ebenso zum gewohnten Bild wie die oft mangelhafte Umsetzung von Beschlüssen der Generalversammlung in Programme und ein häufiges Mißverhältnis zwischen dem Aufwand für Aktionen und deren Ergebnis, oder die Tatsache, daß oft nicht genügend der Versuchung widerstanden wird, zu ambitiöse und damit letztlich nicht durchführbare Projekte in Gang zu setzen. Auch der Versuchung, neue Organismen zu schaffen, oder in Fällen, in denen in Verhandlungen der Staaten sachliche Übereinstimmungen oder Kompromisse nicht erreicht werden können, diese ohne konkrete Aussicht auf Erfolg durch die Schaffung neuer Ausschüsse und Gremien oder die Einberufung weiterer Konferenzen zu ersetzen, ist zu selten widerstanden worden; wobei die Verantwortung hierfür allerdings weniger beim Apparat als bei den Staaten selbst liegt. Der von allen Mitgliedstaaten verfolgte Anspruch auf möglichst weitgehende Berücksichtigung bei der Rekrutierung von UN-Personal und die Notwendigkeit, die Rekrutierung nach regionalem Proporz durchzuführen, sowie die oft unzureichende Qualifikation von aus politischen Gründen quasi zwangsläufig übernommenen Kandidaten führten zu einem aufgeblähten und in manchen Teilen ineffizienten Personalbestand. Die Kontrolle der Effizienz des Systems war oberhalb der Ebene von Verwaltungsabläufen unzureichend. Die nun auf Abhilfe in diesen und einigen weiteren Punkten zielenden Vorschläge der 18 wurden ebenso in die Resolution 41/213 der Generalversammlung einbezogen wie die Stellungnahme des Generalsekretärs[5] und des für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständigen 5. Hauptausschusses der Generalversammlung[6] zu ihnen.

Die Arbeit der 18 wurde durch eine Reihe von flankierenden Veranstaltungen mit informellem Charakter, doch sachlichem Gewicht begleitet. So fand im August 1986 in New York unter dem Vorsitz des seit seiner Tätigkeit als Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (1965—1977) in UN-Fragen unvermindert engagierten Sadruddin Aga Khan eine internationale Fachkonferenz mit eingehender Diskussion der aktuellen organisatorischen und finanziellen Probleme der Weltorganisation statt, die ihren Niederschlag in einem substantiellen Bericht[7] fand. In den Vereinigten Staaten wurden einige analytische Veranstaltungen auf der Bandbreite von der konservativen ›Heritage Foundation‹ bis zur liberalen ›UNA-USA‹, der dortigen UN-Gesellschaft, durchgeführt. In der Bundesrepublik Deutschland veranstaltete die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen gemeinsam mit ihrer Schwestergesellschaft aus den USA im Oktober 1986 eine hochrangige internationale Konferenz über die Möglichkeiten gemeinsamer Initiativen der Industriedemokratien zur Stärkung der Vereinten Nationen; im November 1986 hielt die DGVN ein wissenschaftliches Symposium über Fragen der Leistungsfähigkeit und der Effizienzmessung im UN-System ab[8].

Mehr als nur Begleitmusik zur Arbeit der Gruppe der 18 war auch der von einem Angehörigen der Gruppe, einem ehemaligen Mitglied der Gemeinsamen Inspektionsgruppe (Joint Inspection Unit, JIU) der Vereinten Nationen, Maurice Bertrand, beigesteuerte öffentliche Diskussionsbeitrag. Bertrand, der dem UN-Inspektorat seit dessen Arbeitsaufnahme im Jahre 1968 angehört hatte, veröffentlichte Ende 1985 anläßlich seiner Pensionierung eine Studie, in der er auf Grund 17jähriger Erfahrung und nicht ohne einen gewissen Ärger über den Stand der Dinge das UN-System in sehr persönlicher, aber gerade dadurch eingängiger Weise kritisch analysiert[9]. Im Zentrum seiner Kritik stehen die nach seiner Ansicht von den Vereinten Nationen nicht auszufüllende Verantwortung für die Friedenssicherung, das nach seiner Auffassung falsche (da weltweit angelegte und gleichzeitig nach Sachgebieten sektoral aufgegliederte) Verfahren für die Entwicklungspolitik im UN-Rahmen und schließlich das Fehlen von

