# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Tätigkeiten · Nachrichten · Meinungen

## Allgemeines

**Umsetzung der Reformbeschlüsse der 41. Generalversammlung — Weitere Maßnahmen des Generalsekretärs — Sonderkommission des Wirtschafts- und Sozialrats — Programm- und Koordinierungsausschuß mit neuem Konsensverfahren (29)**

(Vgl. auch den Beitrag des Verfassers, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion, VN 1/1987 S.1ff.)

I. Reform ohne Ende oder vielleicht schon bald Ende der Reform? Diese Frage stellt sich, wenn man versucht, einen Eindruck von den Aktivitäten zu gewinnen, die sich als Ergebnis der jüngsten und bisher schwersten Finanzkrise der Vereinten Nationen und der unter derem Druck im Dezember 1986 zustandegekommenen Reformbeschlüsse der 41. Generalversammlung (Resolution 41/213) inzwischen auf drei Ebenen entwickelt haben: Maßnahmen des Generalsekretärs, Arbeiten des Programm- und Koordinierungsausschusses (CPC) und Beratungen der neugeschaffenen Sonderkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) für Fragen von Reformmaßnahmen.

Am konkretesten und erfreulichsten stellen sich bisher die Maßnahmen dar, welche Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar in Anknüpfung an die von ihm bereits im vergangenen Jahr eingeleiteten Sparmaßnahmen durchgeführt hat. Dabei ist als besonders positiv zu werten, daß der Generalsekretär sich nicht auf Einsparungen — wie etwa die Verringerung des Personals im Laufe von drei Jahren um 15vH, in den obersten Rangstufen sogar um 25vH — und auf Anpassungen beschränkte, sondern zudem strukturelle Verbesserungen im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich des Sekretariats und auf dem Gebiet der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit durchführte. Auch bei den für die Qualität des UN-Systems wichtigen Konferenzdiensten sind von ihm Verbesserungen eingeleitet worden, auch unter Verwendung neuer Technologien. Insgesamt erscheinen die Maßnahmen des Generalsekretärs durchaus geeignet, nicht nur zur Verbesserung der Arbeit des Apparats, sondern darüber hinaus in mancher Hinsicht auch zu einer Stärkung des Systems der Vereinten Nationen als solchem beizutragen — wie etwa durch jetzt verbesserte Möglichkeiten, vorbeugend auf sich anbahnende Krisensituationen einzugehen. Um den ihm für die Durchführung seiner Maßnahmen gesetzten Zeitrahmen einhalten zu können, antizipierte der Generalsekretär für seine Überlegungen und Vorausplanungen auch gewisse Verbesserungen in der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten innerhalb des UN-Systems, so wie er sie sich als ein Ergebnis von deren Beratungen erwartet oder zumindest erhofft. Der Fortschrittsbericht des Generalsekretärs über die von ihm durchgeführten Reformmaßnahmen (UN Doc. A/42/234 v.23.4.1987) wurde vom CPC ebenso positiv aufgenommen wie von dem Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und wie die Rede des Generalsekretärs vor dem ECOSOC auf dessen Frühjahrstagung. Für die Reformbestrebungen fungiert der Generalsekretär gegenwärtig als eine Art Vorreiter.

II. Hinsichtlich der Arbeit des CPC unter den neuen, von der 41. Generalversammlung festgelegten Bedingungen ist als positiv festzuhalten, daß bisher zumindest nichts Negatives bekannt geworden ist. Der Zwang zu dem jetzt für alle Entscheidungen erforderlichen Konsens, durch dessen Verweigerung durch die großen Beitragszahler für diese die Gefahr einer Rückkehr zum Verfahren der Mehrheitsentscheidungen in der Generalversammlung und durch dessen Verweigerung durch die kleinen Beitragszahler für diese die Gefahr erneuter Zurückhaltung von Beitrags- und anderen Zahlungen durch die großen Beitragszahler bestünde, scheint Wirkung zu entfalten, doch wird sich das Verfahren erst noch bewähren müssen. Der erste Teil des Berichts des CPC vom letzten Juni an die Generalversammlung (A/42/16 (Part I)) vermittelt immerhin den Eindruck, daß auf beiden Seiten — bei großen und kleinen Beitragszahlern, bei Nord und Süd — ernster Verständigungswille vorhanden ist.

