

daß der UN-Generalsekretär inzwischen einen Beirat für den Globalen Pakt (Global Compact Advisory Council) einsetzte. Aufgabe des Gremiums, das am 8. Januar dieses Jahres erstmals zusammentrat, ist es laut Annan, den »Pakt zu stärken«. Das Gremium solle »kreativ über Maßnahmen nachdenken, die die Qualität und das konkrete Ergebnis einer Beteiligung an dem Pakt verbessern«. Annan rief den Beirat dazu auf, »Empfehlungen für Standards der Beteiligung vorzulegen, die dazu beitragen, die Integrität des Globalen Paktes zu schützen«. Diese deutlichen Worte sind ein Indiz dafür, daß im UN-Sekretariat eineinhalb Jahre nach Lancierung des Paktes erhebliche Ernüchterung eingetreten ist. Bestenfalls kann man das »Lernforum«, das der Pakt bieten will, als in einem noch sehr frühen Stadium begriffen ansehen.

Und die Globalisierungsskeptiker unter den NGOs warten mit immer mehr Belegen für ihre Kritik auf. Das in den Vereinigten Staaten ansässige »Bündnis für vom Einfluß der Konzerne freie Vereinte Nationen« (Alliance for a Corporate-Free UN) kritisiert insbesondere den starken Einfluß der ICC und hat Ende Januar in einem Brief an Generalsekretär Annan<sup>14</sup> eine Neukonzipierung des Paktes als »Pakt der globalen Verantwortlichkeit« (Global Accountability Compact)

eingefordert. Beigefügt hat es einen Bericht über die »Grünwaschung« von Unternehmen mittels der Vereinten Nationen<sup>15</sup>. Einer Anzahl der am Globalen Pakt teilnehmenden Unternehmen wirft es die Verletzung von einem oder mehreren der neun Richtsätze vor. So habe der Sportartikelhersteller Nike in seinen Niederlassungen in China, Indonesien, Kambodscha, Mexiko und Vietnam die in Grundsatz 3 des Paktes anerkannten Gewerkschaftsrechte verletzt.

Ob der neugeschaffene Beirat, der zweimal jährlich zusammentreten soll, dazu beitragen kann, die Skepsis gegenüber dem Globalen Pakt unter globalisierungskritischen NGOs sowie innerhalb des UN-Systems zu mindern, ist sehr fraglich. Allein die Zusammensetzung des Gremiums dürfte kaum zur Überwindung der Skepsis beitragen. Unter den 17 Mitgliedern, die alle »in ihrer persönlichen Eigenschaft« in das Gremium berufen wurden, befinden sich neben zehn Spitzenmanagern großer transnationaler Konzerne<sup>16</sup> lediglich zwei Gewerkschaftsvertreter sowie drei Vertreter von NGOs<sup>17</sup>. Und als einer von zwei Vertretern der akademischen Welt wurde der heute an der Harvard-Universität lehrende Professor John Ruggie in den Beirat aufgenommen – bis letztes Jahr Kofi Annans führender Berater und Promoter des Projekts Globaler Pakt.

## Des Kaisers neue Kleider

### Von der Schwierigkeit, das Personalmanagement der Vereinten Nationen zu reformieren

DIETER GÖTHEL

Reform in den Vereinten Nationen – das ist zunächst eine unendliche Geschichte. Vordergründig geht es dabei um die Anpassung der Weltorganisation an geänderte Verhältnisse, denn die »Fähigkeit zu Reformen ist eine Überlebensbedingung politischer Institutionen«<sup>1</sup>. Wie die Geschichte der letzten Jahrzehnte zeigt, haben die Vereinten Nationen »bewiesen, eine für neue, maßvolle Anforderungen offene und im Hinblick auf neue Realitäten anpassungsfähige Organisation« zu sein<sup>2</sup>. Vor allem aber geht es um »Macht und Geld«, wie Hans Arnold in dieser Zeitschrift treffend über die Reform von 1987 schrieb<sup>3</sup>.

#### UNENDLICHE REFORMGESCHICHTE

Daß sich der Topos »Reform« vorzüglich für politische Zwecke nutzen läßt, haben die Vereinigten Staaten immer wieder bewiesen, zuletzt bei der Ablehnung einer zweiten Amtszeit für Boutros Boutros-Ghali, dem unter anderem mangelnder Reformwillen vorgeworfen wurde. Reformen unterliegen einer gewissen Periodizität, die sich aus akuten Krisen und runden Jubiläen ableitet. Seit 1950 ist ungefähr ein Achtjahresrhythmus zu beobachten, wobei ein Reformprozeß oft nahtlos in einen neuen überging<sup>4</sup>, dessen Novität hauptsächlich im Aufwärmen alter Reformvorschläge bestand. Die Reformdiskussion der neunziger Jahre ist unbestritten die breiteste in der Geschichte der Weltorganisation<sup>5</sup>. Generalsekretär Kofi Annan hat in kurzer Zeit mehr Reformen vorangetrieben als jeder seiner Vorgänger, um die Vereinten Nationen in die Lage zu versetzen, auf die Änderungen in der Welt und die Erwartungen ihrer Mitglieder – der Völker und Staaten – zu reagieren. Die Reformdiskussion der neunziger Jahre wurde von einer überzogenen Euphorie begleitet, da in dem Zerfall der bipolaren Weltordnung die Chance gesehen wurde, die Vereinten Nationen nunmehr zu dem Instrument zu machen, das sie nach dem Willen ihrer Gründerväter bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit und der Förderung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung sein sollten. Allen Reformen ist eigen, daß sie stets von überhöhten Erwartungen begleitet und mit Attributen wie

»durchschlagend«, »grundlegend«, »kühn«, »umfassend« und »historisch« geschmückt wurden. Eher unter die Rubrik Kuriosa fällt dabei die Ankündigung eines ehemaligen Beigeordneten Generalsekretärs für Personal, der im Jahre 1994 versprach, die Vereinten Nationen zu einem »Modellarbeitgeber für die Welt zu machen«.

