Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

Wirtschaft und Entwicklung

34. Generalversammlung: Beschlüsse zur Neugliederung — Pläne zur Abschaffung von funktionalen Kommissionen des ECOSOC — Neue Organisation der operativen Sekretariatseinheiten (1)

(Die folgenden Ausführungen knüpfen an die Darstellungen des Neugliederungs-Komplexes in VN 3/1978 S.73ff. und VN 1/1979 S.11ff. an.)

I. Die beschleunigte Durchführung der Strukturempfehlungen von 1977 (UN-Doc.A/Res/32/197 v. 20.12.1977) hatte die 33.Generalversammlung in ihrer Resolution 33/202 am 29. Januar 1979 gefordert. Die an die wichtigsten Organe des Wirtschafts- und Sozialbereichs gerichteten Empfehlungen zur Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) und zur Konsolidierung der verschiedenen Fonds konnten jedoch noch nicht ausgeführt werden, weil die UN-Mitgliedstaaten sich nicht auf eine gemeinsame Linie einigen konnten. So hatte sich denn die 34. Generalversammlung erneut mit der Neugliederung zu befassen, ohne freilich über die Zukunft des ECOSOC Einvernehmen erzielen zu können.

Vertagt auf den Herbst 1980 wurde die Beratung eines Resolutionsentwurfs von Argentinien und Jamaika (A/C.2/34/L.103), der das Mißbehagen der Entwicklungsländer an der begrenzten Mitgliederzahl — derzeit 54 — des Wirtschafts- und Sozialrats zum Ausdruck bringt. Der Entwurf schlägt die Umwandlung des ECOSOC in einen Ausschuß vor, dem alle Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen angehören. Zugleich mit der Umwandlung des ECOSOC in einen Plenarausschuß sollen folgende ihm nachgeordnete Gremien abgeschafft werden: Kommission für soziale Entwicklung, Bevölkerungskommission, Kommission für die Rechtsstellung der Frau, Kommission für transnationale Unternehmen, Ausschuß für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung, Überprüfungs- und Bewertungsausschuß (für die Maßnahmen und Ziele der zweiten Entwicklungsdekade) sowie Ausschuß für natürliche Ressourcen. Die sozialistischen Länder haben sich bereits gegen diese Vorschläge ausgesprochen. Die Aussichten des Entwurfs werden zur Zeit nicht hoch eingeschätzt; als Grundlage für einen Kompromiß etwa in Form einer geringfügig erhöhten Mitgliederzahl des ECOSOC kommt ihm aber taktische Bedeutung zu.

Außerhalb des ECOSOC-Bereichs verabschiedete die 34. Generalversammlung jedoch ohne förmliche Abstimmung einvernehmlich mehrere Resolutionen zum Thema Neugliederung. Eine dient der Vereinfachung oder Straffung des oft schwerfälligen Beratungsvorgangs in den Ausschüssen. Alle fordern eine schnellere Durchführung bereits beschlossener Vorschläge. So sieht die Resolution 34/212 vor, daß die Vielzahl der Tagesordnungspunkte des zweiten, für Wirtschaftsfragen zuständigen Hauptausschusses der Generalversammlung künftig unter sechs Hauptpunkten gegliedert wird (im Herbst 1979 waren es 20 Punkte) und einige davon nur jedes zweite Jahr behandelt werden. Über die Vereinfachung der Arbeit des dritten Hauptausschusses (Sozialfragen) soll auf der 35. Generalversammlung beraten werden. Eine weitere Resolution (A/Res/34/213 v. 19.12.1979) beschäftigt sich mit der bereits früher geforderten Erhöhung der freiwilligen Beiträge für operative Tätigkeiten der Vereinten Nationen, dem Grundsatz der Bestimmung des Empfängerlandes über die Art der zu leistenden Hilfe und die Aufgaben des örtlichen Koordinators der Vereinten Nationen. Die Resolution bekräftigt und beschreibt die Funktion des UN-Koordinators und verlangt vom Generalsekretär, diese Länderbeauftragten unverzüglich im Einvernehmen mit dem jeweiligen Gastland zu bestellen. Den Hintergrund für diese Resolution bilden die Schwierigkeiten, die sich bei der Durchführung der Neugliederungsvorschläge zu diesem Punkt des Problembereichs V (s.VN 3/1978 S.77) ergeben haben. Die Resolution 34/214 vom 19. Dezember empfiehlt, das Verfahren der Zusammenarbeit zwischen dem Verwaltungsausschuß für Koordinierung (ACC) und den Regierungsvertretergremien der UN-Organisationen festzulegen.