III. Die eigentliche Reformarbeit, nämlich das Vorhaben, die Verfahren für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten innerhalb des UN-Systems, den sogenannten zwischenstaatlichen Mechanismus (intergovernmental machinery), zu verbessern, ist gegenwärtig durch die Sonderkommission des ECOSOC zu leisten. Nachdem mit der Empfehlung Nr.8 der Reformvorschläge der ›Gruppe der 18‹ vom August 1986 (A/41/49) eine Studie über die zwischenstaatlichen Verfahren innerhalb des UN-Systems im wirtschaftlichen und sozialen Bereich gefordert worden war, hatte der ECOSOC hierfür Anfang Februar 1987 diese ›Sonderkommission für die eingehende Untersuchung der zwischenstaatlichen Strukturen und Funktionen im Wirtschafts- und Sozialbereich‹ eingesetzt. Die Mitarbeit in ihr steht allen UN-Mitgliedern auf der Basis der Gleichberechtigung offen; das Abweichen von der ursprünglichen Empfehlung, die eine begrenzte Mitgliedschaft des Gremiums vorsah, wurde von westlicher Seite kritisiert.

Die Kommission soll ihren Abschlußbericht spätestens im Sommer 1988 dem ECOSOC vorlegen, damit dieser ihn der 43. Generalversammlung rechtzeitig zur Beratung im Herbst 1988 zuleiten kann. Eine wesentliche Hilfe für ihre Arbeit wird der Sonderkommission mit dem Beschluß des ECOSOC gegeben, daß jedes der rund 150 fachlichen zwischenstaatlichen Gremien, welche im Rahmen der Weltorganisation im Sachbereich des ECOSOC tätig sind, jeweils 30 Tage nach Abschluß seiner nächsten Tagung der Kommission einen Bericht aus seiner Sicht zu den Empfehlungen der ›Gruppe der 18‹ (die bekanntlich Ausgangspunkt für die Reformbeschlüsse der Generalversammlung waren) vorlegen muß.

Die Arbeiten der Kommission kommen bisher nur langsam voran. Erst ab der vorletzten der bisher vier jeweils mehrtägigen Tagungen kam erstmalig eine gewisse Debatte zu den eigentlichen Sachfragen, nämlich den Strukturfragen des zwischenstaatlichen Apparates, zustande. Grund für den schleppenden Gang der Dinge ist sicher zunächst die große Zahl der im Ausschuß vertretenen Staaten, durch welche einer Straffung der Arbeiten naturgemäß enge Grenzen gesetzt sind. Der entscheidende Grund sind jedoch die die Debatten in der Sonderkommission bisher bestimmenden grundsätzlichen Positions- und Meinungsunterschiede zwischen Nord und Süd. Während die westlichen Industriestaaten versuchen, möglichst zügig und in Begrenzung auf dies Thema zu einer Verbesserung der ›intergovernmental machinery‹ zu gelangen, waren die Staaten der Dritten Welt (›Gruppe der 77‹, G-77) vor allem bestrebt, ihren gemeinsamen grundsätzlichen Interessen gegenüber dem Norden, wie diese bereits in den früheren Diskussionen über eine neue internationale Wirtschaftsordnung zum Ausdruck gekommen waren, Geltung zu verschaffen. In diesem Sinne führten sie zunächst eine breit angelegte Debatte über Funktion und Arbeitsweise von Generalversammlung und ECOSOC, wobei auch der Versuch erkennbar wurde, eine Stärkung der Stellung dieser beiden zentralen UN-Organe (und damit der diese zahlenmäßig beherrschenden Staaten der Dritten Welt) gegenüber der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds zu erreichen. Dabei wirkte die Überzeugung der G-77 mit, daß die Beschlüsse über die neue Rolle des CPC und über die Einsetzung der Sonderkommission bereits Konzessionen an die Industrieländer und vor allem an die großen Beitragszahler gewesen seien, und die Befürchtung, daß durch die von den Industrieländern angestrebten Reformen der ›machinery‹ der Besitzstand der G-77 an Einflußmöglichkeiten geschmälert werden könnte. Und nicht zuletzt haben die Staaten der G-77 auch registriert, daß sich die Hoffnung, die USA würden nach der Umstrukturierung des CPC und nach der Einsetzung der Sonderkommission ihre Beitragsrückstände an die Vereinten Nationen zahlen, bisher nicht erfüllt hat.

