

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

## Allgemeines

### Staaten als Reformbremser

FRIEDERIKE BAUER

**Generalsekretär: Bericht für die 53. Generalversammlung – Verbindlichkeiten größer als Kassenbestand – Zusammenhang von Frieden und sozialer Gerechtigkeit – Roter Faden Globalisierung**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 1/1998 S. 28f. fort.)

Der Jahresbericht des UN-Generalsekretärs enthält trotz einer großen Vielfalt an unterschiedlichen Gedanken eigentlich nur ein Thema: die Reform der Vereinten Nationen. In dieser Hinsicht ähnelt der zweite von Kofi Annan vorgelegte *Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen* (UN-Dok. A/53/1 v. 27.8.1998) dem letzten seines Vorgängers Boutros-Ghali (vgl. VN 6/1996 S. 218).

I. Die eingetretenen Veränderungen und die erforderlichen Anpassungen an eine neue Zeit prägen nicht nur das Einleitungs- und das Schlußkapitel, sie tauchen als Leitmotiv und dessen Variationen an vielen Stellen des Berichts wieder auf. Dezent weist Annan, wo immer möglich, darauf hin, daß er seinen Teil des Versprechens erfüllt hat, daß die Reformen in seinem Zuständigkeitsbereich entweder schon vollendet oder in Angriff genommen worden sind, die Mitgliedstaaten aber ihre Verpflichtungen bisher noch vernachlässigen. »Ich kann mit einiger Genugtuung sagen, daß der Verband der Vereinten Nationen heute mit größerer Geschlossenheit in der Zielverfolgung und mehr Kohärenz bei der Maßnahmensetzung handelt als vor einem Jahr. Am stärksten ausgeprägt ist die neue Teamarbeit im Sekretariat und in seinen Beziehungen mit den Programmen und Fonds«, schreibt Annan gleich in der Einleitung.

Dann zählt er noch einmal die wichtigsten Reformen auf. Das Arbeitsprogramm der Vereinten Nationen wurde in vier Kernbereiche aufgeteilt: Frieden und Sicherheit, Entwicklungszusammenarbeit, internationale wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten sowie humanitäre Angelegenheiten. Hinzu kommen die Menschenrechte, die zum »Querschnittsthema« erklärt worden sind. Zur besseren Bündelung der Arbeit wurde eine Art Kabinett – die Hochrangige Managementgruppe – eingesetzt; ihr gehören auch die Führungsspitzen der großen Dienstorte Genf, Wien, Nairobi und Rom an. Die Gruppe konferiert wöchentlich mittels modernster Telekonferenzeinrichtungen. Eine neugeschaffene Strategische Planungsgruppe soll Einzelfragen von Organisation und Management längerfristig verfolgen und prüfen. Schließlich verweist Annan auf die aus sei-

ner Sicht nützliche Einrichtung des Dienstpostens eines Stellvertretenden Generalsekretärs. Louise Fréchette aus Kanada habe schon innerhalb von wenigen Monaten bewiesen, welche »entscheidende Bedeutung« dieser Position für die Stärkung der Leistungsfähigkeit des Sekretariats zukomme. Die dort vorgenommenen Stellenkürzungen (etwa 1 000) und die Kürzungen im Haushalt fehlen in Annans Aufzählung natürlich nicht, haben sie doch in der Öffentlichkeit den nachhaltigsten Eindruck von seinem Reformwillen hinterlassen.

Die Mitgliedstaaten aber seien in dem Bereich, der nicht seiner Kompetenz, sondern ihrer Beschlußfassung unterliegt, seinen Empfehlungen nicht nachgekommen, schreibt der Generalsekretär. Tatsächlich haben sie es nicht nur versäumt, einige wichtige, von Annan vorgeschlagene Änderungen zu verabschieden – auch ihre ureigenen Reformprogramme sind im vergangenen Jahr keinen Schritt vorangekommen. Das betrifft sowohl die Erweiterung des Sicherheitsrats, die heute in weiterer Ferne zu liegen scheint als noch vor einem Jahr. Es betrifft aber auch die Neufestsetzung des Beitragsschlüssels, auf die sich die Staatengemeinschaft bisher nicht verständigen konnte. Der Generalsekretär, der die Reform des Sicherheitsrats und der Beitragsskala in seinem Bericht mit keinem Wort erwähnt, schreibt zu anderen Vorhaben gleichwohl: »In meinem Reformprogramm habe ich außerdem empfohlen, daß die Mitgliedstaaten eine Reihe von institutionellen Praktiken verbessern oder reformieren sollten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Im wesentlichen hat die Generalversammlung beschlossen, die Behandlung dieser Fragen zurückzustellen oder sie auf der dreiundfünfzigsten Tagung fortzusetzen.« Als Beispiel nennt er eine »sunset clause« für alle neuen Aufgaben, mit deren Hilfe alle Mandate zeitlich befristet werden sollen. Er erwähnt aber auch seinen Vorschlag zur Schaffung eines »ergebnisorientierten Haushaltssystems«, bei dem die Generalversammlung nur die Ziele bestimmter Aufgaben festlegen würde, aber nicht, ob die Erfüllung dieser Tätigkeiten nun mit fünfzig Bleistiften oder mit einem geschieht.

