

o.104.2-THA/CUP

Bern, den 22. Mai 1991

Diskussionspapier für die "Koordinationssitzung" vom 27. Mai 1991Punkt IV der Tagesordnung: Revitalisierung und Restrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der UNO ¹⁾1. Reformbedürftigkeit im wirtschaftlichen und sozialen Bereich als solche

Sie ist unbestritten (zunehmender Relevanzmangel gegenüber den "wirklich zählenden", "seriösen" Foren wie Bretton-Woods-Instituten und GATT). Sie muss unter Setzung klarerer Prioritäten als bisher zwei Ziele verfolgen:

- Rationalisierung des schwerfälligen und von Doppelspurigkeit geprägten UNO-Apparats, der Organe wie der Sekretariate (Hauptziel = Erhöhung der Schlagkraft, nicht Einsparungen um ihrer selbst willen).
- Bessere Festlegung der Rolle und der Ziele für diesen revitalisierten Apparat im Interesse eines wirksamen Beitrags der UNO zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Mitglieder, insbesondere in der 3. Welt.

2. Zeitpunkt

Er ist günstig, weil die grösseren politischen Umwälzungen der jüngsten Zeit - vom Umschwung in Osteuropa und dem Ende des

¹⁾ Vgl. beil. Ueberblick im Anhang (= alles, was dem ECOSOC rapportiert)

Kalten Krieges bis zum Golfkrieg - die allseitige Bereitschaft zu einem erneuten Reformversuch gefördert haben. Die Motive mögen im einzelnen unterschiedlich sein; sicher hat aber die Statur der UNO in letzter Zeit allgemein erheblich gewonnen und die Illusion, wirtschaftliche und soziale Fortschritte ideologisch erzwingen zu können, stark abgenommen. Dieses allgemein verbesserte Umfeld sollte jedoch niemanden zur Illusion verleiten, eine Gesamtreform der UNO im Wirtschafts- und Sozialbereich lasse sich nun rasch und ohne grössere Schwierigkeiten realisieren. Handfeste Interessenpolitik der Mitgliederländer wie des UNO-Apparats selbst wird nach wie vor das Reformtempo und -ausmass bestimmen (und behindern). Frühere Reformversuche (zuletzt 1988) sind nicht ermutigend.

3. Grundlagen

- a) Der Bericht des Generalsekretärs über die Revitalisierungsproblematik (A/45/714 vom 20.11.90) ist von hoher Qualität und verdient als Ausgangspunkt Unterstützung. Folgende Aussagen sind zentral: "At present, the subsidiary bodies in the economic and social sector, the ECOSOC, as well as the General Assembly, discuss much the same issues with the same degree of detail and expertise. This represents three layers of intergovernmental discussions and negotiations often without any additional substantive element" (Ziff. 52 des genannten Berichts). Nicht weniger wichtig als die Verbesserung der vertikalen Arbeitsteilung ist diejenige der horizontalen Aufgliederung in Richtung verstärkter Spezialisierung (Ziff. 50 des Berichts). Der ECOSOC könnte sich dann - unter vermehrter Abstützung auf den Generaldirektor - auf seine Koordinationsaufgabe konzentrieren (Ziff. 62), während die Sonderorganisationen ihre komparativen Vorteile voll ausnützen würden.

- b) Wie üblich wird das Tagesgeschehen in diesem Reformprozess nicht durch die systematische Gesamtanalyse des Sekretariats, sondern durch div. Eingaben von Mitgliedländern,

Ländergruppen sowie UNO-Organen und Sonderorganisationen zu einzelnen die Betreffenden besonders interessierenden Punkten der Agenda bestimmt. So liegen bisher namentlich folgende Vorschläge, die sich mit dem gesamten ECOSOC-Bereich befassen, auf dem Tisch:

(1) Ein Papier der G-77, das sich vor allem mit der Struktur und Funktionsweise des ECOSOC befasst und im einzelnen eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder sowie die Zusammenlegung der beiden - in New York und Genf stattfindenden - ordentlichen Sessionen in eine einzige, in New York abzuhaltende verlangt;

(2) ein Papier der EG, das - neben allgemeineren organisatorischen Bemerkungen zur Arbeitsweise des ECOSOC - eine einzige reguläre Session (voraussichtlich in Genf) mit einem kurzen "High Level" Treffen in New York kombinieren möchte;

(3) mehrere Papiere der Nordiker, die div. an sich kaum anfechtbare Vorschläge machen zur Erhöhung der Effizienz des UNO-Apparats [bessere Ziel- und Prioritätensetzung, Stärkung der "governance" (sound management) im Operationellen wie im Normativen, erhöhte Flexibilität beim Angehen neuer Herausforderungen usw.] sowie zum Ab- und Umbau überholter Strukturen und Arbeitsweisen (Fusion einer Reihe doppelspuriger Komitees, bessere Tagungsorganisation, Erhöhung der Reaktionsfähigkeit der mit dem operationellen Management betrauten Sekretariatsteile etc.)