IV. Sicher muß eine Reform sinnvollerweise bei den Verfahren ansetzen. Da die Verfahren aber kein Abstraktum, sondern Teil der politischen Wirklichkeit des UN-Systems sind, wie sich diese aus den Konstellationen zwischen den Mitgliedstaaten ergibt, kann eine Reform nur dann wirklich greifen, wenn auch bei den Straffungen und Änderungen der Verfahren die Interessen der gewichtigen Gruppierungen innerhalb der Mitgliedschaft gebührend berücksichtigt werden. Es geht also bei einer Verbesserung der ›machinery‹ immer auch um einen fairen Interessenausgleich zwischen diesen Gruppierungen, nach Lage der Dinge vor allem zwischen Nord und Süd. Dabei wäre es allerdings irrig anzunehmen, daß solche Verbesserungen immer

automatisch im Interesse der westlichen Industrienationen lägen. Beispielsweise könnte der Gedanke, die Biannualisierung, also den Zwei-Jahre-Rhythmus für die Hauptversammlungen, wie er sich in einigen Unterorganen und Sonderorganisationen bewährt hat, generell auf all diese Einrichtungen zu übertragen, durchaus zweischneidig sein. Denn wenn etwa die bisher jährlich tagende Menschenrechtskommission nur noch alle zwei Jahre tagen würde, dann würde damit der von ihr ausgehende Druck zur Einhaltung von Menschenrechten beziehungsweise gegen deren Verletzung quasi halbiert.

Die UN-Sonderorganisationen und anderen Einrichtungen haben ihrerseits bisher — sei es aus Unsicherheit, sei es aus Sorge um die jeweils eigene Hausmacht — noch keine spektakulären Beiträge zur Reformdiskussion geleistet. Eine erfreuliche Ausnahme bilden die Diskussionen innerhalb der Wirtschaftskommission für Europa (ECE), die auf ihrer diesjährigen Jahrestagung einen umfangreichen Bericht vorgelegt hat. Erfreulich ist insbesondere, daß sich in dieser einzigen west-östlich ausgerichteten Kommission die Gruppe der sozialistischen Staaten — ganz im Gegensatz zu früher gängigen Verhaltensweisen innerhalb der ECE — unter Führung der Sowjetunion aktiv und konstruktiv an der Reformdiskussion beteiligt hat.

V. Alleiniges Ziel des durch die letzte Generalversammlung eingeleiteten Reformprozesses kann nur sein, die Möglichkeiten des UN-Systems zur Lösung der ihm sich stellenden politischen Probleme zu verbessern. Der Prozeß ist insgesamt nur langsam in Gang gekommen und hat bisher noch keine festen Konturen gewonnen. In der für ihn derzeit entscheidenden Sonderkommission des ECOSOC wird eine konkrete Sachdebatte mit konkreten Ergebnissen vermutlich erst im kommenden Jahr in Gang kommen. Zwei Gefahren scheinen bisher noch nicht gebannt: die Gefahr, daß ein Kompromiß zustandekommt, durch den der Mechanismus kaum wesentlich verbessert und damit gleichzeitig auf lange Zeit eine Chance vertan wird, eine wirkliche Besserung zu erreichen, oder aber die Gefahr, daß sich die Reformdiskussion in Ausschüssen und Kommissionen immer weiter verschleppt — um schließlich ohne greifbares Ergebnis zu versickern.