allgemein anerkannten Verhandlungsstrukturen für die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Weltorganisation geführten Verhandlungen. Die Reformvorschläge Bertrands gipfeln in der Schaffung regionaler (an Stelle der sektoralen) Strukturen für die Entwicklungspolitik, in der Schaffung einer parallel zur bestehenden ›politischen UNO‹ arbeitenden ›Wirtschafts-UNO‹ mit einem dem Sicherheitsrat gleichgestellten, aus 23 Mitgliedern (darunter die 13 nach Bruttosozialprodukt und Bevölkerung stärksten Staaten) bestehenden ›wirtschaftlichen Sicherheitsrat‹, sowie in der Entwicklung neuer, an dem (nach Bertrands Auffassung bewährten) Modell der Europäischen Gemeinschaft orientierter Organisationsformen internationaler Zusammenarbeit. Die Analyse von Bertrand mag in manchen Punkten zu provokativ, sie mag auch hinsichtlich der Durchführbarkeit der Vorschläge zu wenig realistisch sein. Sie schärft jedoch den Blick für die grundsätzlichen Probleme und hat damit die Reformdiskussion zweifellos stimuliert. Und es bleibt bemerkenswert, welches Gewicht eine einzelne kompetente Stimme in dieser Diskussion gewinnen konnte.

Versucht man, den derzeitigen Stand der Dinge politisch zu werten, so ist zunächst festzuhalten, daß es der Gruppe der 18 nicht gelungen ist, zu den beiden Kernfragen, nämlich zu der Frage nach der verstärkten Mitsprache der großen Beitragszahler und zu der Frage nach der maximalen Höhe der Pflichtbeiträge, eine einheitliche, vom Konsens aller 18 getragene Antwort zu geben. Die Antwort auf die Mitsprachefrage konnte erst mühsam und im letzten Augenblick unter stärkstem Zeit- und Finanzdruck in der Generalversammlung gefunden werden. Die Frage nach der Höhe des Maximalbeitrages blieb auch dort ausgespart. Ob der am 19. Dezember 1986 erreichte Kompromiß tragfähig sein und sich harmonisch fortentwickeln lassen wird, bleibt bis auf weiteres zumindest eine offene Frage. Abzuwarten bleibt etwa, ob die erweiterte Mitsprache von den USA mit der Zahlung der inzwischen auf etwa 147 Mill Dollar aufgelaufenen Beitragsrückstände honoriert und ob darüber hinaus im amerikanischen Kongreß der ›Kassebaum-Antrag‹ zurückgenommen werden wird. Abzuwarten ist auch, ob die Staaten der Dritten Welt bereit sein werden, den jetzt vorgezeichneten Weg ohne Halt und Zögern zu gehen, oder aber versuchen werden, den Kompromiß zu ihren Gunsten zu ändern; dies war bereits in der 41. Generalversammlung mit einem (allerdings dann nicht mehr behandelten) Resolutionsentwurf versucht worden, der vorsah, die Zahl der Mitglieder im entscheidenden Programm- und Koordinierungsausschuß — zum Nachteil der großen Beitragszahler — von 21 auf 36 Mitglieder zu erhöhen und die Mitgliedschaft nach einem regionalen Schlüssel aufzuteilen. Abzuwarten bleiben daher vor allem die ersten Arbeitsergebnisse des Programm- und Koordinierungsausschusses. Dabei wird der Zwang zum Konsens nach aller Erfahrung auch hier ein zweischneidiges Verfahren sein. Denn einerseits macht es den Widerstand gegen eine vorherrschende Auffassung schwieriger, zum anderen aber wird dem zum Widerstand fest Entschlossenen fast ein Veto ermöglicht. Im vorliegenden Falle wird sich also das Konsensverfahren nur dann positiv entwickeln und wird damit die Entscheidung der Generalversammlung vom letzten Dezember nur dann die erhoffte langfristig positive Auswirkung auf die Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen haben können, wenn einerseits die großen Beitragszahler den Kompromiß nicht als einen ersten nützlichen Schritt in der ›richtigen‹ Richtung verstehen, dem bald weitere Schritte zur Erhöhung des eigenen Einflusses im UN-System folgen müßten, und wenn andererseits die schwächeren Beitragszahler, insbesondere die kleineren Staaten der Dritten Welt, nicht meinen, es liege in ihrem Interesse, den Kompromiß auszuhöhlen. Das für die Zusammenarbeit im UN-System so bedeutsame Konsensverfahren steht hier auf dem Prüfstand. Schließlich bleibt auch abzuwarten, wie der jetzt in Gang gesetzte Reformprozeß vorankommen wird. Einen ersten Eindruck hiervon wird bereits der vom Generalsekretär auf Wunsch der Generalversammlung zum 1. Mai dieses Jahres vorzulegende Zwischenbericht über Fortschritte bei der Durchführung von Reformmaßnahmen im Bereich des UN-Sekretariats und der Personalbewirtschaftung vermitteln.