Die Resolutionen zur Neugliederung enthalten vorwiegend eine Wiederholung der früheren Empfehlungen. Sie drängen auf Durchführung und geben damit der Unzufriedenheit über die langsamen Fortschritte in diesem Bereich Ausdruck, vielfach in Verkennung der Schwierigkeiten, die sich bei der Durchführung einer als Kompromiß zustande gekommenen Empfehlung, die möglichst allen Seiten gerecht wird, ergeben. Die Bereiche, in denen die Mitglieder der Vereinten Nationen selbst zu einer Übereinstimmung kommen müssen, um den Empfehlungen Rechnung zu tragen (vor allem bezüglich des ECOSOC und des einheitlichen Hilfsfonds), sind ungelöst geblieben.

II. Im Bereich des Sekretariats der Vereinten Nationen ist die Neugliederung der für den operativen Bereich zuständigen Abteilung bekanntgegeben und organisatorisch inzwischen weitgehend vollzogen worden. Die *Abteilung ›Technische Zusammenarbeit für Entwicklung‹ (DTCD)* wurde aufgrund der Empfehlungen des Ad-hoc-Ausschusses zur Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen geschaffen (vgl. VN 3/1978 S.79), um den Grundsatz-, Forschungs- und Planungsbereich in einer Abteilung anzusiedeln, die für alle Sachbereiche der Vereinten Nationen sozusagen vor die Klammer zu setzen ist, und die operativen Aufgaben in einer gesonderten Abteilung zusammenzufassen (früher gab es nur eine Wirtschafts- und Sozialabteilung ohne die vorgenannte Trennung).

Die Gliederung der Abteilung ›Technische Zusammenarbeit für Entwicklung‹ litt anfangs unter gewissen organisatorischen und strukturellen Kinderkrankheiten. Nach mehr als einem Jahr vielfacher Untersuchungen, unter Berücksichtigung von Vorschlägen von drei intern eingesetzten Ausschüssen und nach Diskussion mit allen Bediensteten der Abteilung ist kürzlich von Untergeneralsekretär Bi Jilong, dem neuernannten chinesischen Abteilungsleiter, eine Organisationsanweisung erlassen worden, die die Struktur der Abteilung und ihre Funktionen deutlicher hervortreten läßt. Naturgemäß bleibt abzuwarten, wie sich die Neugliederung bewährt und welchen Inhalt sie durch die tatsächliche Arbeit erhält.

Unter dem Leitmotiv, den Bedürfnissen der Entwicklungsländer besser gerecht werden zu können und den Generalsekretär und die Regierungsvertretergremien wirksamer zu unterstützen, wird die Abteilung als operativer Arm des UN-Sekretariats strukturiert. Die sachliche Zuständigkeit der Abteilung läßt sich grob dahin definieren, daß alle Fachbereiche der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit, für die keine Sonderorganisationen oder sonstige abgetrennte Einheiten bestehen, von den Vereinten Nationen selbst wahrgenommen werden und der Abteilung zugeordnet sind. Dies sind zum Beispiel die Fachbereiche Energie, Bergbau, Geologie, Wasserwirtschaft, Transport, öffentliche Verwaltung, Finanzen, Bevölkerung sowie wirtschaftliche und soziale Entwicklungsplanung. Nicht erfaßt sind Fachbereiche wie Ernährung (FAO), Gesundheit (WHO), Arbeit (ILO), Erziehung (UNESCO), Industrie (UNIDO), Handel (UNCTAD), Umwelt (UNEP) und Siedlungsfragen (Habitat), weil für sie bereits gesonderte Organisationen bestehen.