Die entscheidende Phase dürfte die von jetzt an bis Ende 1988 sein. An der Arbeit der Kommission und vor allem an der anschließenden Debatte in der 43. Generalversammlung im Herbst 1988 wird man ablesen können, ob die in den Vereinten Nationen organisierte Staatengemeinschaft das Interesse, den Willen und die Durchsetzungskraft hat, das UN-System so zu reformieren, daß mit ihm wesentlich dazu beigetragen werden kann, die globalen Probleme über nationale Interessen hinaus global zu lösen, oder ob die Staatengemeinschaft das UN-System vorwiegend oder ausschließlich als Treffpunkt und argumentatorischen Umschlagplatz zur Vertretung eigener nationaler Interessen versteht. Sicher nicht ausschließlich, aber in hohem, wenn nicht in entscheidendem Maße wird ein Erfolg der Reformbestrebungen von dem politischen Interesse und Willen der Großmächte, allen voran der Vereinigten Staaten, abhängen. Unter den UN-Mitgliedern mittlerer Größe nimmt die Bundesrepublik Deutschland ein bemerkenswert aktives Interesse an der Entwicklung des Reformprozesses, wie es nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck kommt, daß sie erneut für eine (1988 beginnende) dreijährige Mitgliedschaft in dem für die globale Steuerung und für die Reform des UN-Systems besonders wichtigen CPC kandidiert. *Hans Arnold* □

## Wirtschaft und Entwicklung

**UNIDO: Erstes Jahr als Sonderorganisation — Finanzierungsschwierigkeiten — Personalabbau — Förderung der Privatwirtschaft (30)**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 3/1986 S.106ff. fort.)

### *Kritische Finanzlage*

Gleich im ersten Jahr nach ihrer Umwandlung in eine selbständige Organisation des UN-Systems ist die in Wien ansässige *Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO)* unverschuldet in eine schwere Finanz- und Liquiditätskrise geraten. Im laufenden Zweijahreshaushalt 1986/87 (Nettovolumen 112,7 Mill US-Dollar) besteht zur Zeit eine Finanzlücke von circa 54 Mill Dollar:

- Auf Grund des Verfalls des Dollars im Verhältnis zum österreichischen Schilling wies die UNIDO bereits Ende 1986 Wechselkursverluste in Höhe von 5 Mill Dollar aus. Bei dem gegenwärtigen Wechselkurs (durchschnittlich 1 US-Dollar = 13 öS) sind bis Ende 1987 weitere währungsbedingte Verluste von etwa 15 Mill Dollar zu erwarten.
- Die schlechte Zahlungsmoral vieler Mitgliedstaaten hat zu erheblichen Beitragsrückständen geführt. Die ausstehenden Mitgliedsbeiträge für die Jahre 1986 und 1987 belaufen sich derzeit auf 34 Mill Dollar; allein die Vereinigten Staaten schulden der UNIDO noch 25 Mill Dollar.

Zur Schließung der Finanzlücke hat die UNIDO — nach entsprechenden Beschlüssen ihrer Aufsichtsorgane — folgende Notmaßnahmen ergriffen:

— Einsparungen im laufenden Haushalt in Höhe von rund 14 Mill Dollar;
— Erhöhung des Betriebsmittelfonds von 6 auf 9 Mill Dollar;
— Verlängerung der Laufzeit des Starthilfedarlehens der Vereinten Nationen (16 Mill Dollar) vorerst bis Ende 1987.

Eventuelle weitere Verluste sollen durch einen Nachtragshaushalt 1986/87 aufgefangen werden; nach bisherigen Schätzungen sind hierfür etwa 4 Mill Dollar erforderlich.