Die Krise hinter der Krise

Für eine politische Bewertung ist ferner von Bedeutung, daß es bei der Krise und deren Bewältigung nur um den engeren UN-Bereich ohne Sonderorganisationen, Hilfswerke und Sonderprogramme geht. Bei dem in Rede stehenden Haushalt von rund 840 Mill Dollar handelt es sich nur um den Basis-Haushalt für den Kern des Verbands der Vereinten Nationen (und damit auch das UN-Sekretariat), der nur etwa 15 bis 20vH des Haushaltsvolumens des gesamten UN-Systems (einschließlich der Sonderorganisationen) ausmacht. Es handelt sich um ein Haushaltsvolumen, das, wie gelegentlich zu hören ist, etwa dem von Polizei und Feuerwehr in der Stadt New York entspricht. Und obwohl die USA mit ihren 25vH den mit Abstand größten Beitrag zu diesem Haushalt leisten, dürfte diese Zahlung von rund 210 Mill Dollar im Rahmen des an ein Volumen von fast 1 000 Mrd Dollar heranreichenden US-Haushalts als Nettobetrag letzten Endes keine kritische Größe darstellen, welche einen einseitigen Bruch förmlich eingegangener internationaler Verpflichtungen (zur Beitragszahlung) und eine Krisensituation in den Vereinten Nationen rechtfertigen würde. Allein von daher wird der Hintergrund der Krise deutlich. Es zeigt sich, daß durch die — gewiß wichtigen und einer Lösung dringend bedürftigen — organisatorischen und Haushaltsprobleme im Grunde auch eine latente politische Krise in eine akute Phase gekommen ist.

In seinem Bericht an die 41. Generalversammlung über die Arbeit der Vereinten Nationen[10] sagte Generalsekretär Pérez de Cuéllar bei seinen Ausführungen zur Finanzkrise:

»Man muß, so glaube ich, den eigentlichen Ursachen des Finanzproblems auf den Grund gehen. Sie sind in allererster Linie politischer Natur und haben daher Auswirkungen auf die Vereinten Nationen, die über den rein finanziellen Zustand der Organisation weit hinausgehen.«

Was er mit diesem vorsichtig formulierten Satz meinte, klang in der allgemeinen Einführung zu seinem Arbeitsbericht mit der Bemerkung an:

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Hans Arnold, geb. 1923, gehörte 1951—1986 dem Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland an, zuletzt als Ständiger Vertreter bei dem Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf.

Dr. Rémy Gorgé, geb. 1923, Schweizer Jurist, stand 1948—1983 im Dienste der Vereinten Nationen. 1980 und 1981 begleitete er den UN-Sonderbeauftragten für den Konflikt am Golf, Olof Palme, bei seiner Vermittlungsmission.

Dr. Herbert Honsowitz, geb. 1944, stellvertretender Leiter des Grundsatzreferats Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt in Bonn, war 1983—1986 an der Ständigen Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York tätig.

Dr. Bo Huldt, geb. 1941, ist Stellvertretender Direktor und Studienleiter des Schwedischen Instituts für Internationale Angelegenheiten; Mitglied des Verwaltungsrats des Internationalen Instituts für Strategische Studien.

Ansgar Skriver, Dipl.-Volkswirt, geb. 1934, ist politischer Redakteur beim Westdeutschen Rundfunk in Köln. 1981—1985 Korrespondent (Hörfunk) von WDR und NDR am Sitz der Vereinten Nationen.

