Veröffentlichungen des Instituts für
Internationales Recht an der Universität Kiel

Band 116

Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen

Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen

Von

Klaus Dicke

Duncker & Humblot · Berlin

KLAUS DICKE

Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen

Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel

Herausgegeben von

Jost Delbrück

Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel

116

Völkerrechtlicher Beirat des Instituts:

Daniel Bardonnet
l'Université de Paris II

Rudolf Bernhardt
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Lucius Caflisch
Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Genève

Antonius Eitel
Bonn

Luigi Ferrari Bravo
Università di Roma

Louis Henkin
Columbia University, New York

Tommy T. B. Koh
Washington, D. C.

John Norton Moore
University of Virginia, Charlottesville

Fred L. Morrison
University of Minnesota, Minneapolis

Albrecht Randelzhofer
Freie Universität Berlin

Krzysztof Skubiszewski
Polish Academy of Sciences, Warsaw and Poznań

Christian Tomuschat
Universität Bonn

Rüdiger Wolfrum
Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

Sir Arthur Watts
London

Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen

Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen

Von

Klaus Dicke

Duncker & Humblot · Berlin

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel
gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Dicke, Klaus:
Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen :
Darstellung und kritische Analyse eines Topos im
Reformprozess der Vereinten Nationen / von Klaus Dicke. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1994
(Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der
Universität Kiel ; Bd. 116)
Zugl.: Kiel, Univ., Habil.-Schr., 1991
ISBN 3-428-08196-X
NE: Institut für Internationales Recht ⟨Kiel⟩: Veröffentlichungen des
Instituts . . .

Alle Rechte vorbehalten
© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7263
ISBN 3-428-08196-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Für Staaten im Verhältnisse unter einander kann es nach der Vernunft keine andere Art geben, aus dem gesetzlosen Zustande, der lauter Krieg enthält, herauszukommen, als daß sie ebenso wie einzelne Menschen ihre wilde (gesetzlose) Freiheit aufgeben, sich zu öffentlichen Zwangsgesetzen bequemen und so einen (freilich immer wachsenden) *Völkerstaat* (civitas gentium), der zuletzt alle Völker der Erde befassen würde, bilden. Da sie dieses aber nach ihrer Idee vom Völkerrecht durchaus nicht wollen, ... so kann an die Stelle der positiven Idee einer Weltrepublik (wenn nicht alles verloren werden soll) nur das negative Surrogat eines den Krieg abwehrenden, bestehenden und sich immer ausbreitenden *Bundes* den Strom der rechtscheuenden, feindseligen Neigung aufhalten, doch mit beständiger Gefahr ihres Ausbruchs.

Immanuel Kant, 1795

Vorwort

Der weltpolitische Umbruch nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hat den Vereinten Nationen nicht nur zu neuer und verstärkter Aufmerksamkeit verholfen, sondern hat auch die Debatte über eine Reform der UN neu belebt. Dabei ist die — freilich zentrale — Frage der Zusammensetzung des Sicherheitsrates der äußere Anlaß; der Kern der Reformdebatte liegt in der Frage, ob die UN über eine „Verfassung" verfügen, welche den in ihrer fünfzigjährigen Geschichte erheblich gestiegenen und gewandelten Anforderungen gerecht zu werden vermag. Die politische Willensbildung über diese Frage setzt ein klares Bild u. a. darüber voraus, welcher Absicht und Konzeption die Gründung der UN folgte, wie sich ihre Fortentwicklung darstellt, welche Reformansätze sich in der Geschichte der Organisation herausgebildet haben und wie die rechtlichen und politischen Bedingungen zu beurteilen sind, unter denen Reformen der UN möglich und durchführbar sind. Diesen Grundsatzfragen einer UN-Reform ist die vorliegende Untersuchung gewidmet. Sie steht unter der Fragestellung, ob den vielfältigen politischen und wissenschaftlichen Beurteilungen der Effizienz und der Effektivität der UN eine Perspektive zu entnehmen ist, die einen Leitfaden für die Reformdebatte darstellen kann.