Spätestens dann, wenn die Reformvorschläge die zwischenstaatlichen Beratungsorgane passiert haben, in denen Kompromißzwang und nationale Interessen dominieren, ist von der einstigen Euphorie nur noch wenig zu sehen. Im Spannungsfeld zwischen internationaler Zusammenarbeit und nationalem Interesse werden auch die ehrgeizigsten Reformen auf ein für alle Staaten erträgliches Niveau gestutzt, so daß der Ruf nach neuen Reformen nicht lange auf sich warten läßt. Damit erinnert die Geschichte der Reformen ein wenig an das Märchen von des Kaisers neuen Kleidern; nur ein Außenstehender – ein kleines Kind – war unbefangen genug, das Nichtvorhandensein eines Ergebnisses scheinbar intensiver Bemühungen klar beim Namen zu nennen.

#### SCHLÜSSELROLLE DER PERSONALREFORM

Die Reformbestrebungen in den Vereinten Nationen decken ein weites Spektrum ab, das vom institutionellen Rahmen (Stichwort: Reform des Sicherheitsrats) bis zur Managementeffizienz (Stichwort: Sekretariatsreform) reicht. Unbestritten kommt der Personalreform eine Schlüsselrolle zu, da im veralteten Personalmanagement ein wesentlicher Stolperstein und der Lackmuestest für die Reformfähigkeit gesehen wird. Obwohl die internationalen Sekretariate keinen wichtigeren Aktivposten als ihr Personal haben<sup>6</sup>, gilt ihr Personalmanagement als antiquiert und politisiert. Es fehlen sowohl wettbewerbsfähige und leistungsfördernde Beschäftigungsbedingungen als auch Programme zur Organisations-, Management- und Potentialentwicklung, die eine optimale Nutzung der Humanressourcen gewährleisten<sup>7</sup>.

An Versuchen, das Personalmanagement zu reformieren, hat es nicht gefehlt. Sie sind in der Vergangenheit letztlich daran gescheitert, daß

die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, die für eine ernsthafte Personalreform nun einmal unerläßlichen Mittel bereitzustellen und sich ihre Einflußmöglichkeiten beschneiden zu lassen. Aber auch die Führungsspitzen und die Personalvertreter haben oft wenig Enthusiasmus für weitreichende Reformen auf dem komplexen Personalsektor aufgebracht und sich statt dessen mit Alibihandlungen – oft mit minimalen organisatorischen Änderungen – begnügt.

#### DIVERGIERENDE REFORMZIELE

Während über die Notwendigkeit einer Reform des Personalmanagements weitgehend Übereinstimmung herrscht, divergieren die Ansichten bei den Reformzielen. Der Reformdruck ging in erster Linie von den Mitgliedstaaten aus, da die Weltorganisation wegen der schlechten Zahlungsmoral einzelner Staaten – zuvorderst des Hauptbeitragszahlers USA – in eine prekäre Finanzlage geraten war. Ein Einsparungspotential wurde bei den Personalkosten vermutet, deren Anteil an den regulären Haushalten in der Regel bei über 70 vH liegt. Einsparungen versprach man sich vom Abbau der ›aufgeblähten Bürokratie‹ sowie durch Ausmerzungen von ›Verschwendung‹, ›Mißwirtschaft‹ und ›Betrug‹. Die ehemalige US-Außenministerin Madeleine Albright sah in mittelsparenden Reformen die beste Möglichkeit, eine solide Finanzbasis für das UN-System zu schaffen, da die dadurch gewonnenen Einsparungen für Investitionen in Bereichen mit höchster Priorität verwendet werden könnten<sup>8</sup>. Für viele Staaten aber war der Ruf nach organisationsinternen Reformen hauptsächlich ein Versuch der westlichen Industrieländer, sich ihrer finanziellen Verpflichtungen zu entledigen; die Reformen dürften sich nicht in bloßen Sparmaßnahmen erschöpfen, sondern müßten zur Stärkung der Organisationen beitragen. Besonders die Entwicklungsländer ließen keinen Zweifel daran, daß ihre Reformbereitschaft von dem Maß abhing, in dem ihre Anliegen Berücksichtigung fänden. Die ›Genfer Gruppe‹, in der die Hauptbeitragszahler lose zusammenarbeiten, beeilte sich zu versichern, daß Reform kein ›nördliches‹ Anliegen sei, sondern daß eine effiziente Weltorganisation im Interesse aller Staaten liege. Die in Boston erscheinende Zeitung ›Christian Science Monitor‹ hörte die ›Reformsprache‹ in zwei unvereinbaren Dialekten – der eine wurde in New York, der andere in Washington gesprochen. In New York bedeute Reform Umschichtung von Ressourcen, um das Leistungsvermögen und die Kapazität der Weltorganisation zu steigern. In Washington dagegen sei Reform ein Synonym für Personal- und Finanzmittelkürzungen<sup>9</sup>.

Die Organisationen erkannten in der Personalreform zunächst eine Chance, den internationalen öffentlichen Dienst wiederzubeleben<sup>10</sup>. Eine kompromißlose Wahrung der Charta, die der Unabhängigkeit des Personals den rechtlichen Rahmen gibt und die moralische Autorität der Sekretariate begründet, sollte die ›pragmatischen Kompromisse‹ ersetzen, durch die das Konzept eines unabhängigen internationalen öffentlichen Dienstes während des Kalten Krieges verwässert worden war. Die Organisationen erhofften sich mehr Zurückhaltung der Mitgliedstaaten und weniger Mikromanagement sowie ein Nachlassen der Versuche, Einfluß auf Personalauswahl und Personalentscheidungen zu nehmen. Mit der Verkürzung der Reformdebatte auf Effizienzprobleme wurde die Neubelebung des internationalen öffentlichen Dienstes nicht mehr als eigenständiges Ziel definiert, sondern nur noch im Zusammenhang mit der Stärkung der Leistungsfähigkeit der Sekretariate gesehen. Die Schaffung einer leistungs- und ergebnisorientierten Unternehmensstruktur und Managementkultur trat in den Vordergrund, um den gestiegenen Anforderungen an die Weltorganisation bei gleichzeitiger Ressourcenverknappung gerecht zu werden. Die 1997 von Kofi Annan eingeleitete ›stille Revolution‹ sollte die Organisation schlanker und effizienter machen<sup>11</sup>. Durch flankierende Maßnahmen zur Effizienzsteigerung sollten kurzfristig mindestens 1 000 Dienstposten und ein Drittel der

Verwaltungskosten eingespart werden. Verbesserte Führung, Förderung und Motivation sollten die Qualität und Leistungsfähigkeit der Führungskräfte und des übrigen Personals steigern. Das ›Sekretariat der Zukunft‹ sollte ›etwas kleiner sein und über ein Personal verfügen, das besser ausgebildet, vielseitiger, mobiler, besser geführt und besser als weltweit agierendes Team integriert ist‹<sup>12</sup>. Trotzdem dürfe – wie der Generalsekretär betonte – die Personalreform nicht als Versuch zur Mittelkürzung oder zum Personalabbau verstanden werden, sondern als Investition in die Modernisierung des wichtigsten Aktivpostens, über den die Organisation verfügt.

