

# Generalsekretäre im Wandel

Jost Delbrück

Das Amt des UN-Generalsekretärs und das Generalsekretariat sind in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen gewesen: sei es in Monografien, sei es in Beiträgen in Charta-Kommentaren und Handbüchern. Mit seinem als Dissertation an der juristischen Fakultät der Technischen Universität Dresden eingereichten Buch über den ›Wandel der Funktionen des UN-Generalsekretärs‹ geht Jan Conrady einen anderen Weg. Obwohl er darauf hinweist, dass das Amt des Generalsekretärs von der Persönlichkeit des jeweiligen Inhabers geprägt wird, steht »im Vordergrund der Untersuchung ... stets das Amt als solches und weniger die jeweiligen Amtsinhaber« (S. 20). Dieser plausible Forschungsansatz erlaubt dem Autor zweierlei: Erstens kann er so den offensichtlichen Wandel der Funktionen des Generalsekretärs in den weiteren Kontext des sich seit Gründung der UN tiefgreifenden Wandels der politischen Umwelt stellen; zweitens wird ihm ermöglicht, die damit eng zusammenhängenden Veränderungen im Verhältnis der Hauptorgane der Organisation zueinander herauszuarbeiten. Dies gilt insbesondere für die verschiedenen Ansätze zur Reform der UN, die zum Teil erheblichen Einfluss auf das Amt des Generalsekretärs hatten.

Die Arbeit ist in sechs Teile gegliedert: der knappen Einleitung (A.) folgt eine Darstellung der wesentlichen, vor allem historischen Grundlagen des Amtes (B.). Danach werden ausführlich seine Aufgaben und ihre rechtlichen Grundlagen behandelt. Dazu zählen: Personalverwaltung, Repräsentation, intra-institutionelle Koordinations- und Berichtstätigkeit, Aufgaben im Bereich der Finanzverwaltung, inter-institutionelle Koordinierung, Depositartätigkeit, operative Aufgaben und das Initiativrecht (C.) Im folgenden Teil untersucht Conrady, wie sich das Amtsverständnis der Generalsekretäre gewandelt hat. Dabei wird überzeugend dargelegt, wie die Generalsekretäre »zunehmend (selbst-) bewusster ihr politisches Mandat angenommen und somit zu einer dynamischen Weiterentwicklung des Amtes beigetragen haben« (D.). Im umfangreichen Teil E. werden dann eingehend die Auswirkungen des Reformprozesses der Vereinten Nationen auf die Funktionen des Generalsekretärs analysiert. Den Abschluss bildet Teil F., in dem der Autor die Implikationen des Funktionswandels des Generalsekretärs aufzeigt. Auf zwei Schwerpunkte der insgesamt äußerst gründlich recherchierten Arbeit soll im Folgenden näher eingegangen werden: zum einen auf den Wandel des Amts-

verständnisses, den der Autor anhand einer sorgfältigen Auswertung der von den Generalsekretären vorgelegten Jahresberichte vornimmt, und zum andern auf die Auswirkungen des Reformprozesses der Vereinten Nationen auf die Funktionen des Generalsekretärs.

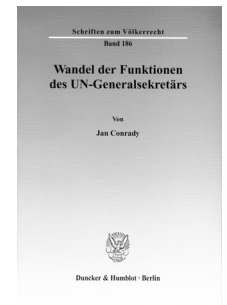
Der Autor kann für seine Untersuchung des Wandels des Amtsverständnisses auf die Jahresberichte der ersten sieben Generalsekretäre (Trygve Lie bis Kofi Annan) zurückgreifen. Er beschränkt sich auf wenige persönliche Daten sowie Angaben zum beruflichen Werdegang der Generalsekretäre, um dann ihre Sicht der Rolle der Vereinten Nationen, ihr Amtsverständnis und das Verhältnis zwischen administrativen und politischen Funktionen zu umreißen. Jede Einzeluntersuchung schließt mit einer kritischen Würdigung. Diese etwas schematische Darstellungsweise hat den Vorzug, dass der Leser nicht nur ohne Mühe die Positionen und persönlichen Prägungen der Generalsekretäre vergleichen, sondern zugleich auch den Wandel der Funktionen des Amtes über den Zeitraum von 1945 bis 2006 erfassen kann.

Als Fazit dieser Untersuchung hebt der Autor vier Punkte hervor:

1. Die Generalsekretäre »stellen die Organisation als ein Instrument der Mitgliedstaaten dar, das einerseits in der Charta eine vom politischen Interesse der Staaten *unabhängige* Rechtsgrundlage besitzt, dessen Wirksamkeit andererseits jedoch vom *politischen Willen* der Mitgliedstaaten abhängt, von diesem Instrument Gebrauch zu machen« (S.149f., Hervorhebung durch Rezensenten).