Die Arbeit wurde 1992 von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel als Habilitationsschrift angenommen. Neuere politische Entwicklungen der UN sind bis zur 48. Generalversammlung und neuere Literatur bis zum Frühjahr 1994 berücksichtigt. Für die Zitierweise der UN-Dokumente wird auf den Dokumentenführer im „Handbuch Vereinte Nationen" bzw. auf die Einführung in *Sohns* Dokumentensammlung verwiesen.[1] Bei der Wiedergabe von Passagen aus UN-Dokumenten und fremdsprachiger Literatur wurde um der Authentizität der Texte willen das unschöne Phänomen sprachlich gemischter Texte in Kauf genommen.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft hat die Entstehung und Publikation der Arbeit durch ein Habilitationsstipendium und einen Druckkostenzuschuß gefördert. Für die großzügige Unterstützung bedanke ich mich herzlich. Für vielfältige Anregungen und tatkräftige Hilfe habe ich Freunden, Kollegen und Mitarbeitern zu danken. Das Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel war der

---

[1] *Ilona Stölken*, Dokumentenführer Vereinte Nationen, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991, 1159 - 1171; *Louis B. Sohn*, International Organization and Integration, Student Edition, Dordrecht-Boston-Lancester 1986, XXV - XXVIII.

Humus, in dem die Arbeit gedieh. Alle Freunde und Kollegen aus dem Institut wissen, was es bedeutet, wenn ich „dem Institut" meinen herzlichen Dank ausspreche. Für ihre Unterstützung im Habilitationsverfahren habe ich den Herren Professoren *Werner Kaltefleiter* und *Jürgen Hauschildt* sehr zu danken. Professor Dr. *Rüdiger Wolfrum* habe ich für kritische Lektüre einer ersten Textfassung sowie für reiche Förderung, u. a. durch die Beteiligung an verschiedenen Projekten, herzlich zu danken. Den Kolleginnen und Kollegen in der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen danke ich für zahlreiche Gespräche, kritische Anregungen und vielfache Informationen. Mein Dank gilt auch den Mitarbeitern der Vereinten Nationen in Genf und New York und den Mitarbeitern der Bundesregierung, die mir bei der Materialbeschaffung und 1989 und 1990 bei Forschungsaufenthalten in New York und Genf behilflich waren und mit großer Geduld für Interviews zur Verfügung standen. Für ihre vorzügliche Arbeit bei der Manuskripterstellung danke ich *Rotraut Wolf* sehr herzlich. Den Mühen des Korrekturlesens verschiedener Fassungen unterzogen sich u. a. *Christina Bollin, Manuela Dinther, Michael Dreyer* und *Ursula Heinz;* für ihre Hilfe danke ich herzlich. Ganz besonderen Dank schulde ich Professor Dr. *Jost Delbrück.* Ihm verdanke ich über die Anregung zu dieser Arbeit, die intensive Förderung und Betreuung in neun Kieler Jahren und die Aufnahme der Schrift in die Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel hinaus sehr viel mehr, als ein Vorwort fassen kann.

Die Arbeit ist in einer für die Vereinten Nationen ‚turbulenten Zeit' entstanden. Ich widme sie dem Gedenken all derer, die im Dienste der Vereinten Nationen ihr Leben verloren haben.

Mainz, im September 1994

Klaus Dicke

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Fragestellung und Methode, Umfang und Rahmen des Untersuchungsfeldes

§ 1 Fragestellung, erkenntnisleitendes Interesse und Methode der Untersuchung 19

1. Fragestellung 19

2. Erkenntnisleitendes Interesse und Methode 23

§ 2 Von der ‚Wirksamkeit des Staates' zur Frage nach „Effizienz" und „Effektivität" öffentlichen Verwaltungshandelns. Entwicklungen in der Staatswissenschaft und Verwaltungslehre 28

Kapitel 2

Die Entstehung internationaler Organisationen und ihre Entwicklung bis zur Gegenwart