Die Personalvertreter hatten kein eigenes Reformkonzept, abgesehen von ihrem ständigen Bemühen, ihre Mitbestimmungsrechte auszuweiten, die Beschäftigungsbedingungen zu verbessern und die Sicherheit des Personals zu erhöhen. Auf die Reformvorschläge reagierten sie als gebrannte Kinder früherer Reformen von zurückhaltend bis ablehnend; besonders die Vorschläge, Manager mit Handlungskompetenzen auf dem Personalsektor auszustatten, stießen auf erheblichen Widerstand. Eines ihrer wesentlichen Anliegen war, als gleichberechtigte Partner in den Reformprozeß integriert zu werden, wohl auch in der Hoffnung, damit ihrem Hauptziel der Tariffähigkeit – dem Recht zum Aushandeln ihrer Beschäftigungsbedingungen – einen Schritt näher zu kommen.

#### FEHLENDE ORIENTIERUNGSHILFEN

Den Vereinten Nationen ist es nicht gelungen, in den fünfzehn Jahren ihres Bestehens eine einheitliche Managementphilosophie zu entwickeln, die den Besonderheiten einer zwischenstaatlichen Organisation Rechnung trägt. Die bürokratischen Regeln, die sich nach Max Weber als besonders wirksam zur Führung großer und permanenter Organisationen erwiesen haben, fanden auch in den internationalen Sekretariaten Eingang: Regelgebundenheit, Entscheidungshierarchie, Unparteilichkeit und Berufsqualifikation. Anleihen wurden vielfach bei den öffentlichen Diensten englischsprachiger Länder gemacht, da in den Anfangsjahren Angloamerikaner in Verwaltungsfunktionen dominierten und die Sekretariate überwiegend als Konferenzdienste oder Koordinierungsmechanismen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit Aufgaben wahrnahmen, die denen der nationalen Verwaltungen ähnelten. In dem Maße, in dem internationale Organisationen in Neuland wie Friedenssicherung und operative Aufgaben vorstießen und sich die Zusammensetzung des Personals durch den Beitritt neuer Staaten veränderte, wurde diese einseitige Ausrichtung in Frage gestellt. Diversifizierungskonzepte wie ›ausgewogene geographische Verteilung des Personals‹<sup>13</sup>, ›Arbeitsmethoden, die die Werte der verschiedenen Kulturen und die technische Kompetenz aller Staaten widerspiegeln‹ und ›Balance zwischen den Arbeitssprachen‹ gewannen zunehmend an Bedeutung.

In den siebziger Jahren stiegen in vielen westlichen Industriestaaten die Staatsverdrossenheit und die Kritik an staatlichen Bürokratien. Umfangreiche Reformen der öffentlichen Dienste wurden besonders in den angelsächsischen Ländern eingeleitet. Die USA beispielsweise etablierten eine Arbeitsgruppe unter Vizepräsident Al Gore, um die Staatsverwaltung gewissermaßen neu zu erfinden (Re-inventing Government). Finanzielle Zwänge erforderten Einsparungen bei den staatlichen Ausgaben und mehr Wirtschaftlichkeit in den öffentlichen Verwaltungen. Unternehmerische Prinzipien und Kundenorientierung waren gefragt, und die Staatsverwaltung sollte durch Auslagerungen und Personalabbau insgesamt schlanker werden. Staaten, die ihre öffentlichen Dienste modernisiert hatten, erwarteten ähnliche Bestrebungen nun von den Vereinten Nationen. Das Axiom, daß nationale Erfahrungen sich uneingeschränkt auf internationale Organisationen übertragen lassen, übersieht aber die Unterschiede im Verwaltungshandeln. Staatliche Reformen können zumindest auf ei-

nen gemeinsamen Kernbestand kulturbedingter Verhaltensnormen aufbauen und sind auf Aufgaben wie Gesetzesvollzug und Verteilung von Sozialleistungen oder Betreiben öffentlicher Einrichtungen zugeschnitten. Dies sind Voraussetzungen, die in internationalen Organisationen fehlen.

Die Welt der freien Unternehmen (corporate world) stand nicht nur Pate bei vielen Reformvorhaben nationaler Verwaltungen, sondern wurde auch als Modell für den internationalen öffentlichen Dienst angesehen. In den Reformvorschlägen der Vereinten Nationen Anfang der neunziger Jahre tauchte die Vokabel ›unternehmerisch‹ (corporate) in vielerlei Kombinationen auf. Das ehrgeizige Ziel war, zwischenstaatliche Organisationen in straff geführte und erfolgsorientierte Unternehmen umzugestalten. Dieses Vorhaben stieß auf erbitterten Widerstand vieler Mitgliedstaaten und der Personalvertreter. Besonders für die Entwicklungsländer war solch ein Konzept unvereinbar mit der Zielsetzung der Charta, deren Verfasser nicht die Absicht gehabt hätten, eine Institution zu errichten, die nach dem Prinzip der ›Kostengünstigkeit‹ (value for money) funktioniere. Sie warnten davor, daß die neue ›Unternehmensmentalität‹ die Struktur des internationalen öffentlichen Dienstes zerstören könne. Die Personalvertreter sahen ebenfalls einen Trend, die Vereinten Nationen nach dem Beispiel der Privatindustrie umzugestalten, deren einziges Ziel die Gewinnmaximierung für die Aktionäre sei; dies hätte weitreichende Auswirkungen auf den Kampf der Entwicklungsländer gegen Armut und für die Verbesserung des Lebensstandards. Die Vertreter des Sekretariats versuchten die Wogen zu glätten, indem sie einerseits zugaben, daß der Ausdruck ›unternehmerisch‹ unglücklich gewählt sei, und andererseits betonten, daß im Zeitalter der Globalisierung die Unterscheidung nach Privatindustrie, internationalen Organisationen, öffentlichen Diensten und nichtstaatlichen Organisationen sich immer mehr verwische; wichtig sei, voneinander zu lernen. Es blieb allerdings offen, wie sich die Ausrichtung nach überwiegend betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien auf Aufgaben wie Ausarbeitung internationaler Normen, Friedenssicherung, Konfliktprävention, humanitäre Hilfe, Durchsetzung der Menschenrechte, technische Zusammenarbeit und anderes mehr auswirken würde. Selbst transnationale Firmen klagen über die Komplexität und die Kosten, die das Management eines global operierenden und kulturell diversifizierten Unternehmens mit sich bringt, und versuchen diese dadurch zu reduzieren, indem sie vor Ort als ›nationaler‹ Betrieb agieren<sup>14</sup>.