Dr. Victor Umbricht, geb. 1915, früher im diplomatischen Dienst der Schweiz tätig, führte zahlreiche Missionen für das IKRK, dessen Vizepräsident er für 16 Jahre war, und die UNO durch. Mitglied im Verwaltungsrat des Basler Chemie-Unternehmens Ciba-Geigy.

»Eine Tendenz zum Unilateralismus und eine Abkehr von der für die Nachkriegszeit charakteristischen Betonung des multilateralen Ansatzes zur Problemlösung sind unverkennbar.«

Die politische Problematik der gegenwärtigen Krise verdeutlicht sich in dem vom amerikanischen Kongreß mit dem im ›Kassebaum-Antrag‹ erhobenen Anspruch auf eine der Höhe der Beiträge zum UN-Haushalt entsprechende Gewichtung der Stimmen bei Abstimmungen in Finanzfragen. Die der oligarchisch-plutokratischen Gedankenwelt entstammende, dem Prinzip des ›Wer zahlt, schafft an‹ folgende Auffassung, daß derjenige, der zur Lösung von Aufgaben einer Gemeinschaft einen hohen materiellen Beitrag leistet, damit einen seinem Beitrag entsprechenden Anspruch auf Mitsprache bei der Entscheidung habe, ist so schlicht wie alt. Im Verband der Vereinten Nationen ist es Routine, daß die großen Beitragszahler bei gegebener Gelegenheit, etwa im Zusammenhang mit der Kandidatur eines ihrer Staatsangehörigen für eine Position im System, die Höhe ihres Beitrags — vor allem der im Verhältnis zu den Pflichtbeiträgen bedeutenderen freiwilligen Zuwendungen — diskret, aber nachhaltig in Erinnerung bringen. Verbindung und Wechselspiel zwischen Macht und Geld gehören auch in den Vereinten Nationen zu den Tatsachen des Lebens.

Etwas anderes wäre es, wenn man versuchen wollte, mit dem finanziellen Hebel das im UN-System bestehende Verfahren des Machtausgleichs zwischen den Staaten formal zugunsten der Reichen und Mächtigen zu verändern. Der ›Kassebaum-Antrag‹ geht in diese Richtung. Die amerikanische Regierung hat ihn sich im Außenverhältnis nicht zu eigen gemacht, wohl in der Erkenntnis, daß die Voraussetzung für seine Verwirklichung eine Änderung der Charta der Vereinten Nationen (und der Versuch, eine solche zu erreichen, aussichtslos) wäre. Tendenziell ist jedoch der dem Antrag zugrunde liegende Gedanke wirksam. Bereits Anfang 1985 hatte der republikanische Politiker Harold Stassen einen Vorschlag für eine Reform der Vereinten Nationen veröffentlicht[11], demzufolge an der Spitze der Weltorganisation ein aus 22 Mitgliedern bestehendes ›Zentralkabinett der Bevollmächtigten‹ stehen sollte, das aus den Vertretern der wichtigsten (also der in jeder oder in der einen oder anderen Hinsicht bedeutendsten) Staaten und aus Vertretern von Gruppen der übrigen Staaten zu bilden wäre. Die Stimmen der Staaten sollten gewichtet werden, von je 1 000 Stimmen für die zehn wichtigsten bis zu je einer Stimme für die kleinsten Staaten. Das Gewicht der Staaten sollte nach deren Bevölkerung, dem Bruttosozialprodukt und dem Pro-Kopf-Einkommen bestimmt werden. Die Ideen von Stassen fanden wenig Resonanz. Sie illustrieren aber, ebenso wie der ›Kassebaum-Antrag‹, eine grundsätzliche Tendenz. Diese findet sich auch in dem Vorschlag von Maurice Bertrand wieder, neben dem bestehenden Sicherheitsrat einen ›wirtschaftlichen Sicherheitsrat‹ zu schaffen. Alle derartigen Überlegungen laufen darauf hinaus, die Machtverhältnisse und Verfahren im UN-System mit den realen Machtverhältnissen in der Staatenwelt in Einklang zu bringen, sie mit diesen dekkungsgleich zu machen.