§ 3 Die Entstehung internationaler Organisationen 45

1. Die Anfänge: Entstehung von Verwaltungsgemeinschaften und Verwaltungsunionen aus der Notwendigkeit internationaler Verwaltung 47

2. Das neue Motiv der kollektiven Sicherheit und die Fortentwicklung der ‚internationalen Arbeitsgemeinschaft': Der Völkerbund und seine Wirksamkeit 55

a) Entstehung, Aufbau und Tätigkeit des Völkerbundes 55

b) Wachstum der „technischen" Tätigkeiten und der Bruce-Bericht ... 69

§ 4 Friedenssicherung und internationale Kooperation: Die Entwicklung internationaler Organisationen seit Gründung der Vereinten Nationen 76

1. Die Gründung der UNO und die Struktur ihrer Charta 76

a) Die Gründungsgeschichte der UNO 76

b) Aufbau und Inhalt der Charta 82

2. Entstehung und Wachstum des UN-Systems 97

3. Zusammenfassung 114

Kapitel 3

Rekonstruktion des Topos „Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen" im Reformprozeß der Vereinten Nationen

§ 5 Effektivität und Effizienz der UN in den Jahresberichten des Generalsekretärs ... 118

1. Die Jahresberichte des Generalsekretärs im Rahmen seiner politischen und administrativen Funktionen ... 119
2. Die Jahresberichte der Generalsekretäre im einzelnen ... 127
   a) Trygve Lie ... 127
   b) Dag Hammarskjöld ... 132
   c) U Thant ... 138
   d) Kurt Waldheim ... 143
   e) Javier Peres de Cuellar ... 149
3. Zusammenfassung ... 154

§ 6 Der Topos „Effizienz" und „Effektivität" in der Reformgeschichte der UN bis 1985 ... 156

1. Reformen der UN bis 1985 im historischen Überblick ... 156
   a) Die Aufbauphase der Organisation bis 1959 ... 159
   b) Die Reformdiskussion bis 1985 ... 169
2. Der Sonderausschuß für die Charta und die Stärkung der Rolle der Organisation ... 180
   a) Einsetzung und Mandat des Ausschusses ... 180
   b) Reformtätigkeit des Ausschusses ... 189

§ 7 Effektivität vs. Effizienz — Interessen und Konzeptionen der Mitgliedstaaten beim Ausbau des UN-Systems ... 195

1. Das Interesse der Entwicklungsländer an einem effektiven UN-System 196
   a) Die Grundlegung der technischen Hilfe ... 198
   b) Entwicklungsländerinteressen bei Neugründungen nach 1960 ... 202
   c) Das Bemühen um eine „Neue Weltwirtschaftsordnung" ... 208
2. Die UN-Politik der Vereinigten Staaten und die Problematik der Beitragszurückhaltungen ... 213
3. Zusammenfassung ... 227

§ 8 Strukturelle Effektivitäts- und Effizienzprobleme im UN-System: Koordination und Kontrolle ... 228

1. Koordination als Effektivitätsproblem des UN-Systems ... 229
   a) Die verschiedenen Ebenen des Koordinationsproblems ... 230
      aa) Die Ebene nationalstaatlicher Koordination der UN-Politik ... 231
      bb) Die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten ... 235
      cc) Administrative und politische Koordination auf Sekretariatsebene 239
      dd) Die Koordination zwischen der UNO und den Sonderorganisationen ... 241

b) Koordinationsorgane und ihre Effektivität 243
aa) Generalversammlung und ECOSOC: ihre Instrumente und Hilfsorgane zur Koordination 244
bb) Das Administrative Committee on Coordination (ACC) 256
2. Effizienzkontrolle und Evaluierung im UN-System 258
a) Das System der Rechnungsprüfung 260
b) Managementkontrolle und Evaluierung im UN-System — ihre Bedeutung und ihre Auswirkungen 268
aa) Die Joint Inspection Unit — Mandat und Praxis 268
bb) Die Einrichtung eines Evaluierungssystems in den UN 275
3. Zusammenfassung 278