Zur Finanzlage und den Zukunftsaussichten der Weltorganisation bemerkt er eher zurückhaltend, diese seien »im vergangenen Jahr bestenfalls unverändert geblieben«. Die Höhe der nicht entrichteten Beiträge bleibe einigermaßen konstant, doch sei »bei den Zahlungseingängen eine weitere Verschlechterung eingetreten, da ehemals pünktliche Zahler ihre Zahlungen immer weiter hinausschieben. Infolgedessen stehen weniger Barmittel zur Verfügung, und die Höhe der Verbindlichkeiten übersteigt den Kas- senbestand.«

II. Der Reformgedanke taucht an vielen Stellen des in sechs Hauptteile gegliederten Berichts immer wieder auf. Im einzelnen widmet sich Annan den Themen »Herbeiführung von Frieden und Sicherheit«, »Entwicklungszusammen-

arbeit«, »Erfüllung der humanitären Verpflichtungen«, »Auseinandersetzung mit der Globalisierung«, »Stärkung der internationalen Rechtsordnung« und »Steuerung des Wandels«. Im Kapitel zu Frieden und Sicherheit streift Annan einige Krisenherde der Welt, etwa den Nahen Osten, aber auch Kosovo oder Sudan. Er fordert weitere Bemühungen bei der Abrüstung, eine Hinwendung des Sicherheitsrats zu wirtschaftlichen und sozialen Themen, weil »zwischen sozialer Gerechtigkeit, materiellem Wohlstand und Frieden« ein enger Zusammenhang bestehe, und ein intensiveres Nachdenken über vorbeugende Einsätze, da sie – wie das Beispiel Mazedonien zeige – ein wirksames Instrument zur Friedenssicherung darstellen könnten. »Leider«, so bedauert Annan, »stoßen vorbeugende Einsätze auf viele politische Hindernisse«. Lobend hebt er hervor, daß das System der Verfügungsbereitschaftsabkommen (stand-by) auf inzwischen 74 Zusagen von Mitgliedstaaten für mehr als 100 000 Soldaten zurückgreifen könne. Insgesamt konstatiert der Generalsekretär, daß die internationale Gemeinschaft ihre Hemmungen hinsichtlich des Einsatzes ihrer Friedenssicherungskapazität allmählich überwinde. Zu dieser Ansicht gelangt Annan trotz der rückläufigen Zahl der Blauhelmsoldaten, von denen zur Zeit etwa 14 500 ihres Dienst versehen. Auf dem Höhepunkt des Balkankonflikts waren weltweit knapp 80 000 Soldaten und Polizeikräfte im Namen der Vereinten Nationen eingesetzt.

Die Entwicklungsaufgabe stellt Annan zufolge »nach wie vor die größte Herausforderung in einer Welt dar, in der ein Fünftel der Menschen mit nur einem Dollar pro Tag auskommen muß, die Lebenserwartung eines Drittels aller Afrikaner bei etwas mehr als 40 Jahren liegt, beinahe 40 Prozent aller Frauen in den Entwicklungsländern Analphabetinnen sind und in Südasien mehr als die Hälfte aller Kinder im Alter von fünf Jahren untergewichtig ist und in der außerdem die asiatische Wirtschaftskrise allein in Indonesien etwa 50 Millionen Menschen in Armut zurückzuwerfen droht«. Deshalb kritisiert Annan den stetigen Rückgang der Entwicklungshilfe. Die Industrieländer geben noch etwa 0,22 vH ihres Bruttonationalprodukts hierfür aus, die sieben reichsten Industrienationen sogar nur 0,19 vH. Dieser rückläufige Trend habe auch durch ausländische Direktinvestitionen nicht wettgemacht werden können, insgesamt nicht und in einigen Regionen, die kaum Investitionen erhalten, schon gar nicht: »1997 flossen nur 3 Milliarden Dollar in alle Länder Afrikas südlich der Sahara und 4 Milliarden nach Südasien.« Die Vereinten Nationen, schreibt Annan, hätten immer größere Aufgaben auf diesem Gebiet zu meistern, aber immer knappere Mittel dafür zur Verfügung.