Nun sind die Vereinten Nationen bekanntlich keine keine multilaterale Staatenorganisation, die mit irgendwelchen anderen multilateralen Organisationen zu vergleichen wäre. Sie sind als Weltorganisation der Staatengemeinschaft ein Unikat. Sicher wäre die Auffassung irrig, die Vereinten Nationen seien eine nach der Art nationaler demokratischer Parlamente verfaßte Weltorganisation. Aber es besteht ein unbestrittenes Einverständnis, daß sie in Analogie zu nationalen demokratischen Parlamenten nach demokratischen Verfahren arbeiten sollen. Unterstellte man in diesem Sinne folgerichtig, daß es sich bei den von den Vereinten Nationen zu lösenden Problemen um gemeinschaftliche Anliegen der Staatengemeinschaft handelt, dann wäre die Forderung nicht abwegig, daß die Staaten für ihre Beiträge, wie in einer Demokratie die Bürger mit ihrer Steuerzahlung, jeder nach seinem Vermögen herangezogen werden. Stellt man in diesem Sinne die Frage nicht nach den von den einzelnen Mitgliedsländern eingezahlten Nettosummen, sondern nach der relativen Belastung der einzelnen Staaten durch ihre Beiträge, so ergibt sich ein völlig anderes Bild. Setzt man etwa den Beitrag zum UN-Haushalt in Beziehung zum nationalen Bruttosozialprodukt, so wird die umfangreiche Spitzengruppe der Beitragszahler aus Staaten der Dritten Welt gebildet, also aus denjenigen Ländern, für welche es eine ungleich größere Belastung ist, zum UN-Haushalt 0,01vH beizusteuern, als es für andere Staaten die Übernahme eines zweistelligen Prozentanteils ist. Legt man die Pro-Kopf-Belastung der Bevölkerung der Mitgliedstaaten durch den UN-Beitrag zugrunde, dann steht eine gemischte Gruppe kleinerer und mittlerer Staaten an der Spitze der Liste.

Wollte man noch einen Schritt weiter gehen, dann gäbe es gute Argumente dafür, den Umfang der Mitsprache in UN-Angelegenheiten nicht zu der absoluten oder relativen Belastung durch die Beitragszahlung, sondern zum Umfang der Bevölkerung der Mitgliedstaaten in Verbindung zu setzen (wie dies auch Stassen und Bertrand getan haben). Dann stellt sich die Frage, warum der eine Staat ebenso über eine Stimme verfügt wie der andere Staat, dessen Regierung für eine tausendmal größere Bevölkerung spricht, oder warum beispielsweise Indien nur eine Stimme hat, während der afrikanische Kontinent, auf dem nur halb so viele Menschen leben, in der Generalversammlung mit 50 Stimmen vertreten ist. Die Herstellung einer solch unmittelbaren Beziehung zwischen der Arbeit der Vereinten Nationen und den Einzelmenschen führt dann allerdings auch wieder zurück zu den großen Beitragszahlern und, soweit sie den Demokratien zuzurechnen sind, zu deren oft großem Unbehagen, das die Forderung nach verstärkter Mitsprache in Sachen UN-Haushalt zumindest in Grenzen als gerechtfertigt erscheinen läßt. Denn schließlich sind die Regierungen dieser Länder ihren steuerzahlenden Bürgern gegenüber auch für die Verwendung erheblicher Beiträge zum UN-Haushalt verantwortlich. Womit sich der Kreis grundsätzlicher oder ideeller Überlegungen darüber, wie ein ›gerechteres‹ UN-System erreicht beziehungsweise ein ›ungerechteres‹ verhindert werden könnte, geschlossen hätte.