§ 9 Die Reform der UN nach 1985 279
1. Reformdebatten und Reformmaßnahmen nach 1985 281
2. Die Reform der Budgetgestaltung als Focus effizienz- und effektivitätsorientierter Reformpolitik 288
3. Neue Reformbedingungen und Reforminitiativen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts 301
4. Zusammenfassung 304

§ 10 Funktion und Bedeutungsgehalt der Topoi „Effizienz" und „Effektivität" internationaler Organisationen 305
1. Kriterien der Effektivität und Effizienz im Überblick 306
a) Effektivität 307
b) Effizienz 311
2. Konstanten und Entwicklungstendenzen im Gebrauch der Topoi „Effizienz" und „Effektivität" internationaler Organisationen 312

Kapitel 4

Effizienz und Effektivität in der Theorie internationaler Organisationen

§ 11 Das Konzept internationaler Organisationen 317
1. Internationale Organisationen als Kristallisationspunkte zwischenstaatlicher Kooperation 317
a) "Internationale Organisation" und „internationale Organisationen" 317
b) Der Begriff „Kooperation" und sein normativer Gehalt 324
2. Typologien internationaler Organisationen 328

§ 12 Operationalisierung der Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen im Rahmen theoretischer Konzeptionen internationaler Organisationen? 333
1. Funktionalismus und Realismus 334
a) Der Funktionalismus 334
b) Der Realismus 340

2. Neuere Theorieansätze und ihre Aussagen über Effektivität und Effizienz internationaler Organisationen 346
a) Politische Ökonomie internationaler Organisationen 346
b) Organisationssoziologische Ansätze 348
c) Die Regime-Theorie 350
3. Zusammenfassung 352

Kapitel 5

Schlußfolgerungen: Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen und die Reform der Vereinten Nationen

§ 13 Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen — Ansatz einer normativen Theorie internationaler Organisationen? 354

§ 14 Effizienz und Effektivität der Vereinten Nationen — Bilanz und Ausblick auf weitere Reformen 359

Literaturverzeichnis 363

Personenregister 389

Sachregister 391

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	= am angegebenen Ort
Abs.	= Absatz
ACABQ	= Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions
ACC	= Administrative Committee on Co-ordination
ACUNS	= The Academic Council on the United Nations System
Add.	= Addendum
AFDI	= Annuaire Française de droit international
AJIL	= American Journal of International Law
Anm.	= Anmerkung
APSR	= American Political Science Review
Art.	= Artikel
ASIL	= American Society of International Law
Aufl.	= Auflage
AVR	= Archiv des Völkerrechts
Bd(e).	= Band, Bände
bes.	= besonders
BGBl.	= Bundesgesetzblatt
BMZ	= Bundesminister(ium) für Wirtschaftliche Zusammenarbeit
BT Drs.	= Deutscher Bundestag, Drucksachen
BT PlPr.	= Deutscher Bundestag, Plenarprotokolle
BVerfG(E)	= Bundesverfassungsgericht (Entscheidungen)
BYIL	= The British Year Book of International Law
bzw.	= beziehungsweise
CanYIL	= Canadian Yearbook of International Law
CERD	= Committee on the Elimination of Racial Discrimination
C / F	= *Cordier / Foote,* Public Papers of the Secretary-General
COPUOS	= Committee on the Peaceful Use of Outer Space
Corr.	= Corrigendum
CPC	= Committee for Programme and Co-ordination
cte.	= Committee
DDR	= Deutsche Demokratische Republik
Dec.	= Decision
ders.	= derselbe
DGVN	= Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
d. h.	= das heißt
dies.	= dieselbe(n)
Diss.	= Dissertation
DöV	= Die öffentliche Verwaltung