Ein Thema, das Annan immer wieder aufgreift und das auch in diesem Bericht eine Rolle spielt, ist jenes der Globalisierung. Ohne konkrete Vorschläge oder auch Vorstellungen zu präsentieren, wie die Menschheit der neuen Ära

der Globalisierung ordnend begegnen könnte, weist er in diesem Zusammenhang immer wieder auf die Bedeutung der Vereinten Nationen als internationales Instrument hin. Die Wirtschaft funktioniere in bestimmten Teilen schon grenzübergreifend, aber die Politik noch nicht, so lautet vereinfacht seine Philosophie. Deshalb komme den Vereinten Nationen die natürliche Aufgabe zu, ein Forum grenzübergreifender Politik zu bilden. »Während die Märkte zu globalen Märkten geworden sind, agieren die Regierungen hingegen nach wie vor lokal, so daß sich zwischen dem, was sie jeweils bewirken können, in zentralen Punkten eine immer größere Kluft auftut. Den multilateralen Institutionen kommt bei der Überwindung dieser Kluft eine entscheidende Rolle zu. Nur universelle Organisationen wie die Vereinten Nationen verfügen über die Reichweite und Legitimität, die es ihnen gestatten, diejenigen Grundsätze, Normen und Regeln aufzustellen, die unerlässlich sind, wenn die Globalisierung jedem einzelnen zugute kommen soll.« Annan blickt also weiter und sieht für die Vereinten Nationen ein großes Arbeitsfeld. Welche Rolle die Weltorganisation dabei genau spielen soll, hält er offen, weil »Globalisierung« zu einem guten Teil noch ein Schlagwort ist. Doch der Generalsekretär bietet die Weltorganisation sozusagen als ein Forum an, in dem Diskussionen – und später Beschlüsse – über die zusammenwachsende Welt stattfinden könnten. Daher ist es kaum verwunderlich, daß er diese Gedanken in sein Schlußkapitel aufgenommen hat, freilich nicht ohne den Hinweis, daß nur eine »lebensstarke und wirksame Organisation« auch auf eine neue Ära eingestellt sei. Annan beendet seinen Bericht, wie er ihn begonnen hat: mit einem Appell an die Mitgliedstaaten, »mit größerer Entschlossenheit und mehr Nachdruck diejenigen Reformen in Angriff (zu) nehmen, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen«.

III. Annans Ausführungen sind insgesamt übersichtlich gegliedert und gut lesbar. Die prägnante Darstellungsweise, die den Vorjahresbericht kennzeichnete, ist erhalten geblieben; allerdings fiel der Umfang – durchaus nicht notwendigerweise – um fast die Hälfte länger aus. Trotz seiner eher bescheidenen Art, Mißstände zu benennen, läßt Annan, wenn es darauf ankommt, keine Zweifel an seiner Position aufkommen. Am deutlichsten zeigt sich das in diesem Jahr beim Thema Reform. Annan scheint nicht nur enttäuscht über den mangelnden Willen der Mitgliedstaaten, er weiß auch ganz genau, daß seine Amtszeit als Generalsekretär letztlich an den Fortschritten im Reformprozeß gemessen werden wird. Deshalb läßt er fast keine Gelegenheit verstreichen, immer wieder auf seine Vorschläge zur Wiederbelebung der Vereinten Nationen hinzuweisen. Die Vertreter der Mitgliedstaaten können nach der Lektüre dieses Berichts jedenfalls nicht sagen, sie hätten um die Dringlichkeit der Vorhaben nicht gewußt. Spätestens im Jahre 2000 bei der »Millenniums-Generalversammlung« sollen die führenden Politiker dann wirklich Visionen zur Rolle der Vereinten Nationen entwickeln. Dann biete sich die einmalige Gelegenheit, schreibt Annan, »den Blick weiter zu richten als nur auf die dringendsten täglichen Anliegen«. □

## Politik und Sicherheit

### Vor UNISPACE III

KAI-UWE SCHROGL

#### Weltraum: 41. Tagung des Ausschusses – Vorbereitung des Berichts der UNISPACE III – Resümee des Weltraumanwendungsprogramms – Schwierige Definition des »Startstaats« von Weltraumobjekten

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1997 S. 148ff. fort.)

Je näher die Abhaltung der dritten Weltraumkonferenz der Vereinten Nationen (UNISPACE III) im Jahre 1999 rückt, desto intensiver beschäftigt sich der aus 61 Mitgliedstaaten bestehende *Ausschuß für die friedliche Nutzung des Weltraums* (kurz: Weltraumausschuß; gegenwärtige Zusammensetzung: VN 4/1997 S. 160) mit der Vorbereitung dieses Großereignisses. Dies galt 1998 sowohl für die Tagungen der beiden Unterausschüsse für Wissenschaft und Technik vom 9. bis 20. Februar sowie für Recht vom 23. bis 31. März als auch für die Tagung des Hauptausschusses vom 3. bis 12. Juni, welche sämtlich in Wien stattfanden.