Funktional hat die Abteilung auf den vorbezeichneten Gebieten fachlich die von UNDP und anderen finanzierten Projekte vorzubereiten, durchzuführen und zu bewerten. Zugleich hat sie für diese Fachbereiche neben den operativen Aufgaben die Regierungsvertretergremien und Sekretariatseinheiten fachlich zu betreuen. Organisatorisch ergeben sich dabei gelegentlich Abgrenzungsschwierigkeiten, da Grundsätze und generelle Aufgaben der Vereinten Nationen betroffen sein können. Es ist deshalb beispielsweise noch nicht entschieden, wohin die Bereiche Statistik sowie Wissenschaft und Technologie zugeordnet werden sollen.

Für die *Organisation* der Abteilung ›Technische Zusammenarbeit für Entwicklung‹ sind zwei Fachunterabteilungen geschaffen worden, nämlich eine für *natürliche Ressourcen, Energie und Transport* sowie eine für *Entwicklungsverwaltung, Finanzen und Planung*. Daneben ist eine geographisch gegliederte Unterabteilung *›Programme und Durchführung‹*, praktisch das frühere Office of Technical Cooperation (OTC), angesiedelt, deren Hauptaufgaben in der Länderprogrammierung und dem Management der Projektdurchführung bestehen. Schließlich ist eine Unterabteilung für die logistische Ausstattung der Projekte (Support Services) mit dem nichtssagenden Namen *›Abteilung für Feldoperationen‹* geschaffen worden, in der Expertenrekrutierung, Beschaffung, Studien und

Ausbildungsplätze sowie die Verwaltung des Personals und der Beschaffungen zusammengefaßt sind. Die Rekrutierungsabteilung (Technical Assistance Recruitment Service) und die Beschaffungsstelle sind von der Personal- bzw. Verwaltungsabteilung der Vereinten Nationen bereits im vorigen Jahr der Abteilung ›Technische Zusammenarbeit für Entwicklung‹ zugeordnet worden.

Die Abteilung plant eine mehr auf Projekte bezogene *Arbeitsmethode* zu entwickeln. Es sollen Arbeitsgruppen für größere Projekte geschaffen werden, die sich aus den von den jeweilig beteiligten Bereichen kommenden Mitarbeitern (Fachbereich, Managementbereich, Rekrutierung, Beschaffung) zusammensetzen. Jedes Team soll einen Leiter erhalten, der aus jedem Bereich kommen kann. Diese Art der Gruppenarbeit und Zuordnung persönlicher Verantwortung soll die bisher oft schwerfällige Arbeitsweise auflockern. Erfahrungen mit dieser Arbeitsmethode sowie der Trennung von der Grundsatzabteilung liegen noch nicht vor.

Die Neugliederung des operativen Bereichs hat den Vorteil, daß sie die Zusammenarbeit mit den Regionalkommissionen und die Dezentralisierung gewisser Aufgaben erleichtert sowie zu einer besseren Koordinierung mit den mittelvergebenden Stellen wie dem UNDP führt. Die organisatorische Zusammenfassung von Fach- und Managementbereich mit Beschaffung und Expertenrekrutierung ist ein Vorzug, der zu schnellerer Arbeit führen kann, der aber mit der Abtrennung von der Verwaltungs- bzw. Personalabteilung eingekauft wurde und wenigstens theoretisch die Gefahr in sich birgt, daß Beschaffungs- und Personalentscheidungen von politischen Gesichtspunkten beeinflußt werden können, da die organisatorische Neutralität im Verwaltungs- bzw. Personalbereich nicht mehr in gleicher Weise gegeben ist. Es bleibt abzuwarten, welche organisatorische Zuordnung sich besser bewährt. Für Ausnahmeentscheidungen im Personalbereich bleibt die Mitwirkung der UN-Personalabteilung fortbestehen, was als Sicherheitsventil nicht zu unterschätzen ist.