Weitere Anstösse zur Revitalisierung und Restrukturierung betreffen mehr einzelne oder mehrere Nebenorgane und Sonderorganisationen im Zuständigkeitsbereich des ECOSOC:

(1) Reformvorschläge der Nordiker für den Bereich der operationellen Aktivitäten der UNO (Entwicklung und Humanitäres) [A/45/1001/25.4.91]:

Dieses gemeinsame Papier empfiehlt vier Reformachsen:

- 4 -

- Schaffung eines Internationalen Entwicklungsrates, der ein High Level Forum für "policy guidelines" im gesamten Entwicklungsbereich der UNO wäre;
 - Schaffung eines Systems kleinerer "governing bodies" für die operationellen Tätigkeiten der UNO (ähnlich denen der Bretton-Woods-Institute), die sich aber mehr und kontinuierlicher treffen würden;
 - Verbesserung des "UN funding system", das durch klarere Strukturen und bessere Arbeitsteilung (assessed, negotiated and voluntary contributions) mehr Geld verfügbar machen und ein gerechtes "burden sharing" garantieren soll;
 - Verstärkung der Nothilfekapazität der UNO, namentlich durch verbesserte Koordination auf humanitärem Gebiet.
- (2) Kanadische Initiative, aufgrund der Erfahrungen in der Kurden-Tragödie für das politisch-humanitäre Krisenmanagement im Umfeld des Sicherheitsrates in New York eine Koordinationsgruppe der interessierten Länder zu schaffen [Ausmass der direkten Konkurrenzierung des Humanitarian Liaison Working Group (HLWG) in Genf noch unklar].
- (3) Empfehlungen des HLWG, in Genf einen Koordinationsmechanismus unter einem Assistant Secretary General zu schaffen, der gleichzeitig Vorsitzender des bestehenden Inter-agency Committee und Chef der nicht-operationell tätigen UNDRO wäre und dem ein Komitee der Vertreter der hauptbetroffenen Länder in einem noch nicht näher definierten Verhältnis zur Seite stünde [Neutralisierung der vorhin erwähnten kanadischen Initiative in New York?].
- (4) Neue Dachstruktur für den gesamten Drogenbereich der UNO (UN Drug Control Program), welche vom ECOSOC in nächster Zeit gemäss den kürzlichen Entschliessungen der Betäubungsmittelkommission verabschiedet werden soll: Es werden darin div. bisher nebeneinander existierende Drogen-Organe der UNO zusammengefasst.

- (5) Daneben bestehen in vielen Nebenorganen und Sonderorganisationen Reform-Bestrebungen, die zur Revitalisierung und Restrukturierung des ganzen Wirtschafts- und Sozialbereichs ebenfalls einen Beitrag leisten können, deren Einzelerläuterung hier jedoch zu weit führen würde (z.B. bei FAO, UNDP, UNIDO u.a., wenn auch noch sehr unterschiedlich weit fortgeschritten).
- (6) Eine breite Diskussion über institutionelle Fragen des Wirtschafts- und Sozialbereiches des Systems der Vereinten Nationen wird schliesslich im Vorbereitungsprozess für die Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992 geführt. Es ist davon auszugehen, dass an dem Grossanlass in Rio de Janeiro Entscheide mit weitreichenden Konsequenzen für Institutionen wie die UNO-Generalversammlung, ECOSOC, UNDP und UNEP fallen und allenfalls neue Organismen ins Leben gerufen werden.

4. Gegenwärtiger Diskussionsstand

Ein Konsens scheint konkret in folgenden beiden Punkten erreicht zu sein:

- Die Erörterung der Erweiterung der Mitgliederschaft, welche eine ganze Reihe anderer, z.T. unberechenbarer bzw. unerwünschter Diskussionen nach sich ziehen könnte (betr. Vetorecht, Mitgliederzahl des Internationalen Gerichtshofs u.a.) soll laut unserer Mission in New York einmal mehr verschoben werden.
- Die Idee der Abhaltung der in eine einzige Session zusammengelegten 2 Teile der regulären ECOSOC-Tagung einmal in New York und einmal in Genf hat sich durchgesetzt.
- Der weitere Verlauf der Revitalisierungs- und Restrukturierungsrunde wird nun als kontinuierlicher Prozess betrachtet, in dem zuerst der ECOSOC reformiert wird und dann - nach

Fixierung gewisser Prinzipien für die weiteren Etappen - die nächsten Reformobjekte ins Visier genommen werden (Sicherstellung der Komplementarität der 2. und 3. GV-Kommission usw.).