Konsensverfahren: Chance für den Multilateralismus

In der gegenwärtigen Krise geht es jedoch nicht um mehr oder weniger ›Gerechtigkeit‹ im UN-System, sondern erkennbar, wieder einmal, um die Machtfrage. Auf der einen Seite stehen die Mächtigen, allen voran die beiden Supermächte, für die auch eine Welt ohne UN-System oder mit einer erheblich geschwächten Weltorganisation keine Katastrophe wäre — auf der anderen die Kleinen und Machtlosen, für welche das UN-System oft die einzige Möglichkeit bietet, ihrer (einen) Stimme international Gehör zu verschaffen. Für die Großen sind die Vereinten Nationen gelegentlich hinderlich, für die Kleinen bieten sie Chancen. Es mag Zufall sein, daß die Krise letztlich durch die Beitragszurückhaltung der beiden Supermächte akut wurde. Aber es ist verständlich, daß beide Mächte ein Interesse haben, die von Gulliver bei den Liliputanern und von ihnen in der UNO gemachten Erfahrungen künftig zu vermeiden. Die Sowjetunion hatte die Erfahrung einer gegen sie gerichteten stabilen Mehrheit in der Zeit des Kalten Krieges gemacht. Seit der Verlagerung des Schwerpunktes in den die Vereinten Nationen vorrangig beschäftigenden Fragen von der Ost-West- zu der Nord-Süd-Thematik sind es vor allem die Vereinigten Staaten, die solche Erfahrungen machen[12]. Dabei sind allerdings drei Dinge zu beachten. Einmal ist die gegen Washington gewandte ›automatische Mehrheit‹ aus Ostblockstaaten und Staaten der Dritten Welt heute dank der politischen und wirtschaftlichen Erfahrungen, die die jungen Staaten seit der Erlangung ihrer Unabhängigkeit gesammelt haben, keineswegs mehr so selbstverständlich wie früher. Ferner wird im Westen — und hier vor allem in den USA — manches als antiwestlich oder antiamerikanisch verstanden, was nur zutiefst antikolonialistisch ist. Und schließlich haben die vielen gegen die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten gerichteten UN-Resolutionen den tatsächlichen weltpolitischen Handlungsspielraum der Supermacht keineswegs einge-

schränkt. Gleichwohl ist in den USA das auch innenpolitisch artikulierte Unbehagen über die eigene Rolle in der UNO groß. Die Schlüsselrolle der USA in der gegenwärtigen Krise ist evident.

Der warnende Hinweis von Pérez de Cuéllar auf das Vordringen eines Unilateralismus zu Lasten des Multilateralismus zeigt, daß die Krise die beiden Fundamente berührt, auf denen das UN-System ruht. Das sind einmal die Vereinten Nationen als der Ort, an dem sich 159 souveräne Staaten mit ihren Aspirationen und Machtansprüchen begegnen und auseinandersetzen. Das sind zum anderen die Vereinten Nationen als der Platz, an dem diese Staaten versuchen, ihr Zusammenleben durch die Vereinbarung von Regeln und Normen zu verbessern und Ansätze für die Entwicklung einer internationalen Solidarität bei der Lösung der großen Probleme der Menschheit zu finden. Beides ist nicht voneinander zu trennen. Und von beidem ist die die Weltorganisation beherrschende Regel ›ein Staat, eine Stimme‹ nicht zu trennen. Es kann geradezu als Sinn und Zweck der Vereinten Nationen verstanden werden, durch diese Regel den Kleinen und Schwachen eine — wenn auch sehr begrenzte — Chance zur Mitsprache und zum Machtausgleich zu bieten, wie sie für sie nach den allgemeinen Machtverhältnissen nicht besteht. Die Mächtigen mögen versucht sein, im Unilateralismus eine bequeme Alternative zum Multilateralismus zu sehen; für die Schwachen gibt es keine Alternative. Die Mächtigen mögen auch versucht sein, das UN-System in ihrem Interesse zu beeinflussen oder zu verändern. Würden aber etwa die Verfahren im UN-System den außerhalb des Systems bestehenden realen Machtverhältnissen angepaßt, dann würde dies wohl zum baldigen Ende der Vereinten Nationen führen. Dann wären aber auch Hoffnungen auf multilaterale Ansätze für Problemlösungen oder gar auf die Entwicklung einer Solidarität der Staatengemeinschaft in dieser Richtung aufzugeben. Jeder Versuch, die die Machtverhältnisse im UN-System regelnden Verfahren zugunsten der Mächtigen über das bestehende Maß von deren Vorrechten hinaus zu ändern, würde somit an die Grundlagen der UNO rühren.

Die Zukunft der Vereinten Nationen kann weder in Vorrechten einiger weniger noch in Stimmenmehrheiten liegen, sondern nur in der Entwicklung von mehr und mehr Konsens über mehr und mehr Fragen und Probleme. Die gegenwärtige, im Spannungsfeld zwischen Macht und Geld angesiedelte Krise wird sich daher nur dann zu einer für das UN-System hilfreichen Reform-Krise wenden lassen, wenn das jetzt in der wichtigen Haushaltsfrage eingeführte Konsensverfahren von allen Beteiligten maßvoll und im Interesse aller UN-Mitglieder angewandt wird. Hieran hat nicht zuletzt auch die Bundesrepublik Deutschland als Staat von mittlerem politischen Gewicht und gleichzeitig viertgrößter Beitragszahler ein Interesse.