Einige UN-Organisationen erwarteten sich Orientierungshilfe von weltbekannten Beratungsunternehmen. Die Kosten der Betriebsberatung standen jedoch meistens in keinem Verhältnis zum Nutzen

der Reformvorschläge, die oft nach einer Schamfrist und trotz entsprechender Umarbeitung stillschweigend ad acta gelegt wurden. Die Betriebsberater fanden sich in der Welt der multilateralen Zusammenarbeit mit ihren diplomatischen Spielregeln, vieldeutigen Mandaten, unklaren Prioritäten, komplexen Entscheidungsprozessen und politischen Zwängen nur schwer zurecht. Deshalb richtete der Generalsekretär eine Projektgruppe aus Experten aller Weltregionen mit umfangreicher Erfahrung im öffentlichen und privaten Sektor ein, um von den weltweit besten Praktiken des Personalmanagements zu lernen. Daß den Gedankenflügen aber Grenzen gesetzt waren, zeigte sich an der vom Sekretariat gegebenen Versicherung, die Projektgruppe werde sich im Rahmen der entsprechenden Resolutionen und Entscheidungen der Generalversammlung bewegen<sup>15</sup>.

In einer gemeinsamen Grundsatzserklärung zur Personalreform haben die Leiter aller UN-Organisationen hervorgehoben,

»daß Reformen, die in dem einen oder anderen nationalen Umfeld funktionieren, nicht gleichermaßen auf ein internationales Umfeld anwendbar sind. Internationales Personalmanagement umfaßt facettenreichere Aktivitäten, dient einer kulturell verschiedenartigen Personengruppe und bewegt sich in einer weitaus komplexeren Umwelt. Wenn diese Unterschiede nicht berücksichtigt werden, sei es als Ergebnis von Ethnozentrismus oder mangelnder Information, werden es die Organisationen zunehmend schwieriger finden, die moralische Autorität zu bewahren, auf der die erfolgreiche Erfüllung ihrer Mandate beruht.«<sup>16</sup>

Das Vorgehen bleibt deshalb eklektisch, oder mit den Worten des Generalsekretärs: »Wir werden die besten Praktiken dort suchen, wo immer wir sie finden können.«<sup>17</sup>

#### UNKOORDINIERTER REFORMMASSNAHMEN

Innerhalb des UN-Systems gibt es kein Arbeitsfeld, auf dem ein engeres Maß an Zusammenarbeit und Gemeinsamkeit erreicht worden ist, als das Personalwesen. Den Rahmen dafür bildet das sogenannte Gemeinsame System (Common System) mit der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) als dem zentralen Regelungs- und Koordinierungsorgan, gemeinsamen Arbeitskreisen der Personaldirektoren<sup>18</sup> und zwei Dachverbänden der Personalvertretungen<sup>19</sup>. Trotzdem haben die Organisationen ihre Vorstellungen zur Personalreform weitgehend im Alleingang entwickelt. An Versuchen, die starren Beschäftigungsbedingungen flexibler zu gestalten, hat es auch in der Vergangenheit nicht gefehlt. Besonders die aus freiwilligen Zuwendungen gespeisten Spezialorgane – Hilfswerke, Programme und Fonds – haben unter dem Zwang ihrer operativen Aufgaben und der nachlassenden Finanzmittel frühzeitig begonnen,

*Mit einem Tag Verspätung wurde die 56. Ordentliche Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen eröffnet: am 12. September 2001. Den Ereignissen vom Vortag, die auch Ursache der Verzögerung waren, trugen die Delegierten zunächst mit einer Schweigeminute Rechnung. Das Geschehen gab Anlaß zu intensiven Erörterungen im Sicherheitsrat, in der Generalversammlung und in anderen Gremien der Weltorganisation. Siehe auch die Beiträge in dieser Zeitschrift von Thomas Bruha und Matthias Bortfeld (Terrorismus und Selbstverteidigung, VN 5/2001 S. 161ff.), Klaus Dicke (Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, VN 5/2001 S. 163), Jasper Finke und Christiane Wandscher (Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt, VN 5/2001 S. 168ff.) sowie Ian Williams (Amerikas Krieg gegen den Terrorismus, VN 6/2001 S. 209ff.).*



ihr Personalmanagement zu modernisieren. Das UNDP zum Beispiel leitete bereits 1989 umfangreiche Reformen für das vor Ort eingesetzte internationale Personal ein.

Besonders für die Vereinten Nationen selbst – die Hauptorganisation – kam es Mitte der neunziger Jahre darauf an, möglichst schnell Erfolge vorzeigen zu können, hatten doch die USA die Bezahlung ihrer Beitragsrückstände vom Reformwillen der Organisation abhängig gemacht. Man konnte deshalb nicht das Risiko eingehen, daß die Reformvorschläge in den Beratungsgremien des Gemeinsamen Systems bestenfalls verzögert und schlimmstenfalls verwässert würden. Die Dachverbände der Personalvertreter sahen ihre Mitwirkungsrechte beschnitten, da die Reformvorschläge, obwohl rechtlich auf das UN-Sekretariat beschränkt, auf Grund der Führungsrolle der Vereinten Nationen unweigerlich Auswirkungen auf das gesamte UN-System haben würden. Sie forderten eine breite Diskussion, um Konflikte im Gemeinsamen System zu verhindern und von der Erfahrung aller Organisationen zu profitieren.