2. Während in den ersten Jahren nach der Gründung der Organisation die von den damaligen Generalsekretären für die Wirksamkeit der Organisation für dringend erforderlich gehaltene Universalität der Mitgliedschaft im Vordergrund stand, so bezieht sich der Begriff der Universalität nach Erreichen dieses Zieles auf die von den Vereinten Nationen zu behandelnden Themen. Damit erhielt die Arbeit der Organisation eine Dynamik, die zu einer kontinuierlichen Erweiterung ihres Aufgabenspektrums führte und zugleich die Interdependenz der verschiedenen Arbeitsbereiche verdeutlichte.

3. Die Jahresberichte verdeutlichen den Wandel der Funktionen des Amtes äußerlich dadurch, dass sie – ursprünglich als Tätigkeitsberichte konzipiert – in zunehmenden Maße zur Vorstellung des Arbeitsprogramms der jeweiligen Generalsekretäre umgestaltet wurden. Die Jahresberichte der neuen Art wur-



Jan Conrady

**Wandel der Funktionen des UN-Generalsekretärs**

Schriften zum Völkerrecht, Band 186  
Berlin: Duncker & Humblot 2009  
315 S., 74,00 Euro

den so zu einem Instrument der Generalsekretäre, zum Beispiel die Generalversammlung mit drängenden Problemen zu befassen. Diese Entwicklung unterstreicht die politische Aufwertung des Amtes, die nicht zuletzt auch institutionell in der Schaffung des Amtes eines Stellvertretenden Generalsekretärs im Jahr 1998 zum Ausdruck kommt.

4. Nach dem Ende des Kalten Krieges gewann der Sicherheitsrat an Handlungsfähigkeit, wodurch dann auch die politischen Funktionen der Generalsekretäre erweitert wurden.

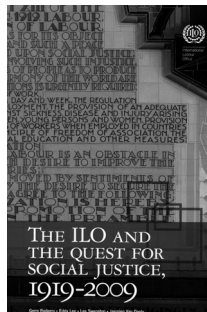
Die Geschichte der Vereinten Nationen ist zugleich auch die Geschichte ihrer Reform beziehungsweise Reformversuche. Wie sich diese Reformen auf die Funktionen des Generalsekretärs ausgewirkt haben, stellt der Autor in der zweiten Hälfte seines Buches dar. Zunächst erläutert Conrady, was er unter ›Reform‹ versteht, um dann eine Typologisierung der Reformvorschläge vorzunehmen. Er unterscheidet drei Ebenen: 1. Maßnahmen zur Effizienzsteigerung, 2. Strukturreformen und 3. Maßnahmen zur Totalrevision. Auf dieser Grundlage untersucht der Autor die vier bisherigen Reformphasen. Auch hier hat das schematische Vorgehen den Vorteil, dass nicht nur die Fortschritte, sondern auch die gescheiterten Ansätze in den Reformphasen transparent werden. Zudem haben an bestimmten Ansätzen interessierte Leser raschen Zugang zu den für sie relevanten Fakten. Die ausführlichen Untersuchungen der Reformbereiche können hier nicht im Detail nachgezeichnet werden. Im Ergebnis kommt Conrady zu überzeugenden Schlussfolgerungen. So sei der Wandel der Funktionen des Amtes nicht nur durch die von den Inhabern verfolgte Ausweitung ihrer politischen Rolle ausgelöst, sondern auch vom Reformprozess beeinflusst worden. Ebenso überzeugend zeigt der Autor, dass dieser Wandel keineswegs nur zu einer Stärkung des Amtes der Generalsekretäre geführt hat. Vielmehr haben Veränderungen im Verhältnis der UN-Hauptorgane zueinander zu Kompetenzbeschränkungen des Generalsekretärs beigetragen – etwa durch die gestiegene Einflussnahme der Generalversammlung auf die Personalpolitik.

Abschließend erörtert Conrady mit der Ausübung des so genannten Initiativrechts des Generalsekretärs verbundene Probleme, etwa die Beschaffung der notwendigen Informationen für eine verantwortliche Ausübung des Initiativrechts. Bemerkenswert ist auch sein Plädoyer, dem Generalsekretär das Recht einzuräumen, Rechtsgutachten beim Internationalen Gerichtshof einzuholen. Ein solcher Schritt würde »dem Wandel seiner Funktionen hin zu einem verstärkt politischen Amt Rechnung tragen«. (S. 282)

Insgesamt kann festgehalten werden, dass dem Autor eine Untersuchung gelungen ist, die sowohl für Völkerrechtler als auch für Politikwissenschaftler von besonderem Interesse sein dürfte.