Anmerkungen

1 Siehe die Kurzbeiträge von Lothar Koch, VN 1/1986 S.38f. (zum Haushalt 1986/87), und von Klaus Hüfner, VN 4/1986 S.141f. (zur Erörterung der Finanzkrise auf der wiederaufgenommenen 40. Generalversammlung).
2 Der für die Jahre 1986 bis 1988 gültige Beitragsschlüssel ist in VN 1/1986 S.32 wiedergegeben. Zum Verfahren der Beitragsfestsetzung siehe Wilfried Koschorreck, Programmziele und finanzielle Leistungsfähigkeit im Widerstreit, VN 2/1983 S.51ff.
3 Hierzu Klaus Hüfner (Anm. 1).
4 Bereits auf deutsch vorliegend (Dokument A/41/49): Bericht der Gruppe hochrangiger zwischenstaatlicher Sachverständiger für die Überprüfung der administrativen und finanziellen Effizienz der Vereinten Nationen. Zusammensetzung der Expertengruppe: VN 2/1986 S.84.
5 UN Doc. A/41/663 v. 1.10.1986.
6 UN Doc. A/41/795 v. 5.11.1986.
7 United Nations Financial Emergency — Crisis and Opportunity, New York, August 1986 (als Manuskript vervielfältigt).
8 Die Ergebnisse beider Tagungen werden in Broschürenform vorgelegt. Zur Konferenz vom Oktober 1986 wird eine gemeinsame Publikation von DGVN und UNA-USA in englischer Sprache erscheinen. Die Beiträge zum Symposium vom November werden in der DGVN-Reihe ›UN-Texte‹ veröffentlicht.
9 UN Docs. JIU/REP/85/9 und A/40/988 v. 6.12.1985 (Some Reflections on Reform of the United Nations). Siehe auch die Zusammenfassung von Klaus Hüfner in VN 2/1986 S.75f.
10 Text: VN 5/1986 S.170ff.
11 Siehe dazu auch Harold Stassens Beitrag in dieser Zeitschrift: Die nächsten 40 Jahre, VN 5—6/1985 S.146ff.
12 Zum amerikanischen Unbehagen an den Vereinten Nationen: Klaus Hüfner und Jens Naumann, USA und UNO: Anmerkungen zur gegenwärtigen Krise, VN 3/1985 S.85ff.

Gesprächsbereitschaft ist noch keine Außenpolitik

Die Bundesrepublik Deutschland ist zum zweiten Mal als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt. Ein erstes Mandat erhielt Bonn 1976 mit 119 Stimmen, als die Generalversammlung 145 Mitglieder zählte; jetzt waren es 111 Stimmen bei 159 Mitgliedstaaten. Italien, der zweite Kandidat der Gruppe der ›westeuropäischen und anderen Staaten‹, brachte es am 16. Oktober 1986 auf 143 Stimmen. Vertrauen, Ansehen, erhöhte Verantwortung — so kommentierte Außenminister Genscher das Ereignis einst wie heute. 1986 fügte er hinzu, die Wahl zeige, »daß die Kontinuität und Berechenbarkeit unserer Außenpolitik internationale Anerkennung findet«.

Genscher hob hervor, daß auch Italien und Japan in den nächsten beiden Jahren dem Sicherheitsrat angehören werden. Kenner denken sich hinzu, daß mithin jene drei ›Feindstaaten‹ (Art. 53 und 107 der UN-Charta) beziehungsweise ›Erben‹ der Achsenmächte des Zweiten Weltkriegs zufällig und gleichzeitig Mitglieder des Hauptorgans Sicherheitsrat geworden sind, die 1945 ausdrücklich von dessen regulärer Zuständigkeit ausgenommen worden waren. Unverhüllt feierte der Bonner Außenminister es sodann als Erfolg, erstmals seien mit den Ständigen Mitgliedern Großbritannien und Frankreich vier Mitglieder der EG und sechs der sieben Teilnehmer des Weltwirtschaftsgipfels zur selben Zeit Mitglieder des Sicherheitsrats.