Exemplarisch für den Alleingang war die Ausarbeitung eines strengeren Verhaltenskodexes für die Vereinten Nationen, der hoch im Forderungskatalog der USA rangierte. Damit sollte dem in der amerikanischen Öffentlichkeit erhobenen Vorwurf, in der Weltorganisation regierten ›Mißwirtschaft‹, ›Verschwendung‹ und ›Betrug‹, Einhalt geboten werden. Bereits 1997 lag ein Entwurf vor, der eine Mischung aus Charta-Bestimmungen, Teilen der Personalordnung, einem Kommentar und dem für das gesamte UN-System geltenden Verhaltenskodex von 1954 (in der Fassung von 1986) war. Die Personalvertreter sahen in einigen Bestimmungen eine Einschränkung ihrer gewerkschaftlichen Rechte sowie einen Eingriff in die Privatsphäre von Führungskräften, die nach amerikanischem Muster ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen hätten. Obwohl der Alleingang der Vereinten Nationen Auswirkungen auf die anderen Organisationen haben mußte, fanden keine Konsultationen im Rahmen des Gemeinsamen Systems statt. Den anderen Organisationen blieb am Ende nichts anderes übrig, als nachzuziehen und die ICSC aufzufordern, den gemeinsamen Verhaltenskodex von 1954 neu zu fassen. Die ICSC hat ihren Vorschlag mittlerweile vorgelegt, der in verständlicher Sprache die ethischen Normen des internationalen öffentlichen Dienstes postuliert und Verhaltenshilfe für arbeitsbezogene Situationen gibt, wie zum Beispiel für den Umgang miteinander, mit Regierungsvertretern und der Öffentlichkeit<sup>20</sup>.

Trotz der mangelnden Koordination unterscheiden sich die Reformvorschläge der einzelnen Organisationen nicht grundsätzlich, sondern nur im Detail, da sich die Probleme im wesentlichen gleichen und die enge Zusammenarbeit der Personaldirektoren einen kontinuierlichen Erfahrungsaustausch gewährleistete. Im Grunde wollen alle Organisationen Verbesserungen bei der Personalauswahl und Mitarbeiterförderung, eine Steigerung der Leistungsfähigkeit, eine bessere Qualifikation der Führungskräfte, die Ausmerzung bürokratischer Arbeitsverfahren, die Flexibilisierung der Beschäftigungsformen und die Professionalisierung des Personalmanagements. Für die ILO, aus ihrem Mandat erklärlich, stand zusätzlich die Stärkung der Beteiligungsrechte der Personalvertreter im Vordergrund, der durch Einrichtung eines Verfahrens zum Aushandeln der Beschäftigungsbedingungen Rechnung getragen wurde.

Unterschwellig schwang in allen Reformvorschlägen die Frage nach der Verringerung des Personals mit, und eine Anzahl von Organisationen hat flankierend Personalabbauprogramme eingeführt, um Mitarbeitern das Ausscheiden zu erleichtern. Daß der Personalabbau aber nicht so drastisch verlaufen ist, wie manchmal behauptet wird, zeigen die folgenden Zahlen: Die Personalstärke des UN-Sekretariats verringerte sich zwischen 1995 und 1997 tatsächlich um die versprochenen 1 000 Stellen (das sind 7 vH). Inzwischen ist das Personal aber fast wieder auf seine alte Stärke von über 14 000 Personen angewachsen. Für das UN-System als Ganzes ergab sich zwischen

1995 und 1999 eine Personalreduktion von 53 300 auf 49 300, das sind 4 000 Stellen oder 7,6 vH. Die Fixierung der Mitgliedstaaten auf die Personalstärke zeigte sich auch bei der Verabschiedung des Zweijahreshaushaltes für 2002/03<sup>21</sup>. Der Forderung des Generalsekretärs nach zusätzlichen Stellen wurde nur teilweise entsprochen. Weitere Stellenvermehrungen und -anhebungen wurden von einer umfassenden Überprüfung des Stellenschlüssels und der Personalstruktur abhängig gemacht, da diese zu kopflastig (top heavy) seien.

Die ICSC, der von seiten der Organisations- und Personalvertreter Politisierung und Unprofessionalität vorgeworfen wurde, stand zunächst selbst unter Reformdruck, da der Generalsekretär eine Überprüfung ihres Mandats, ihrer Zusammensetzung und ihrer Arbeitsweise vorgeschlagen hatte. Sie ist deshalb erst mit Verspätung auf den Reformzug aufgesprungen, hat dann aber in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen und Personalvertretern zwei Vorschläge erarbeitet, die sich durchaus sehen lassen können: ein Rahmenkonzept für das Personalmanagement<sup>22</sup> und den erwähnten Verhaltenskodex<sup>23</sup>. Auf Druck der Organisationen hat die ICSC inzwischen eine Überprüfung des veralteten Besoldungssystems in Angriff genommen, das von einer Beratungsfirma schon 1988 als das unbestritten komplexeste internationale Besoldungssystem der Welt bezeichnet worden war. Die bisher bekannt gewordenen Vorschläge zielen auf eine Flexibilisierung der Besoldungsstruktur, die Einführung von leistungsabhängigen Besoldungsbestandteilen und die Schaffung einer eigenständigen Laufbahngruppe für Manager. Die Personalvertreter haben bereits ihre Einwände gegen leistungsbezogene Bezahlungssysteme und flexible Besoldungsbandbreiten deponiert, da sie an der Fähigkeit der Programmleiter zweifeln, diese objektiv und transparent einzusetzen. Der Generalsekretär hat für das gesamte UN-System die wiederholt erhobene Forderung übermittelt, daß die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit in den Beschäftigungsbedingungen als ein integrierender Bestandteil des Reformprozesses angesehen werden muß.

