

Eine UNO für das 21. Jahrhundert

Dem Weltgipfel 2005 im September liegen Vorschläge zur Beschlussfassung vor, die eine der grundlegendsten Reformen der Vereinten Nationen in ihrer sechzigjährigen Geschichte einleiten könnten. Die Forderung nach Veränderung wurde immer stärker, um wirksamer auf eine Reihe zusammenhängender Bedrohungen und Herausforderungen reagieren zu können. UN-Generalsekretär Kofi Annan sagte anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung der Charta der Vereinten Nationen, dass „die Herausforderungen kaum höher sein“ könnten. „Die Chance, gemeinsame Antworten auf gemeinsame Bedrohungen zu finden, wird sich kaum so bald wieder ergeben. Gerade in diesem Zusammenhang.....sind Reformen und eine Stärkung der Vereinten Nationen so bitter notwendig.“

Reformen, die im Rahmen des Zuständigkeitsbereiches des Generalsekretärs eingeleitet werden konnten und vor allem die Verwaltung und Struktur des Sekretariats betrafen, wurden nach der Wahl Kofi Annans 1997 und danach in seiner zweiten Amtszeit ab 2002 umgesetzt (siehe Abschnitt Sekretariat). Ein im April 2005 vorgelegter Bericht der Hauptabteilung Management verzeichnet weitere Einsparungen und die Freisetzung zusätzlicher Mittel aufgrund von Reformen, die dem langjährigen Wunsch der Mitgliedstaaten entsprachen, die Vereinten Nationen mögen „mehr mit weniger Mittel“ tun.

Fakten und Zahlen

- 1945 trafen Vertreter von 50 Ländern in San Francisco zusammen, um die Gründungscharta der Vereinten Nationen auszuarbeiten. Heute gibt es 191 Mitgliedstaaten; zuletzt traten 2002 die Schweiz und Timor-Leste der Organisation bei.
- Der ordentliche Haushalt des UN-Sekretariats für 2005 beläuft sich auf US\$ 1,8 Milliarden. Im Vergleich: die Feuerwehr der Stadt Tokio verfügt über US\$ 2,2 Milliarden und der jährliche Verwaltungshaushalt der Europäischen Union lag, noch vor ihrer Erweiterung, bei US\$ 8,3 Milliarden.
- Effizienzreformen setzten 2004 neue Mittel in Höhe von US\$ 1,2 Millionen frei – was größtenteils auf den Einsatz neuer elektronischer und digitaler Technologien zurückzuführen war (siehe Bericht über „Beurteilung der Fortschritte und Auswirkungen der Maßnahmen zur Verbesserung des Managements“, Dokument A/60/70)

In den letzten Monaten kamen weitere neue Veränderungen. Dazu gehörten die Einsetzung von zwei beschlussfassenden Ausschüssen auf der Leitungsebene – der Ausschuss für Management und der Ausschuss für Politik, die der Straffung der Managemententscheidungen auf höchster Ebene dienen; die Schaffung eines Ethikbüros, das als Frühwarninstanz vor Machenschaften und zum Schutz und zur Stärkung ethischer Grundsätze fungieren soll; die Bildung eines Gremiums für die Durchführung von Managementaufgaben, das die Leistung leitender Manager systematisch untersucht; sowie die Einsetzung eines Kontrollausschusses des UN-Sekretariats, das für die Umsetzung der Empfehlungen der Kontrollgremien der Vereinten Nationen durch die Manager des Sekretariats Sorge tragen soll. Das Beschaffungssystem der Vereinten Nationen wurde ebenfalls gestärkt, um beste Praktiken aufzugreifen und Fallstricke zu vermeiden, wie sie im Öl-für-Lebensmittel-Programm im Irak angegriffen wurden. Auf der operationellen Seite nimmt der Demokratiefonds konkrete Gestalt an, der Ländern bei der Stärkung demokratischer Verfahren helfen soll.

Weitere operationelle Verbesserungen im Bereich der zwischenstaatlichen Einrichtungen erfordern die Zustimmung der Mitgliedstaaten. In seinem, im März 2005 vorgelegten Bericht „In größerer Freiheit“ unterbreitete der Generalsekretär eine Reihe von Vorschlägen. Dabei griff er in einigen Fällen auf Empfehlungen des Berichts einer unabhängigen Gruppe über Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel aus 2004 zurück, oder wiederholte und bekräftigte Ideen, die er während seiner Amtszeit bereits einmal vorgebracht hatte.

Dazu gehören:

- Die Schaffung einer neuen Kommission für Friedenskonsolidierung, die Ländern nach der Beendigung von Konflikten helfen soll;
- Die Einsetzung eines Menschenrechtsrates an Stelle der in Mißkredit geratenen Menschenrechtskommission;
- Die Überprüfung der Arbeit des UN-Büros für interne Aufsichtsdienste mit Blick auf seine erhöhte Unabhängigkeit und Wirksamkeit;
- Die Straffung der Beratungen in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, deren Arbeit direkter und relevanter auf die Ereignisse in der Welt abgestimmt werden soll;

- Die Erweiterung des Sicherheitsrates, der die Welt des 21. Jahrhunderts repräsentativer widerspiegeln soll.