Abschließend läßt sich bei einer Betrachtung des heutigen Standes der Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen feststellen, daß es seit dem großen Kompromiß der Resolution 32/197 nicht viel Neues gegeben hat, daß jedoch gewisse Veränderungen (wenn auch langsam) vor allem im Sekretariatsbereich deutlichere Gestalt annehmen. vR

ECE und Umweltschutz: Gesamteuropäische Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung (2)

(Dieser Bericht knüpft an die Darstellung von G. v. Groll, Ost-West-Zusammenarbeit als Programm, VN 4/1979 S.120ff., an.)

I. Ein in dreijähriger mühsamer Kleinarbeit im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (Economic Commission for Europe, ECE) ausgearbeiteter Konventionsentwurf über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung lag den 34 für Umweltfragen zuständigen Ministern und Regierungsvertretern aus West- und Osteuropa, den Vereinigten Staaten und Kanada vor, die vom 13. bis 15. November 1979 in Genf zu einem ›hochrangigen Treffen‹ zusammenkamen. Das Übereinkommen wird nach Ratifikation durch 24 Parteien in Kraft treten. Als weiteres Dokument wurde durch Akklamation eine Deklaration über abfallarme und abfallfreie Technologien und die Wiederverwendung und Verwertung von Rohstoffen angenommen. Die Mitgliedschaft in der ECE deckt sich im wesentlichen mit den Signatar-Staaten der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die am 1. August 1975 in Helsinki verabschiedet wurde. Mit der Ausnahme Albaniens, das Mitglied der ECE ist (und Monacos, das lediglich an der KSZE teilnahm), waren alle Länder Europas und Nordamerikas auf dem Treffen vertreten.

In den vergangenen zehn Jahren hatten sich Organisationen wie NATO, OECD, EG, Europarat und RGW mit wenig Erfolg um die Inangriffnahme der insbesondere durch den Transport von Schwefelemissionen über weite Entfernungen (von 1000 bis 3000 km) entstehenden Umweltschäden befaßt. Diese Problematik fand dann 1973 Eingang in die Ost-West-Verhandlungen der KSZE, die in ihrer Schlußakte die Teilnehmerstaaten konkret damit beauftragte, »durch internationale Zusammenarbeit ein ausgedehntes Programm für die Überwachung und Einschätzung der Verbreitung von luftverschmutzenden Stoffen über weite Entfernungen, beginnend mit Schwefeldioxyd, unter möglicher Ausdehnung auf andere Schmutzstoffe, zu entwickeln«. Diese Aufgabe sollte im Rahmen der ECE fortgeführt werden.

Bei den anschließenden Verhandlungen in der Genfer Wirtschaftskommission über die Art der Durchführung dieses Auftrags der KSZE waren die Skandinavier die treibende Kraft. Sie erhielten — beinahe unerwartet — Schützenhilfe der östlichen Seite, als die Sowjetunion den sogenannten Breschnew-Vorschlag zur Abhaltung all-europäischer Kongresse über den Umweltschutz, das Transportwesen und die Energiewirtschaft auf der 31. Jahresversammlung im April 1976 in die ECE einbrachte. Die Form eines ›hochrangigen Umwelttreffens‹, wie es jetzt stattfand, kam dann den Vorstellungen der Mehrzahl der westlichen Mitgliedsländer entgegen, die dem unauffälligen Arbeitsstil der ECE eher entspricht als die Veranstaltung von Mammutkongressen.