Die Personaldirektoren haben in ihrem eigenen Koordinierungsorgan ihre Reformvorstellungen konkretisiert und als Forderungen der Organisationen an die ICSC herangetragen. Darüber hinaus haben sie Schritte zur Professionalisierung des Berufs der Personalfachleute im UN-System unternommen, beispielsweise durch Erstellen von Anforderungsprofilen, Abhalten von Fachtagungen und Gründung einer Vereinigung für Personalmanagement in internationalen Organisationen<sup>24</sup>. Damit sollte dem geänderten Rollenbild des Personalmanagers als Partner des Managements, der nachweislich zum Erfolg der Organisation beiträgt, Rechnung getragen werden. Die Personaldirektoren haben auch einen Leistungsvergleich in Auftrag gegeben, bei dem das Personalmanagement in 21 UN-Organisationen mit dem von 645 europäischen staatlichen Einrichtungen verglichen wurde. Das Resultat bestätigte die Richtigkeit des eingeschlagenen Weges. Während in vielen nationalen Verwaltungen Personalausscheidungen weitgehend an die Programmleiter delegiert worden sind, ist das Personalmanagement im UN-System noch immer durch arbeitsintensive und schwerfällige zentralisierte Abläufe gekennzeichnet, die die Programmausführung eher behindern als fördern.

Letztlich beschäftigten sich auch der Gemeinsame Pensionsfonds (UNJSPF) und die Gemeinsame Inspektionsgruppe (JIU) mit einzelnen Aspekten der Personalreform. Für den Pensionsfonds ergab sich der Reformdruck nicht aus einer akuten Finanzierungskrise, sondern aus einem versicherungsmathematischen Überschuß, der Begehrlichkeiten bei den Mitgliedstaaten (nach Beitragskürzungen) und den Versicherten (nach Leistungsverbesserungen) geweckt hatte. Die JIU untersuchte einzelne Reformbereiche wie Personalbeschaffung, Stellenbewirtschaftung und Beförderung. Ob ihre Empfehlungen einen nachhaltigen Einfluß auf das Reformgeschehen haben, ist strittig. Der Vertreter eines Mitgliedstaates sah jedenfalls Anlaß zu

der Klage, daß der 5. Hauptausschuß der Generalversammlung jedesmal die divergierenden Meinungen des Sekretariats und der JIU auf einen Nenner bringen müsse.

## FESTGEFAHRENE REFORM

Die ›stille Revolution‹ des Generalsekretärs von 1997 hat dort sichtbare Erfolge gezeigt, wo die Handlungskompetenz bei ihm lag. Darunter fallen die Straffung der Führungsstruktur, Rationalisierung der Arbeitsprozesse, Stärkung der Aufsichtsmechanismen und Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen. Die Personalreform dagegen bedurfte weitgehend der Zustimmung der Aufsichtsorgane: Plenum und 5. Hauptausschuß der Generalversammlung sowie Beratender Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ). Der Generalsekretär hat in einer Anzahl von Berichten, beginnend mit dem ›Erneuerungsprogramm‹ von 1997, seine Vorstellungen zur Personalreform dargelegt. Seine Erfahrung, daß Resolutionen der Generalversammlung seine Bemühungen, die Personalreform voran zu bringen, oftmals beeinträchtigt haben, sollte sich auch diesmal bewahrheiten<sup>25</sup>. Obwohl die Reformvorschläge bei ihrer Vorstellung in den Aufsichtsorganen von fast allen Mitgliedstaaten begrüßt wurden, war das – wie sich zeigen sollte – noch keine Garantie für ihre Akzeptanz. Es bedurfte achtmonatiger Diskussionen und langwieriger Verhandlungen, um eine umfangreiche Entschließung zur Personalreform zustandezubringen<sup>26</sup>.

Die Mitte letzten Jahres ohne förmliche Abstimmung verabschiedete Resolution enthält in über neunzig Punkten detaillierte Anweisungen zu allen Aspekten des Personalmanagements. Vom Sekretariat wurde sie als ›Wasserscheide‹ gefeiert, womit der Generalsekretär nun grünes Licht für die Personalreform habe. Dazu kommt die Vorläuferresolution von 1999<sup>27</sup> mit über hundert Punkten zum gleichen Thema. Vom Reformwind, der durch die Vereinten Nationen weht, ist darin wenig zu spüren. Der Appell des Generalsekretärs an den 5. Hauptausschuß, Bedacht auf die Rollenverteilung zwischen den Aufsichtsorganen und seiner Funktion als Leiter des Sekretariats zu nehmen und nicht zur ›Überadministrierung‹ durch eine Unmenge neuer Bestimmungen beizutragen<sup>28</sup>, ist ungehört geblieben. Ihm wurde vielmehr bedeutet, daß seine ›Ermessensfreiheit ... im Bereich der Verwaltung und des Managements im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und den Personal-, Finanz- und Programmplanungsvorschriften sowie den Mandaten der Generalversammlung zu stehen hat‹, was von niemandem in Frage gestellt worden war. Auch die neuen Resolutionen spiegeln die Tendenz wieder, Grundsätze aufzurichten, die mehrschichtig, komplex und oftmals widersprüchlich sind und bekannte Positionen zementieren. Sie reflektieren die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten und beruhen auf ausgehandelten politischen Kompromissen.

Die Einstellung des Personals nach dem Prinzip der ›ausgewogenen geographischen Verteilung‹ war auch dieses Mal wieder eine wesentliche Bezugsgröße für die Beurteilung der Reformvorschläge. Deshalb wurde der Aufstieg vom Allgemeinen in den Höheren Dienst erschwert und der Bereich Personalmanagement des Sekretariats angewiesen, allen Bekenntnissen zur Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse zum Trotz den Einstellungsprozeß ›zu verwalten und zu beaufsichtigen‹; deshalb wurde das Amt für interne Aufwachtdienste beauftragt, ›eine Inspektion zur Frage einer möglichen Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit, der Rasse, des Geschlechts, der Religion und der Sprache bei der Rekrutierung, Beförderung und Stellenbesetzung durchzuführen‹; und deshalb wurde der Generalsekretär angewiesen, auf der Grundlage der Zusammenfassung des Sekretariats zum Stand vom 30. Juni 2002 eine Studie vorzulegen, ›wie sich die Veränderung der relativen Gewichtung des Faktors Bevölkerungsgröße (derzeit 5 Prozent), des Faktors Mit-

gliedschaft (derzeit 40 Prozent) und des Faktors Beitragshöhe (derzeit 55 Prozent) auswirken‹ würde. Impliziert ist die Forderung, die Gewichtung des Faktors Beitragshöhe weiter zu reduzieren, was zu Lasten des Personalanteils der größeren Beitragszahler gehen würde.