dt. = deutsch(e)
E. = ECOSOC
EA = Europa Archiv
ebd. = ebenda
ECA = Economic Commission for Africa
ECE = Economic Commission for Europe
ECLAC = Economic Commission for Latin America and the Caribbean
ECOSOC = Economic and Social Council
ECPC = Enlarged Committee on Programme and Coordination
ed(s.) = Editor, Editors
e. g. = exempli gratia
EG = Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EPIL = Encyclopedia of Public International Law
EPTA = Enlarged Programme on Technical Assistance
ES = Emergency Session
ESCAP = Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
ESCWA = Economic and Social Commission for Western Asia
et al. = et alii
EURATOM= Europäische Atomgemeinschaft
EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
E + Z = Entwicklung und Zusammenarbeit
f.(ff.) = folgende
FAO = Food and Agricultural Organization
FAZ = Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fs. = Festschrift
G 77 = Gruppe der 77
GA(OR) = General Assembly (Official Records)
GAO = General Accounting Office
GATT = General Agreement on Tariffs and Trade
GB = Governing Board
ggf. = gegebenenfalls
GYIL = German Yearbook of International Law
HABITAT = United Nations Center on Human Settlements
HDF = Handbuch der Finanzwissenschaften
HDSW = Handbuch der Sozialwissenschaften
Hrsg. = Herausgeber
hrsg. = herausgegeben
IAEA = International Atomic Energy Agency
IBRD = International Bank for Reconstruction and Development
ICAO = International Civil Aviation Organization
ICCS = International Commission for Civil Service
ICJ = International Court of Justice
ICSC = International Civil Service Commission
IDA = International Development Association

IFAD = International Fund for Agricultural Development
IFC = International Finance Corporation
IGH = Internationaler Gerichtshof
ILC = International Law Commission
ILM = International Legal Materials
ILO = International Labour Organization
IMF = International Monetary Fund
IMO = International Maritime Organization
Int. = International
IO = International Organization
IOM = International Organization for Migration
IRO = International Refugee Organization
ITC = International Trade Center
ITO = International Trade Organization
ITU = International Telecommunication Union
i. V. m. = in Verbindung mit
IWF = Internationaler Währungsfond
i.(w.)S. = im (weiteren) Sinne
Jb. = Jahrbuch
JIR = Jahrbuch für Internationales Recht
JIU = Joint Inspection Unit
JuS = Juristische Schulung
JWTL = Journal of World Trade Law
Kap. = Kapitel
KPdSU = Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSZE = Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVAE = Konferenz über vertrauensbildende und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
L. = Limited
LoN Doc. = League of Nations Document
Mass. = Massachusetts
m. a. W. = mit anderen Worten
Mio. = Millionen
mtg. = meeting
m. w. N. = mit weiterem Nachweis
NATO = North Atlantic Treaty Organization
NGO(s) = Non-Governmental Organization(s)
NILR = Netherlands International Law Review
NJW = Neue Juristische Wochenschrift
No. = Nummer
OAS = Organization of American States
OAU = Organization of African Unity
OECD = Organization for Economic Co-operation and Development
OEEC = Organization for European Economic Co-operation
O.N.U. = Organisation des Nations Unies

para. = paragraph
PPBME = Programme Planning, Budgeting, Monitoring and Evaluation
PC. = Preparatory Committee
PLO = Palestinian Liberation Organization
PV. = procès-verbaux (Verbatim Records of Meetings)
PVS = Politische Vierteljahresschrift
RdC = Recueil des Cours
Rdn. = Randnummer
REP = Report
Res. = Resolution
RGBl. = Reichsgesetzblatt
RGDIP = Revue générale de droit international public
RGW = Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
S. = Seite
sess. = session
SGB = Secretary General's Bulletin
sog. = sogenannte(r,s)
SR. = Summary Records
ST = Secretariat
Stat. = Statistical
SUNFED = Special United Nations Fund for Economic Development
suppl. = supplement
u. a. = unter anderem(n)
u. ä. = und ähnliche(s)
u. a. m. = und andere(s) mehr
UdSSR = Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UK = United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland
UN = United Nations
UNA-USA = United Nations Association of the United States of America
UNCDF = United Nations Capital Development Fund
UNCIO = United Nations Conference on International Organization
UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development
UN Doc(s). = United Nations Document(s)
UNDP = United Nations Development Programme
UNDRO = Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator
UNEP = United Nations Environment Programme
UNESCO = United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA = United Nations Fund for Population Activities
UNHCR = United Nations High Commissioner for Refugees
UNHHSF = United Nations Habitat and Human Settlement Foundation
UNICEF = United Nations Children's Fund
UNIDO = United Nations Industrial Development Organization
UNITAR = United Nations Institut for Training and Research
UNKRA = United Nations Korean Reconstruction Agency
UNO = United Nations Organization