Laut Messungen der OECD hat die grenzüberschreitende Umweltverschmutzung vor allem in den Industriegebieten Englands, Nordfrankreichs, Belgiens, der Bundesrepublik (Ruhr), der DDR und Polens ihren Ursprung. Durch die Verfeuerung von Brennstoffen, die Schwefelsäureproduktion, den Verbrauch der Haushalte und andere Quellen tritt Schwefel aus, der zu einem großen Teil in der Atmosphäre zu Sulfaten oxydiert und in drei bis fünf Tagen über weite Räume transportiert wird. Die Hauptgeschädigten sind neben den skandinavischen Ländern Norwegen, Schweden und Finnland die Schweiz und Österreich, insbesondere da sie mehr atmosphärischen Schwefel empfangen, als sie selbst an andere Länder abgeben.

II. Die wesentlichen Bestimmungen der ECE-*Konvention* sind:

— gegenseitige Information und Konsultation, bessere Erforschung der Wirkung luftverschmutzender Stoffe, Verbesserung der Meßtechnik;
— Ausbau bestehender Meßprogramme und Ausrüstung neuer für die Luftverschmutzung bedeutsamer Anlagen nach dem Stand der Umwelttechnik;
— die Bemühensklausel, die Luftverschmutzung in den Vertragsstaaten nicht anwachsen zu lassen.

Die *Deklaration* über abfallarme und abfallfreie Technologien und Recycling fordert:

— gegenseitige Unterstützung von Forschung und Entwicklung in den genannten Gebieten;
— Zusammenstellung eines Kompendiums oder Herausgabe einer Zeitschrift über abfallarme Technologien;
— Zusammenarbeit auf dem Gebiete des Austauschs von Abfällen (Abfallbörsen).

In der Generaldebatte wiesen die Vertreter der meistbetroffenen Länder, unter ihnen der norwegische Umweltminister, noch einmal auf die Schäden der Luftverunreinigung durch Schwefeldioxyd für die menschliche Gesundheit, die Böden (Versauerung), das Leben in den Gewässern, die Wälder und die Kulturdenkmäler hin. Von anderen Teilnehmerstaaten wurden weitere regionale Probleme wie die Wasserverschmutzung, der Schutz von Flora und Fauna und die allmähliche Zerstörung der Ozonschicht angesprochen; letzterer Punkt wurde auch vom ebenfalls anwesenden Bundesinnenminister Gerhart Baum betont.

III. Im Zusammenhang mit der Unterzeichnung der Konvention ergaben sich dann doch noch kleinere Überraschungen. Für einige Aufregung sorgte vorübergehend eine Bemerkung des stellvertretenden sowjetischen Ministerpräsidenten V. A. Kirillin, die in der englischen Übersetzung klang, als halte die Sowjetunion den (längst ausgeräumt geglaubten) Vorbehalt gegen die Unterschrift der Europäischen Gemeinschaft aufrecht. Zusätzlich zu den neun Mitgliedstaaten der EG unterzeichneten sowohl der irische Umweltminister S. Barret als Vertreter des Landes, das damals den Vorsitz im Ministerrat innehatte, als auch der Vizepräsident der EG-Kommission L. Natali für die Gemeinschaft, da teilweise die Zuständigkeit für den Umweltbereich bereits von den nationalen Regierungen an die EG übergegangen ist. Rumänien unterzeichnete mit dem Zusatz, daß nur denjenigen Regionalorganisationen der Beitritt zur Konvention offenstehe, denen von ihren Mitgliedsländern die Kompetenz dazu übertragen werde — was eine deutliche Absage an die Integration im RGW-Bereich bedeutete. Malta und Zypern versagten ihre Unterschrift, da sie in den vorangegangenen multilateralen Verhandlungen ihre spezifischen Interessen für den Mittelmeerraum übergangen sahen.

In seinen abschließenden Bemerkungen wies der Vorsitzende des Umwelttreffens, der schwedische Minister Olof Johansson, darauf hin, daß ein Meilenstein in der Zusammenarbeit der ECE-Länder im Umweltbereich und im KSZE-Folgeprozeß gesetzt