Generalversammlung

Die Generalversammlung führt alle 191 Mitgliedstaaten zusammen und dient als Beratungs- und Beschlussfassungsorgan der Vereinten Nationen. In ihre Zuständigkeit fallen die Beratung und Annahme des Haushalts und die Wahl der Mitglieder der anderen Hauptorgane, darunter der wechselnden Mitglieder des Sicherheitsrates.

Zur Neubelebung der Versammlung könnten ihr Arbeitsprogramm rationalisiert und ihre Beratungsverfahren beschleunigt werden – insbesondere durch eine Straffung ihrer Tagesordnung und der Struktur ihrer Ausschüsse und durch die Stärkung der Rolle und Autorität ihres Präsidenten. Diese Entwicklung hat bereits mit der Verabschiedung der Generalversammlungsresolutionen 58/126 (Dezember 2003) und 58/316 (Juli 2004) begonnen. (Siehe auch *Hintergrundinformation über die sechzigste Tagung der Generalversammlung*).

Derzeit befasst sich die Generalversammlung mit einer Fülle oft überschneidender Fragen. Die Vorjahrs-tagung der Versammlung hatte 150 Tagesordnungspunkte zu bewältigen; viele davon waren schon in den Jahren davor behandelt worden. Der Generalsekretär hat in seinem Märzbericht vorgeschlagen, dass die Versammlung ihre Aufmerksamkeit auf die wichtigsten substanzialen Fragen des Tages konzentrieren sollte.

Sicherheitsrat

Seit langem besteht schon Interesse an einer Reform des Sicherheitsrates, damit dieser die geopolitischen Realitäten von heute und nicht mehr jene aus dem Jahr 1945 widerspiegelt, als die Organisation gegründet wurde. In der Millenniumserklärung haben alle Staaten ihre Entschlossenheit bekräftigt, ihre Bemühungen „zur Erreichung einer umfassenden Reform des Sicherheitsrates in all ihren Aspekten“ zu verstärken. Ubereinstimmung herrscht auch darüber, dass die Arbeitsweise des Rates effizienter und transparenter gemacht werden kann.

Um die Diskussion in dieser Frage voranzutreiben hat die vom Generalsekretär eingesetzte Hochrangige Gruppe über Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (www.un.org/secure-world) im Dezember 2004 zwei Modelle für einen neuen Sicherheitsrat vorgeschlagen: Nach dem ersten Modell soll die Zahl der ständigen Sitze erhöht werden, nach dem anderen Modell soll es nur neue nicht-ständige Sitze geben. Seit der Veröffentlichung des Berichts des Generalsekretärs im März hat eine intensive Debatte über die Erweiterung des Sicherheitsrates eingesetzt. Verschiedene Modelle für die Erweiterung des Rates von seinen derzeit 15 auf 25 oder 26 Mitglieder wurden der Generalversammlung in Resolutionsanträgen vorgelegt. Einige Mitgliedstaaten hegen die Sorge, dass eine Erweiterung des Rates die Beschlussfassungskapazität dieses Gremiums schwächen könnte.

Es wurde auch darauf verwiesen, dass eine Beschlussfassung über diese Frage noch weitere Diskussionen während der sechzigsten Tagung der Generalversammlung, die Mitte September beginnt, erfordern könnte. Aber ungeachtet des Zeitpunktes der Beschlussfassung erfordert eine Änderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrates eine Abänderung der Charta der Vereinten Nationen, die der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder der Generalversammlung und der anschließenden Ratifikation durch die dafür zuständigen Verfassungsorgane dieser Mitgliedstaaten einschließlich der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates bedarf.

Wirtschafts- und Sozialrat

Der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ist das Hauptorgan der Vereinten Nationen für die Koordinierung und Überprüfung der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sowie für die Beratung und Förderung des Dialogs in Entwicklungsfragen.

In jüngster Zeit hat der ECOSOC die Partnerschaften mit nichtstaatlichen Organisationen und dem Privatsektor verstärkt, vor allem im Bereich der humanitären Hilfeleistungen und der Friedenskonsolidierung nach dem Ende von Konflikten, und für die Koordination mit dem Sicherheitsrat auf diesem Gebiet gesorgt. Der Rat spielte seit 1990 auch eine führende Rolle bei der verstärkten Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit den Weltfinanzorganisationen und der Harmonisierung der internationalen Bemühungen auf den Gebieten des Finanzwesens, des Handels, der Entwicklungshilfe und der nationalen Entwicklung. Diese Zusammenarbeit brachte schließlich ihre Früchte in dem bahnbrechenden Konsens von Monterrey 2002 und dem anschließenden Weltgipfel über nachhaltige Entwicklung in Johannesburg, die eine neues Kapitel in der Nord-Süd-Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklung aufschlugen.