Auch die Ausstattung der Programmleiter mit Handlungskompetenz zur Rekrutierung von Personal erwies sich schwieriger als erwartet. Zunächst kamen gravierende Einwände von Seiten der Personalvertreter, die Willkür bei Entscheidungen und Machtmißbrauch befürchteten. Ein solcher Schritt dürfe deshalb erst dann erfolgen, wenn funktionierende Rechenschaftsmechanismen eingeführt worden sind und der Rechtsschutz der Mitarbeiter vor willkürlichen Entscheidungen ausgebaut worden ist. Die Mitgliedstaaten wiederum hegten die Befürchtung, daß die Programmleiter sich nicht an die Vorgaben der Aufsichtsorgane halten würden, daß die Transparenz und Objektivität der Personalauswahl leiden könnte und daß die Schaffung einer ›ausgewogenen geographischen Verteilung‹ nicht mit dem nötigen Elan weiterverfolgt werden würde. Die JIU kritisierte, daß die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen häufig ad hoc und ohne eine durchdachte Strategie erfolgt sei.

Die Lösung, die am Ende beschlossen wurde, enthält eine Anzahl von Einschränkungen, die Zweifel an ihrer Effektivität rechtfertigen: Die Handlungsvollmacht ist auf die erste Führungsebene unterhalb des Generalsekretärs – das sind im wesentlichen die Untergeneralsekretäre – und nicht möglichst weit auf die zuständigen Führungskräfte innerhalb des Liniensystems delegiert worden. Ihre Entscheidungen werden von einem ›zentralen Kontrollgremium‹ überprüft, das ›die Einhaltung der zuvor gebilligten Auswahlkriterien‹ gewährleisten soll; bei Einwänden dieses Gremiums muß die Entscheidung des Generalsekretärs eingeholt werden. Der Bereich Personalmanagement wurde angewiesen, ›den Einstellungsprozeß zu ver-

1 Klaus Dicke, Stichwortbeitrag ›Reform der UN‹, in: Helmut Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000, S. 429.

2 Günther Unser, Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 6. Aufl., München 1997, S. 345.

3 Hans Arnold, Von Macht und Geld. Die Weltorganisation im Zeichen der Reformdiskussion, VN 1/1987 S. 1ff.

4 Erskine Childers / Brian Urquhart, Renewing the United Nations System, Uppsala (Dag Hammarskjöld Foundation) 1994, S. 34.

5 Klaus Dicke, Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen. Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen, Berlin 1994, S. 301.

6 Siehe den Überblick von Dieter Göthel, Im Auftrag der Weltorganisation. Das Personal der Vereinten Nationen im Wandel, VN 3/1995 S. 99ff.

7 Dieter Göthel, Die Vereinten Nationen: Eine Innenansicht, Bonn (Auswärtiges Amt) 1995, S. 89, 201.

8 UN Secretariat News, July-August 1996, S.5 (Kasten).

9 Jeffrey Laurenti, Learning UN-Speak, in: Christian Science Monitor v. 27.2.1997.

10 UN-Dok. A/48/1 (Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen), Ziff. 27.

11 Vgl. den Kurzbericht von Thomas Schuler in VN 4/1997 S. 146ff. und ders., Annans Anlauf zur Reform, VN 1/1998 S. 30f.

12 A/51/950 (Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm), Ziff. 229.

13 Siehe beispielsweise Dieter Göthel, Zwischen Eignung und Proporz. Die nationale Repräsentation im Sekretariat der Vereinten Nationen, VN 2/1983 S. 47ff.

14 Leslie E. Palich, A Theory of Global Strategy and Firm Efficiencies: Considering the Effects of Cultural Diversity, in: Journal of Management, July 1999.

15 A/52/584, Ziff. 35.

16 The Reform of Human Resources Management in the United Nations System. Statement adopted by the Executive Heads of all Organizations in 1998.

17 So seine Äußerung vor dem 5. Hauptausschuß der Generalversammlung am 28.10.1998.

18 Früher ›Consultative Committee on Administrative Questions/Personnel Branch‹ (CCAQ/PER), jetzt ›Human Resources Network‹ (HR Network).

19 ›Federation of International Civil Servants' Associations‹ (FICSA) und ›Coordinating Committee for International Staff Unions and Associations in the United Nations System‹ (CCISUA).

20 A/56/30, Anlage II, S. 23-28.

21 Siehe zum Haushalt Jobst Holborn, Einigung zu Heiligabend, S. 33f. dieser Ausgabe.

22 A/55/30, Anlage II, S. 33-44.

23 Siehe Anm. 20.

24 ›Association for Human Resources Management in International Organizations‹ (AHRMIO).

25 A/C.5/54/21, Ziff. 2.

26 Resolution 55/258 (Personalmanagement) v. 14.6.2001.

27 Resolution 53/221 (Personalmanagement) v. 7.4.1999.

28 A/C.5/54/21, Ziff. 5.

walten und zu beaufsichtigen, um sicherzustellen, daß der Grundsatz der ausgewogenen geographischen Verteilung und das Ziel der ausgewogenen Vertretung von Männern und Frauen« geachtet wird. Für viele wichtige Reformmaßnahmen liegen die Details, in denen auch hier der Teufel steckt, noch nicht vor. Es dürfte zum Beispiel schwierig werden, die Mobilität zwischen den Dienstorten sowie innerhalb der Dienstorte, wie in der Resolution gefordert, zu einem gewichtigen Faktor für die Laufbahnförderung auszugestalten und dabei Zwangsmaßnahmen gegenüber den Bediensteten zu vermeiden und die Arbeitsplatzsicherheit zu berücksichtigen. Einige wichtige Reformpunkte wurden um zwei Jahre vertagt wie die Frage der Anstellungsverträge und der Beschäftigungsbedingungen. Inwieweit die Generalversammlung ihre eigene Aussage ernst nimmt, daß »ein Gesamtpaket wettbewerbsfähiger Beschäftigungsbedingungen eine Voraussetzung für die erfolgreiche Verwirklichung der Ziele der Personalmanagement-Reform ist«, wird sich dann zeigen, wenn die Vorschläge der ICSC zur Besoldungsreform vorliegen. Über andere Aspekte muß der Generalsekretär bereits 2002 berichten. Darunter fallen der Inspektionsbericht über mögliche Diskriminierungen bei der Personalauswahl, die Schaffung einer »robusten Überwachungskapazität im Bereich Personalmanagement« und die Berechnungsmodalitäten für die zum Zwecke einer »ausgewogenen geographischen Verteilung« festgesetzten Bandbreiten. Der Arbeitsschwerpunkt der für Personal und Verwaltung zuständigen Beratungsorgane lag im Herbst 2001 eindeutig auf der Verabschiedung des Zweijahreshaushalts für 2002/03. Die anstehenden Personalfragen wurden deshalb, aber auch weil einige der angeforderten Berichte noch nicht vorlagen, auf die Wiederaufnahme der 56. Tagung im Frühjahr 2002 verschoben. Allerdings enthält auch die den Zweijahreshaus-

halt betreffende Resolution eine Anzahl von Bestimmungen, die den Handlungsspielraum des Generalsekretärs beim Personaleinsatz einschränken und im Widerspruch zum Konzept für ergebnisorientiertes Haushalten stehen.