## Vom Streben der ILO

Andrea Liese



Gerry Rodgers/  
Lee Swebston/  
Eddy Lee/  
Jasmien van Daele

**The ILO and the  
Quest for Social  
Justice 1919–2009**

Genf: International  
Labour Office  
272 S., 35,00 Euro

Seit dem Jahr 1919 tritt die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) für soziale Gerechtigkeit ein. Die Organisation, der 1969 der Friedensnobelpreis verliehen wurde, erlebte und überlebte einiges: das Scheitern des Völkerbunds, mit dem sie assoziiert war, den Kalten Krieg, Weltwirtschaftskrisen, Schwankungen in der Mitgliedschaft durch den Beitritt ehemaliger Kolonien und den Austritt etlicher Mitgliedstaaten (unter anderem Deutschland 1933–1951, Südafrika 1966–1994, USA 1977–1980), Veränderungen im Arbeitsmarkt (von der Industrialisierung bis zum Wachstum des informellen Sektors) und damit einhergehend Veränderungen in ihren Mitgliedsgruppen (vor allem bei den Gewerkschaften). Der jeweilige ökonomische und politische Kontext prägte die Aktivitäten der Organisation. Seit der Verabschiedung des ersten ILO-Übereinkommens, das 1919 die wöchentliche Arbeitszeit für Industriearbeiter auf 48 Stunden befristete, hat die ILO ihre Standardsetzung angepasst und ihr Instrumentarium der Zusammenarbeit mit den Mitgliedern erweitert und verfeinert.

Aus Anlass des 90. Jahrestags der Internationalen Arbeitsorganisation ist nun der Band ›The ILO and the Quest for Social Justice 1919–2009‹ erschienen. Von vier Autoren verfasst, bietet er in sechs Kapiteln einen Überblick über die zentralen Themen, Ziele und Errungenschaften der UN-Organisation. Lesenswert ist dieses Buch vor allem, weil es beschreibt, wie sich die ILO in den vergangenen 90 Jahren entwickelte und warum und wie sie sich bestimmten Themen annahm. Wie die Autoren im Vorwort schreiben, handelt es sich dabei weniger um eine umfassende Geschichte der ILO als vielmehr um eine Geschichte über die ILO, die von den persönlichen Erfahrungen und Ansichten, aber auch von den unterschiedlichen disziplinären Blickwinkeln der Verfasser geprägt ist: »We tell a story« (S. xiii). Die Ökonomen Garry Rodgers und Eddy Lee und der Rechtswissenschaftler Lee Swebston haben jahrzehntelang in führenden Positionen in der ILO gearbeitet. Die Historikerin Jasmien van Daele promovierte über die frühe Geschichte der Organisation, bevor sie das Team komplettierte. Eine umfassende Darstellung aller Tätigkeiten und Themen der ILO darf man nicht erwarten, wohl aber Fakten und Zuschreibungen, die – wie es der ILO-Generaldirektor in seinem Geleitwort ausdrückt – es ermöglichen, dem Wesen der Organisation nahe-zukommen (S. xi).

Neben dem persönlichen Erfahrungsschatz und Organisationswissen der Autoren fußt die Darstellung auf der Auswertung früherer Geschichtsschreibungen, Memoiren, der einschlägigen Sekundärliteratur und vieler Dokumente. Auf dieser Grundlage zeichnen die Autoren ein ausgewogenes Bild der Organisation, das Erfolge und Misserfolge, Stärken und Schwächen gleichermaßen benennt und vor allem lehrreiche Einblicke in das Zustandekommen und den Wandel von Leitbildern, Übereinkommen und Programmen ermöglicht.

Das Buch ist nach Kernthemen der ILO geordnet. Dabei folgt jedes Kapitel einem eigenen Aufbau; eine strukturierende, konkrete Fragestellung findet sich nur in manchen Kapiteln, und diese wird nicht konsequent verfolgt. Stattdessen handelt es sich um eine persönliche (nicht immer nachvollziehbare) Auswahl wichtiger Ereignisse und Phasen der Organisation, die jedoch meist im internationalen Kontext verortet und an die Bemühungen einzelner Entscheidungsträger rückgekoppelt werden. Die thematische Ordnung erschwert den Zugang für ILO-Unkundige. Sie wird aber jenen entgegenkommen, die eher an einer ideengeschichtlichen Abhandlung interessiert sind als an einer organisationsstrukturellen Darlegung. Im Anhang finden sich Auszüge aus der Verfassung, eine chronologische Übersicht wichtiger Ereignisse und ausgewählte Literaturhinweise.