Es bestehen aber auch seit langem Zweifel an der Durchschlagskraft des ECOSOC, der neben seinen Beratungs- und Dialogfunktionen über keine formellen Zuständigkeiten zur Finanzierung – wie bei den internationalen Finanzinstitutionen – oder zur Verhängung von Sanktionen – wie der Sicherheitsrat – verfügt. Der Generalsekretär hat vorgeschlagen, dass der ECOSOC seine Relevanz durch die Abhaltung hochrangiger Überprüfungen der Entwicklungszusammenarbeit, die alle zwei Jahre stattfinden könnten, erhöht. Ausserdem könnte der Rat die Einhaltung international vereinbarter Entwicklungsziele durch alle Länder überwachen.

Der Generalsekretär empfahl weiter, dass der Rat bei Ausbruch humanitärer oder wirtschaftlicher Krisen unverzüglich Treffen einberufen könnte, um die Reaktionen der Vereinten Nationen zu koordinieren. Nach einer weiteren Forderung soll der Rat mehr auf die Zusammenhänge zwischen Frieden und Entwicklung eingehen und für die Koordination mit dem Sicherheitsrat und der neuen Kommission für Friedenskonsolidierung, falls diese geschaffen werden sollte, sorgen.

Menschenrechtsrat

Die Charta der Vereinten Nationen erteilt der Organisation den Auftrag, die Menschenrechte in aller Welt zu schützen und zu fördern. Dieser Auftrag wurde durch viele Faktoren erschwert, darunter auch durch die begrenzte Effektivität der Menschenrechtskommission, die bei vielen inzwischen arg in Mißkredit geraten ist.

Im Lauf der Vorbereitungen für den Weltgipfel haben die Mitgliedstaaten eine Empfehlung des Generalsekretärs diskutiert, die Kommission durch einen kleineren, aber ständigen Menschenrechtsrat in Genf zu ersetzen, der den Menschenrechten wieder jene vorrangige Stellung verschaffen soll, die ihnen nach der Charta zukommt. Die ersten Entwürfe für das Abschlussdokument, das den Mitgliedstaaten im September zur Verabschiedung vorgelegt werden soll, sahen die Bildung des neuen Rates als Hilfsorgan der Generalversammlung und nicht des Wirtschafts- und Sozialrates vor.

Die Mitglieder des Rates sollen direkt mit Zweidrittelmehrheit von der Generalversammlung gewählt und nicht lediglich von den regionalen Gruppen nominiert werden, um einen entsprechend hohen Standard zu gewährleisten.

Sekretariat

Generalsekretär Kofi Annan hat die Reform zu einem Markenzeichen seiner Amtszeit gemacht. 1997 hat er eine „stille Revolution“ in Gang gesetzt, um die Vereinten Nationen schlanker und effektiver zu machen. Zu den vielen Veränderungen, die er seither eingeführt hat, gehören die Straffung von Managementverfahren und die Streichung von rund 1.000 Dienststellen, die Einführung einer ergebnisorientierten Haushaltserstellung und eines Internet-

gestützten Rekrutierungsverfahrens, die Verlagerung von Ressourcen aus der Verwaltung in die Entwicklungsarbeit, sowie eine flexiblere Personalpolitik.

Die derzeitige Reformphase fällt in eine besonders kritische Zeit für die Vereinten Nationen. Der Generalsekretär hat entscheidende Management- und Kontrollreformen eingeleitet, um die Vereinten Nationen effizienter, transparenter und rechenschaftspflichtiger zu machen. Dazu zählt die Einsetzung von zwei Ausschüssen für Politik und Management auf Leitungsebene, die Bildung einer Frühwarninstanz für Machenschaften zum Schutz der Mitarbeiter, eines Gremiums für die Durchführung von Managementaufgaben, sowie rigorosere und kompetitivere Richtlinien für die Auswahl leitender Manager, die Bildung eines unabhängigeren Kontrollausschusses und ein verbesserter Verhaltens- und Ethikkodex für alle Mitarbeiter, einschließlich des Personals für Friedenssicherungseinsätze.

Weitere Änderungen hängen von der Billigung der Mitgliedstaaten ab. Ein Vorschlag sieht die vollständige Überprüfung der Finanz- und Personalpolitik der Vereinten Nationen und der einschlägigen Regeln vor. Auch eine eingehende Überprüfung des Büros für interne Aufsichtsdienste wurde angeregt, um die Unabhängigkeit und Wirksamkeit dieses wichtigen Kontrollorgans der Vereinten Nationen zu erhöhen.

Die Mitgliedstaaten erwägen auch, dem Generalsekretär als oberstem Verwaltungschef der Organisation mehr Autorität im Managementbereich und mehr Flexibilität in Haushalts- und Personalfragen einzuräumen. Der Generalsekretär hat seinerseits die Generalversammlung um die erforderlichen Mittel für ein Auszahlungsprogramm für Mitarbeiter ersucht, um die vorhandenen Personalressourcen besser zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben einsetzen zu können.

* * * * *