Das offenbart Stolz, nun könnten die westlichen Interessen stärker als bislang vertreten werden, und Ärger einer oft überstimmten Minderheit. Doch Stimmenmehrheit und Macht sind nicht dasselbe: Mit Recht beklagen sich die vielen Regierungen der Dritten Welt, die für die Mehrheit der Menschheit sprechen, daß sie und ihre Probleme im exklusiven Club der sieben Wirtschaftsgiganten seit Jahren vernachlässigt und mißachtet werden. Zu den Grundsätzen der UN-Charta gehört jedenfalls Interessendurchsetzung auf Kosten Abwesender nicht.

Anders als die Sowjetunion und sogar die USA hat die politisch mittlere Macht Bundesrepublik Deutschland ihre Finanzbeiträge pünktlich bezahlt und ist insofern nie vertragsbrüchig geworden. Genscher spricht von »intakten Beziehungen zu allen Konfliktparteien . . . auf Grund unserer aktiven Politik gegenüber der Dritten Welt, unserer Entwicklungshilfe und unserer stets bewiesenen Gesprächsbereitschaft«. Hier stoßen wir auf Grenzen. Kontakte und Gesprächsbereitschaft sind zwar Voraussetzungen, aber kein Ersatz für Politik.

Die Bundesregierung hat erleben müssen, daß die von ihr im Sicherheitsrat 1978 betriebene und mitbeschlossene Politik für die Unabhängigkeit Namibias von den USA — teilweise im Zusammenspiel mit Südafrika — konterkariert und erfolglos gemacht worden ist. Mehr als 100 Bundestagsabgeordnete der sie tragenden konservativ-liberalen Koalition, ein ehemaliger Bundestagspräsident und der Präsident des Bundesverfassungsgerichts torpedierten die international und amtlich verkündete Namibia-Politik der Bundesregierung.

Aus den Reihen der Koalition kamen Zweifel, ob das mit der Bonner Stimme im Sicherheitsrat 1977 beschlossene Waffenembargo gegen Südafrika völkerrechtlich überhaupt verbindlich sei, und Bundeskanzler Kohl verblüffte im parlamentarischen Untersuchungsausschuß mit der Meinung, durch die Affäre um den unerlaubten Verkauf von U-Boot-Bauplänen an Südafrika sei der Bundesrepublik kein außenpolitischer Schaden entstanden. Eine Regierung, die sich auf außenpolitische Kontinuität und Berechenbarkeit etwas zugute hält, sollte den Eindruck vermeiden, das eigene völkerrechtliche Handeln sei ihr gleichgültig.

Enthaltung, zuweilen ein Synonym für ›the German vote‹, fällt in der Generalversammlung weniger auf als im Sicherheitsrat. Gute Beziehungen gleichzeitig zur Dritten Welt und zur Führungsmacht des eigenen Militärbündnisses, die von Blockfreiheit nichts hält, sind ein Drahtseilakt. Das Stimmverhalten der Bundesrepublik 1977/78 im Sicherheitsrat war von westlicher Bündniskonformität geprägt, und deren Takt schlagen die USA. Bei der ersten Abstimmung dieses Jahres über Südafrika-Sanktionen folgte die Bundesregierung dem amerikanischen Veto-Nein, das ironischerweise die vom US-Kongreß durchgesetzte Südafrika-Politik verleugnete.

Hans-Dietrich Genscher lehnt es strikt ab, den Ost-West-Gegensatz auf die Dritte Welt zu übertragen und von sogenannten prowestlichen oder pro-östlichen Entwicklungsländern zu sprechen. Damit kann er aber nicht verhindern, daß die USA eine ganz andere Politik betreiben. In der Generalversammlung stimmt nach Israel und Großbritannien Bonn am meisten mit den USA. Diplomaten der Dritten Welt seufzen: Miteinander reden sei ja schön, aber wenn am Ende stets nur Nibelungentreue wirklich zähle?

Könnte die europäisch-japanische Präsenz im Sicherheitsrat gelegentlich auch von den USA abweichende eigene Interessen und eigenes Profil hervorbringen, etwa zu den Tagesordnungspunkten Nahost oder Golfkrieg? Dann aber müßte die ganze Bundesregierung die Vereinten Nationen mindestens so ernst nehmen wie das Auswärtige Amt.

Ansgar Skriver □