I. Ein Jahr vor der UNISPACE III hat der Weltraumausschuß die erste Lesung des Berichts durchgeführt, welcher durch diese Konferenz im Juli 1999 verabschiedet werden soll. Hauptkennzeichen dieses Dokuments werden die Darstellungen der breiten Anwendungsmöglichkeiten der Raumfahrt für die Daseinsvorsorge sowie die Kommunikation und Mobilität der internationalen Gemeinschaft sein. Wichtige Merkmale sind dabei die prägnante Darlegung dieser Anwendungsmöglichkeiten und ihres direkten Nutzens für die nachhaltige Entwicklung, die zielgerichtete Koordinierung der Aktivitäten jener UN-Sonderorganisationen, die sich der Raumfahrt zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen (so FAO, WMO und UNEP) oder Teilaspekte der Raumfahrt selbst regulieren (ITU, UNESCO), sowie die Ausrichtung der Tätigkeit der Weltraumabteilung des UN-Sekretariats im Hinblick auf das Weltraumanwendungsprogramm der Vereinten Nationen. Die wichtigsten Initiativen, die aus der UNISPACE III resultieren sollen, werden in einer »Erklärung von Wien« mit dem Titel »Das Jahrtausend der Raumfahrt: Raumfahrt und menschliche Entwicklung« zusammengefaßt.

Während der Berichtsentwurf eine sachliche und detaillierte Diskussion über wissenschaftliche, technische und politische Einzelheiten erzeugte, die in ihrer Gesamtheit harmonisch und ergebnisorientiert verlief, so bestehen bezüglich der künftigen Wiener Deklaration grundsätzliche Meinungsunterschiede über Inhalt und Tragweite dieses Dokuments. Im vorliegenden Zwischenergebnis ist recht großzügig von der Einrichtung globaler Satellitensysteme zur Umweltüberwachung oder zum Katastrophenmanagement die Rede, ohne daß aber die Finanzierung sichergestellt wäre.

Dennoch war die Vorbereitung der UNISPACE III bislang von erstaunlicher Übereinstimmung



Anfang September hat Dieter Kastrup seine Tätigkeit als Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen aufgenommen; er folgte Tono Eitel nach, der Mitte 1995 die Leitung der Ständigen Vertretung am Sitz der Weltorganisation übernommen hatte. Kastrup wurde am 11. März 1937 in Bielefeld geboren. Im Anschluß an das Studium der Rechtswissenschaften in Köln und die Promotion zum Dr. jur. trat er nach Ablegen beider juristischen Staatsprüfungen 1965 in den Auswärtigen Dienst ein. Leiter der Politischen Abteilung wurde er 1988; von 1991 bis 1995 war er Staatssekretär im Auswärtigen Amt. Bis zu seinem Dienstantritt in New York war er Botschafter in Rom.

in technologischen wie politischen Fragen geprägt. Größere Konflikte traten auch deshalb nicht auf, weil die Konferenz besonders heikle – vor allem militärische – Themen wie die Verbreitung der Raketentechnologie bewußt auspart. Ebenso wenig haben die Entwicklungsländer den Versuch unternommen, neue Verteilungsdiskussionen anzufachen. Hier hat die Erklärung zur internationalen Zusammenarbeit von 1996 (vgl. VN 4/1996 S. 159), die als Resolution 51/122 von der Generalversammlung verabschiedet wurde, mäßigend gewirkt. Verglichen mit der Vorbereitung der letzten Weltraumkonferenz von 1982 verläuft die Inangriffnahme der UNISPACE III nahezu problemlos – nicht nur wegen der stetig wachsenden Interessenkonvergenzen der Staaten, sondern auch auf Grund der ausgezeichneten Vorbereitung seitens der UN-Weltraumabteilung. Dies gilt auch für die Gestaltung des Rahmenprogramms aus Seminaren, öffentlichen Vorträgen und einer Ausstellung, die den Interessenten einen einzigartigen Einblick in die globalen Raumfahrtaktivitäten ermöglichen wird.

II. Besonderes Augenmerk wird im Rahmen der UNISPACE III darauf gerichtet werden, wie die UN-eigenen Aktivitäten im Bereich der Weltraumnutzung künftig definiert werden sollen. Um einen Überblick über die bisherigen Anstrengungen zu erhalten, legte die Weltraumabteilung eine Analyse des Weltraumanwendungsprogramms der Vereinten Nationen vor.