UNOC = United Nations Operations in the Congo
UNOID = United Nations Organization for Industrial Development
UNRRA = United Nations Relief and Rehabilitation Agency
UNRWA = United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNTS = United Nations Treaty Series
UNU = United Nations University
UNV = United Nations Volonteers
UNYB = United Nations Yearbook
UPU = Universal Postal Union
u. ö. = und öfter
U.S. = United States
USA = United States of America
usw. = und so weiter
Verf. = Verfasser
VerwArch = Verwaltungsarchiv
vgl. = vergleiche
VN = Vereinte Nationen
VR = Volksrepublik
WEU = Westeuropäische Union
WFC = World Food Council
WFP = World Food Programme
WHO = World Health Organization
WIPO = World Intellectual Property Organization
WMO = World Meteorological Organization
WTO = World Tourism Organization
YBWA = Yearbook of World Affairs
ZaöRV = Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAR = Zeitschrift für Ausländerrecht
z. B. = zum Beispiel
ZG = Zeitschrift für Gesetzgebung
ZgesStW = Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
Ziff. = Ziffer
z. T. = zum Teil

Kapitel 1

Fragestellung und Methode, Umfang und Rahmen des Untersuchungsfeldes

§ 1 Fragestellung, erkenntnisleitendes Interesse und Methode der Untersuchung

1. Fragestellung

Die seit 1985 eingeleiteten Überlegungen[1] und Maßnahmen[2] zur Reform der Vereinten Nationen haben sowohl der politischen Diskussion als auch der wissenschaftlichen Analyse internationaler Organisationen und ihrer Bedeutung für das internationale System der Gegenwart neue Anstöße und neuen Auftrieb gegeben. Unmittelbarer Anlaß für die Einleitung eines Reformprozesses in den Vereinten Nationen war eine Finanzkrise, in welche die Organisation im 40. Jahr ihres

---

[1] Von besonderer Bedeutung waren die Studie des scheidenden Inspektors der Joint Inspection Unit, *Maurice Bertrand,* Some Reflections on Reform of the United Nations, JIU / REP / 85 / 9, sowie der vom Generalsekretär der KPdSU, *Michael Gorbatschow,* verfaßte Prawda-Artikel „Reality and Guarantees for a Secure World", in: New Times 39 / 87, 3-6. Vgl. ferner den Bericht der United Nations Association der USA „A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow". Final Panel Report, New York 1987 (UNA-USA 116) und den Abschlußbericht des „Nordic UN Project": The United Nations in Development. Reform Issues in the Economic and Social Fields. A Nordic Perspective, Stockholm 1991. Weitere Hinweise bei *Thomas M. Franck,* Soviet Initiatives: U.S. Responses — New Opportunities for Reviving the United Nations System, in: AJIL 83 (1989), 531-543 und *Klaus Dicke,* Reform der Vereinten Nationen, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl. München 1991, 663-673; *ders.,* Entwicklungspolitische Aspekte der UN-Reform, in: e + z 34 (1993), 172-174 (m. w. N.).

[2] Zu unterscheiden sind Maßnahmen der Generalversammlung unter dem 1985 geschaffenen Tagesordnungspunkt „Review of the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations", Einsparungsmaßnahmen des Generalsekretärs, sowie Maßnahmen der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) unter dem Tagesordnungspunkt „In-depth Study of the United Nations Intergovernmental Structure and Functions in the Economic and Social Fields" seit 1987. Der Reformprozeß ist dokumentiert bei *Joachim W. Müller,* The Reform of the United Nations, 2 Bde, Dordrecht 1991. Näheres bei *Frederick Lister,* Exploiting the Recent Revival of the United Nations, in: International Relations 9 (1989), 419-438; ferner *Dicke,* Reform (Anm. 1), Rdn. 13 ff. sowie unten, § 9.