In einer Ansprache an das Personal hat der Generalsekretär offen von Frustrationen gesprochen und selbstkritisch angemerkt, daß die Aufgabe, das Personalmanagement zu reformieren, sich als schwieriger erwiesen habe als irgend jemand sich vorstellen konnte. Er kündigte an, seinen Reformprozeß trotzdem fortzusetzen, und appellierte an alle Mitarbeiter, für Veränderungen offen zu bleiben, denn die Reform sei ein Prozeß und kein einmaliges Ereignis. Hochrangige Eingeweihte im UN-Sekretariat sehen die Reform nicht länger als eine Priorität der Mitgliedstaaten an, was sich zum Beispiel daran zeigte, daß keiner der Sprecher auf dem Millenniums-Gipfel sie für erwähnenswert befand. Ähnliche Frustrationen machen sich auch in anderen Organisationen bemerkbar. Die Personalvertreter der WHO zum Beispiel bedauerten, daß die Personalreform, die zwei Jahre zuvor mit Glanz und Gloria begann und viel Energie, Geld und Arbeitskraft erforderte – Konsultationen mit weltweit renommierten und entsprechend teuren Beratern eingeschlossen, die bestätigten, was sowieso alle wußten –, im Grunde nicht viel geändert hat.

Die eingeleiteten Reformmaßnahmen werden sicher weiterverfolgt werden, aber der große Wurf fehlt auch diesmal. Der Enthusiasmus hat der Ernüchterung Platz gemacht; tiefgreifende Änderungen sind nicht mehr zu erwarten. Bleibt man beim Achtjahresrhythmus, dann wird im Jahre 2005, zum sechzigjährigen Bestehen der Vereinten Nationen, der Ruf nach neuen Reformen erschallen, die dann aber – ohne Frage – wirklich »umfassend«, »weitreichend«, »kühn«, »historisch« etcetera zu sein haben.

## Nur das letzte Mittel

### Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention

IAN WILLIAMS

Beim Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan die Gretchenfrage gestellt:

»Wenn die humanitäre Intervention tatsächlich einen nicht hinnehmbaren Angriff auf die Souveränität darstellt, wie sollen wir dann die Antwort auf ein Rwanda, auf ein Srebrenica finden – auf grobe und systematische Menschenrechtsverletzungen, die jeglichem universellem Gebot der Mitmenschlichkeit hohnsprechen?«

Ein Jahr lang wurde das Thema in der »Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität« – besser bekannt als die nach ihrem geistigen Vater, dem ehemaligen kanadischen Außenminister Lloyd Axworthy, benannte »Axworthy-Kommission« – eingehend diskutiert. Im Dezember vergangenen Jahres legte das hochrangig besetzte Gremium seinen Bericht vor.

#### Eine Antwort auf Annans Frage

Diese von der kanadischen Regierung finanzierte internationale Kommission befaßte sich mit der zentralen Frage, »wann es für Staaten überhaupt geboten erscheint, Zwangsmaßnahmen – insbesondere militärische Maßnahmen – gegen einen anderen Staat zu ergreifen, die das Ziel haben, bedrohte Menschen in diesem anderen Staat zu schützen« und »falls es dieses Recht zur Intervention gibt, wie und wann und auf wessen Veranlassung es ausgeübt werden sollte«. Es wird nicht verwundern, daß sich der Bericht wie das Arbeitsergebnis eines Ausschusses liest, in dem die unterschiedlichsten Ansichten irgendwie zusammengefügt werden mußten. Doch auch wenn sich vereinzelt fromme Platitüden zur Rolle der Vereinten Na-

tionen finden, bieten sein gesunder Pragmatismus und sein Bezug zur realen und somit oft schlechten Welt bemerkens- und bedenkenswerte Antworten auf die Frage Annans. Den Hauptteil ihrer Arbeit hatte die Kommission bereits abgeschlossen, als mit dem 11. September auf brutale Weise neue Fragen aufgeworfen wurden, doch findet sich vieles, was auch für jenes Thema relevant ist.

Gemeinsam hatten den Kommissionsvorsitz der ehemalige australische Außenminister Gareth Evans und der algerische Diplomat Mohamed Sahnoun inne. Letzterer kann auf umfassende, wenn auch nicht immer glückliche Erfahrungen mit Interventionen der Vereinten Nationen – so in Somalia – zurückblicken. Die Kommission kam zu dem Schluß, daß sich tatsächlich in Theorie und Praxis ein Grundsatz der humanitären Intervention »herauszubilden« beginnt, der die Doktrin der Staatensouveränität überlagern könnte. In Gesprächen mit Menschen in aller Welt entfaltete sich ihr das Bild eines »Übergangs von der Kultur der souveränen Straflosigkeit zu einer Kultur der nationalen und internationalen Rechenschaftspflichtigkeit«. Eignen Kommissionsmitgliedern jedoch erschien der Begriff der »humanitären Intervention« durch dessen übermäßige Verwendung unter fragwürdigen Umständen bereits abgegriffen; sie überzeugten ihre Kollegen davon, daß der richtige Terminus eher »die Verpflichtung, Schutz zu gewähren« lauten müsse. So ist das Dokument nun auch überschrieben. In ähnlich kritischem Geiste wägt der Bericht wohlüberlegt die unbestreitbaren historischen Aktiva des Konzepts der Staatensouveränität gegen die mit Händen zu greifende Notwendigkeit bestimmter Ausnahmen angesichts tatsächlicher oder drohender Greuelthaten ab.