Der Dollarverfall hat auch im Programmhaushalt der UNIDO zu erheblichen Mindereinnahmen geführt. Bei gleichbleibendem Wechselkurs ist die UNIDO gezwungen, für den erforderlichen Budgetausgleich mittelfristig 111 der 398 im operativen Budget 1986/87 bewilligten Stellen abzubauen. Der vom Sekretariat geplante Personalabbau soll im wesentlichen durch Streichung frei werdender Stellen (natürliche Abgänge) erreicht werden. Darüber hinaus wird derzeit versucht, ältere Mitarbeiter zum vorzeitigen Ausscheiden aus der UNIDO zu bewegen; mit etwa 30 Angehörigen des höheren Dienstes wurde bereits eine entsprechende Abfindungsvereinbarung erreicht.

Die Debatte über die finanzielle Zukunft der Organisation wird auf der 2. Generalkonferenz vom 9. bis 13. November 1987 in Bangkok fortgesetzt. Die 148 Mitgliedstaaten werden dabei zu entscheiden haben über einen Nachtragshaushalt für die Haushaltsjahre 1986/87 (etwa 4 Mill Dollar), den Haushalt 1988/89 (nominal rund 150 Mill Dollar) sowie über ein auf einem Währungs-Splitting beruhendes Beitragssystem (Split-Currency Assessment System; Basis wahrscheinlich 77 vH öS-, 23 vH US-Dollar-Anteil), das — nach dem Vorbild der Internationalen Atomenergie-Organisation — für künftige Haushalte die Gefahr einer Wiederholung der Finanzkrise wegen der Auswirkung von Wechselkursschwankungen vermindern soll.

### *Programme und Projekte*

Trotz der Finanzprobleme ist es der UNIDO im Jahre 1986 gelungen, die Durchführung von Maßnahmen der Technischen Zusammenarbeit von 94,5 Mill (1985) auf 99,6 Mill Dollar zu steigern; die Mittel hierfür wurden zu 74 vH vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und zu 26 vH von der UNIDO selbst aufgebracht. Die Gesamtinvestitionen für die von der UNIDO geförderten Industrievorhaben in der Dritten Welt werden im Jahresbericht 1986 mit 265,3 Mill Dollar angegeben.

Angesichts der erforderlichen Einsparungen bei Personal- und Sachaufwendungen erscheint es zumindest fraglich, ob die UNIDO die von ihr geplante weitere Steigerung des Mittelvolumens im Jahre 1987 (105 Mill Dollar) und für den Zweijahreshaushalt 1988/89 (211 Mill Dollar) verwirklichen kann. Die steigenden Verwaltungskosten der Organisation, die mit 31,3 Mill Dollar im Jahre 1986 inzwischen 31,4 vH des Projektvolumens ausmachen, erscheinen bedenklich.

Weder die Neuordnung der Aufbau- und Ablauforganisation (mit einer stärkeren Länderorientierung) noch die neuen Überlegungen und Ansätze der UNIDO zur industriellen Entwicklung der Staaten der Dritten Welt haben 1986 zu wesentlichen Veränderungen der UNIDO-Aktivitäten geführt. Nach wie vor liegt ihr regionaler Schwerpunkt in Asien (37,2 vH), gefolgt von Afrika (35,9 vH) und Lateinamerika (10,6 vH). Auch die sektoralen Schwerpunkte blieben im großen und ganzen unverändert. Danach liegt die chemische Industrie mit 24,9 vH vor dem Maschinenbau (14,6 vH) und der Förderung des institutionellen Infrastruktur (12,9 vH) weiter in Führung; ein leichter Anstieg der Agro-Industrien von 8,8 auf 9,9 vH ist zu vermerken.

### *Neue Geschäftspolitik*

Mit der geplanten Neuorientierung der Geschäftspolitik der UNIDO, über die auf der 2. Generalkonferenz abschließend entschieden werden soll, strebt Generaldirektor Domingo L. Siazon auch eine stärkere Förderung privatwirtschaftlicher Tendenzen und der regionalen Zusammenarbeit in den Entwicklungsländern an. Dabei sollen die bessere Nutzung, Rehabilitation und Moderni-