Bestehens aufgrund erheblicher Beitragsrückstände sowie aufgrund zeitweiliger Beitragszurückhaltungen des Hauptbeitragszahlers, der Vereinigten Staaten von Amerika, stürzte.[3] Doch war diese Finanzkrise — wie bereits die umfangreiche politische Diskussion um die völkerrechtswidrige amerikanische Beitragszurückhaltung[4] und ihre Motivation zeigt — lediglich als Ausdruck einer tiefgreifenden politischen Krise der Weltorganisation anzusehen, die ihrerseits ihren Grund in Wandlungen des internationalen Systems zum einen und organisationsinternen Fehlentwicklungen zum andern hatte.[5] Dieser Krise der UN und den aus ihr hervorgehenden Reformbemühungen ist die vorliegende Untersuchung gewidmet.

Focus der Analyse ist dabei eine politische „Formel", die einerseits einen Konsens der UN-Mitglieder, daß die Wirksamkeit der Organisation zu erhöhen sei, widerzuspiegeln scheint und die andererseits weit über die aktuelle Reformdiskussion hinaus sehr grundsätzliche Fragen nach Funktion und Bedeutung internationaler Organisationen im internationalen System der Gegenwart aufwirft: die Formel von der „Effizienz" und / oder der „Effektivität" internationaler Organisationen. Drei Beobachtungen führten dazu, diese Formel als Ausgangspunkt und Leitfaden der Analyse zu wählen:

1. Seit Gründung der UN hat sich der Hinweis auf Effizienz und Effektivität der Organisation als eine immer wiederkehrende stereotype Zielbestimmung von in Art und Umfang höchst unterschiedlichen Reformbemühungen herausgestellt.[6] Die zahllosen Belege, die sich hierfür aus der Praxis der Organisation anführen lassen, sowie die Unbefangenheit, mit der man dabei unterstellt, es herrsche Konsens darüber, was genau unter Effizienz und Effektivität der Weltorganisation zu verstehen sei, rechtfertigen es, diese Zielbestimmung als einen *Topos für die Reform der Organisation* anzusehen. Nur einige wenige Beispiele seien genannt: Schon auf der Gründungskonferenz in San Francisco wurde ein Antrag, die ursprünglich 14 Mitglieder des executive committee der Vorbereitungskommission auf 18 zu erhöhen, damit begründet, daß dies die Effizienz des Gremiums steigern werde; das gleiche Argument wurde freilich auch für die Beibehaltung

---

[3] Zur Finanzkrise und ihren Ursachen *Winfried Koschorreck,* Finanzkrise, in: Handbuch VN (Anm. 1), 148-155, sowie *Donald J. Puchala / Roger A. Coate,* The Challenge of Relevance: The United Nations in a Changing World Environment (The Academic Council on the United Nations System, Reports and Papers 1989-5), Hanover 1989, 63 ff.

[4] *Richard Nelson,* International Law and U.S. Withholding of Payments to International Organizations, in: AJIL 80 (1986), 973-983, und unten, § 7.2.

[5] Vgl. *Klaus Dicke / Klaus Hüfner* (Hrsg.), Die Leistungsfähigkeit des VN-Systems: Politische Kritik und wissenschaftliche Analyse, Bonn 1987, 5 f.; *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen. Möglichkeiten und Grenzen, Berlin 1989; *Brian Urquhart,* The United Nations System and the Future, in: International Affairs 65 (1989), 225-231; *Dicke,* Reform der UN (Anm. 1), Rdn. 3 f., 13.