Das einleitende Kapitel betont die Einzigartigkeit der Organisationsstruktur, also die Dreigliedrigkeit (tripartism), die besonders weit reichenden Kompetenzen bei der Überwachung von Normen und die Herausforderungen durch den politischen, sozialen, demografischen und ökonomischen Wandel. Wer sich mit der ILO auskennt, erfährt nichts Neues, der Unkundige erfährt hingegen zu wenig über den Inhalt der 188 Übereinkommen und 199 Empfehlungen, die anderen Instrumente der ILO (technische Zusammenarbeit, Beratungshilfe und Forschungstätigkeit), die Bedeutung des Vertragsverletzungsverfahrens zur Vereinigungsfreiheit für die Demokratisierung von Staaten oder die Kompetenzen der drei ILO-Organen (Internationale Arbeitskonferenz, Verwaltungsrat und Internationales Arbeitsamt).

Das zweite Kapitel, hauptsächlich von Swepston verfasst, nimmt die Verabschiedung der Erklärung über grundlegende Ziele und Rechte bei der Arbeit im Jahr 1998 zum Anlass, um dem Verhältnis von Arbeitsstandards und Menschenrechten auf den Grund zu gehen. Es stellt die zentralen menschenrechtlichen Themen in der Arbeit der ILO vor (Vereinigungsfreiheit und Tarifvertragsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit, Verbot der Kinderarbeit, Rechte indigener und in Stämmen lebender Völker) und behandelt dabei *en passant* die langjährige Auseinandersetzung mit Mitgliedstaaten (etwa Myanmar) ebenso wie die Entwicklung der Übereinkommen zum Mindestalter hin zum Übereinkommen gegen die schlimms-

ten Formen der Kinderarbeit und das Flaggschiff der technischen Zusammenarbeit, das Programm zur Bekämpfung der Kinderarbeit.

Das dritte Kapitel zum Thema Arbeitsbedingungen (Hauptautor Rodgers) beleuchtet die grundlegenden Veränderungen, die es im letzten Jahrhundert in den Einstellungen und der Politik der Mitglieder und der ILO gab. Zudem verschafft es einen Überblick über die Wirkung von ILO-Übereinkommen zur Arbeitszeit, zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie zum Mindestlohn auf die Gesetzeslage und Praxis in Mitgliedstaaten.

Das vierte Kapitel (Federführung von Daele) untersucht die Haltung der ILO zu sozialen Sicherungssystemen sowie ihre Rolle und ihren Einfluss bei der weltweiten Entwicklung entsprechender Systeme. Dabei erläutert die Autorin, warum die ILO in der Zwischenkriegszeit das deutsche Modell einer Sozialversicherung propagierte, warum sie im Übereinkommen 102 von 1952 gegen den Widerstand der Arbeitgebervertreter einen flexiblen Mindeststandard fest schrieb und warum sie eher über die Beratungstätigkeit und die technische Zusammenarbeit als über die Standardsetzung Einfluss nahm.

Lee blickt als Hauptautor des fünften Kapitels auf die 90-jährige Tätigkeit der ILO im Bereich Beschäftigung und Armutsbekämpfung zurück, darunter das ambitionierte Weltbeschäftigungsprogramm (seit 1969), welches in den siebziger Jahren zur maßgeblichen Quelle für Expertise über Beschäftigungsfragen in Entwicklungsländern wurde. Dabei fragt Lee, inwiefern die Tätigkeiten der ILO angemessene Antworten auf die jeweiligen Probleme der Zeit boten. Kritisch beleuchtet er die fehlende Positionierung des Programms zu den Strukturanpassungsprogrammen der achtziger Jahre und verdeutlicht, wie Budgetaufteilungen, die interne Struktur der ILO und die Befugnisse ihrer Mitarbeiter die Kompetenz des Programms beschnitten.

Das sechste und letzte Kapitel widmet sich der jüngeren ILO-Agenda der menschenwürdigen Arbeit als Beitrag zu einer fairen Globalisierung, die seit der Wahl Juan Somavias im Jahr 1998 zum Generaldirektor den zentralen Bezugsrahmen der ILO-Aktivitäten bildet.

Zweifelsohne ist dieses Buch ein Gewinn für die ›ILO community‹, also die Delegierten der Konferenz und die nationalen und lokalen Organisationen, welche sie repräsentieren, die Mitarbeiter im Internationalen Arbeitsamt und schließlich all jene, die mit Fragen der Arbeit und sozialen Gerechtigkeit befasst sind. Studierende, die einen wohlgeordneten Überblick über die Struktur und Geschichte der Organisation wünschen, werden hier eher nicht fündig. Doch auch all jenen jenseits der ›ILO community‹, die sich dafür interessieren, wie internationale Organisationen funktionieren und wie sie auf Veränderungen (nicht) reagieren, sei die Lektüre empfohlen.