[6] Vgl. nur den Überblick über Expertenstudien, welche im UN-System angefertigt wurden, bei *John P. Renninger,* Improving the United Nations System, in: Journal of Development Planning 17 (1987), 85-111.

der ursprünglichen Größe des Ausschusses — die denn auch beschlossen wurde — angeführt.[7] Um einer Verbesserung der Effizienz und Effektivität der UN willen wurden in reicher Zahl neue Organe und Ausschüsse, Programme und Organisationen gegründet.[8] Überprüfung und Kontrolle der Tätigkeit der Weltorganisation auf den verschiedensten Sektoren durch wissenschaftliche Untersuchungen, die Einrichtung eigener Kontrollorgane oder die Einberufung von Staatenkonferenzen hatten und haben die Effizienz und Effektivität der UN zum Gegenstand und suchen sie zu steigern bzw. zu verbessern.[9] Erwiesene Ineffizienz und mangelnde Effektivität der Organisation wurden als Begründung für den Austritt der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreichs aus der UNESCO 1984 bzw. 1985 angeführt.[10] Kritische Überprüfung, Verbesserung und Steigerung der Effizienz und Effektivität der UN ist denn auch das Ziel der Reformmaßnahmen, welche unter dem Eindruck der Finanzkrise der Weltorganisation ins Leben gerufen wurden.[11]

2. Fragen der Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen stehen im Schnittpunkt wissenschaftlicher Analyse und politischer Reform internationaler Organisationen. Titel wie „A More Effective United Nations", „The Effectiveness of the Security Council" oder „Making the United Nations Human Rights Machinery Cost-Effective"[12] deuten ebenso wie Ansätze aus jüngster Zeit, die Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen und insbesondere der UN neu zu bestimmen und hierfür Parameter und Kriterien zu erstellen[13], darauf

---

[7] UNCIO Bd. 5, 291 (Antrag Belgiens) und 293.

[8] Sowohl die Gründung etwa des UNDP als auch die Gründung von UNIDO wurden mit einer Steigerung von Effizienz und Effektivität des UN-Systems begründet. Ausführlich dazu unten, § 7.

[9] *Klaus Dicke*, „To assess the adequacy and effectiveness". Überlegungen zur Verbesserung der politischen Wirksamkeit der Vereinten Nationen am Beispiel der Weltraumpolitik, in: *Dicke / Hüfner* (Anm. 5), 44-63.

[10] Dazu *Klaus Dicke*, Krise und Reform der UNESCO, in: Deutsches Übersee-Institut Hamburg (Hrsg.), Jahrbuch Dritte Welt 1989. Daten, Übersichten, Analysen, München 1988, 72-88.

[11] Mit GA Res. 40 / 237 vom 18. Dezember 1985 wurde der bis heute beibehaltene Tagesordnungspunkt „Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations" geschaffen.

[12] *Gidon Gottlieb*, A More Effective United Nations? In: *John M. Paxman / George T. Boggs* (eds.), The United Nations: A Reassessment. Sanctions, Peacekeeping, and Humanitarian Assistance, Charlottesville 1973, 1-17; *Davidson Nicol*, The United Nations Security Council. Towards Greater Effectiveness, UNITAR, New York 1982; *Russel Laurence Barsh*, Making the United Nations Human Rights Machinery Cost-Effective, in: Nordic Journal of International Law 56 (1987), 183-198; dazu auch den Bericht über die Implementierung der Menschenrechte UN Doc. A / 44 / 668 vom 8. November 1989, Annex. Vgl. insgesamt auch *Urquhardt* (Anm. 5), 225.

[13] *Philippe G. Le Prestre*, The Ecology of International Organization, in: International Interactions 12 (1985), 21-44; *R. Vaubel*, A Public Choice Approach to International Organization, in: Public Choice 51 (1986), 39-57; *Bruno S. Frey / Heinz Buhofer*, Ökonomische Analyse internationaler Organisationen: Erfassung und Beeinflussung, in: *Dicke / Hüfner* (Anm. 5), 11-28; *Klaus Hüfner*, Konzepte zur Effizienzmessung internationaler