5. Die schweizerischen Interessen in dieser Reformdiskussion

- Allgemeines Interesse an der Effizienzsteigerung des Systems der Vereinten Nationen im Wirtschafts- und Sozialbereich: Die Schweiz ist zwar nicht Mitglied des ECOSOC, dafür aber vieler ihm unterstellter bzw. von ihm zu koordinierender Nebenorgane und Sonderorganisationen. Gelingt diese Revitalisierungs- und Restrukturierungsübung, kommt das Resultat somit auch der Schweiz zugute.

- Spezifisches Interesse der Schweiz an der Erhaltung Genfs als Tagungsort zumindest der wirtschaftlichen und humanitären Organisationen: Dieses Interesse sollte die Schweiz aber nicht grundsätzlich davon abhalten, notwendige Restrukturierungen bestimmter UNO-Bereiche zu bejahen, auch wenn dies eine gewisse Reduktion ihrer Präsenz in Genf bedeuten würde. Wehren muss sie sich vor allem für den Verbleib jener Organe und Organisationen, die im Lichte ihrer eigenen Ansiedlungsstrategie für IO relevant sind. Ob der ECOSOC hier an vorderster Stelle steht, ist nicht ohne weiteres ersichtlich, da ein allfälliger Erfolg der ganzen Revitalisierungsübung im Falle des ECOSOC wohl eher über eine Gesundschumpfung mit anschliessender Reorganisation zu erreichen ist als über einen weiteren, nicht durchsetzbaren Versuch der Dominierung einer zu gross und selbständig gewordenen ECOSOC-Satellitenfamilie.

Heikler ist die Frage im Falle des Aufbaus eines verstärkten Koordinationsmechanismus für den humanitären Bereich, der eine schweizerische Priorität für Genf bleibt. Hier ist darauf zu achten, dass das neu entstehende politisch-humanitäre Komitee in New York keine Doppelspurigkeit bzw. direkte

Konkurrenz zu Genf (HLWG) entstehen lässt. Die Einflussmöglichkeiten des UNO-Nicht-Mitglieds Schweiz sind hier aber beschränkt, und es dürfte wohl besser sein, eine Situation, die man als solche nicht verhindern kann, wenigstens mitzugestalten, als in unkonstruktiver, selbstisolierender Opposition zu verharren.

6. Wünschbare Konstanten und Prinzipien der Revitalisierungs- und Restrukturierungsübung

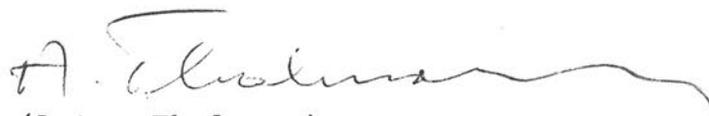
Unsere Mission hat in ihrem Bericht vom 8.1.91 eine Reihe von Prinzipien aufgezählt, die aus der Sicht luzider Gesprächspartner im Sekretariat bei der ganzen Revitalisierungsübung zu beachten sind: "Zurück zu den Satzungen", komparative Vorteile, Realitätsbezug, Rationalisierung, ausreichende Ressourcen etc. Dafür ist Unterstützung am Platz. Werden sie wirklich beachtet, so dürfte es am ehesten gelingen, mit der Crux der Reformagenda fertigzuwerden, welche in einer häufig gegenläufigen bzw. lähmenden Interaktion zwischen dem kurzfristigen und dem längerfristigen Horizont der Reformbemühungen besteht (Beispiel: unmögliche UNCTAD-Reform vor Abschluss der Uruguay-Runde und UNCTAD VIII, die aber ihrerseits den nötigen - nachher wieder wegfallenden - Verhandlungsdruck für eine UNCTAD-Reform erzeugen müssten).

Als zusätzliches Prinzip zu den von der Mission New York erwähnten, wäre die Kohärenz der vertretenen Positionen (einzeln wie von Gruppen) hinzuzufügen. Die liberalen Beteuerungen der Industrieländer in Welthandelsfragen z.B. wirken im Lichte ihres eigenen Protektionismus gegenüber konkurrenzfähigen Drittweltprodukten (Textilien, Landwirtschaftserzeugnisse) nicht immer glaubwürdig. Solche Inkonsistenz bildet auch bei diesem Reformversuch ein wesentliches Hindernis, weil sie die Konzessionsbereitschaft der Gegenseite vermindert.

- 8 -

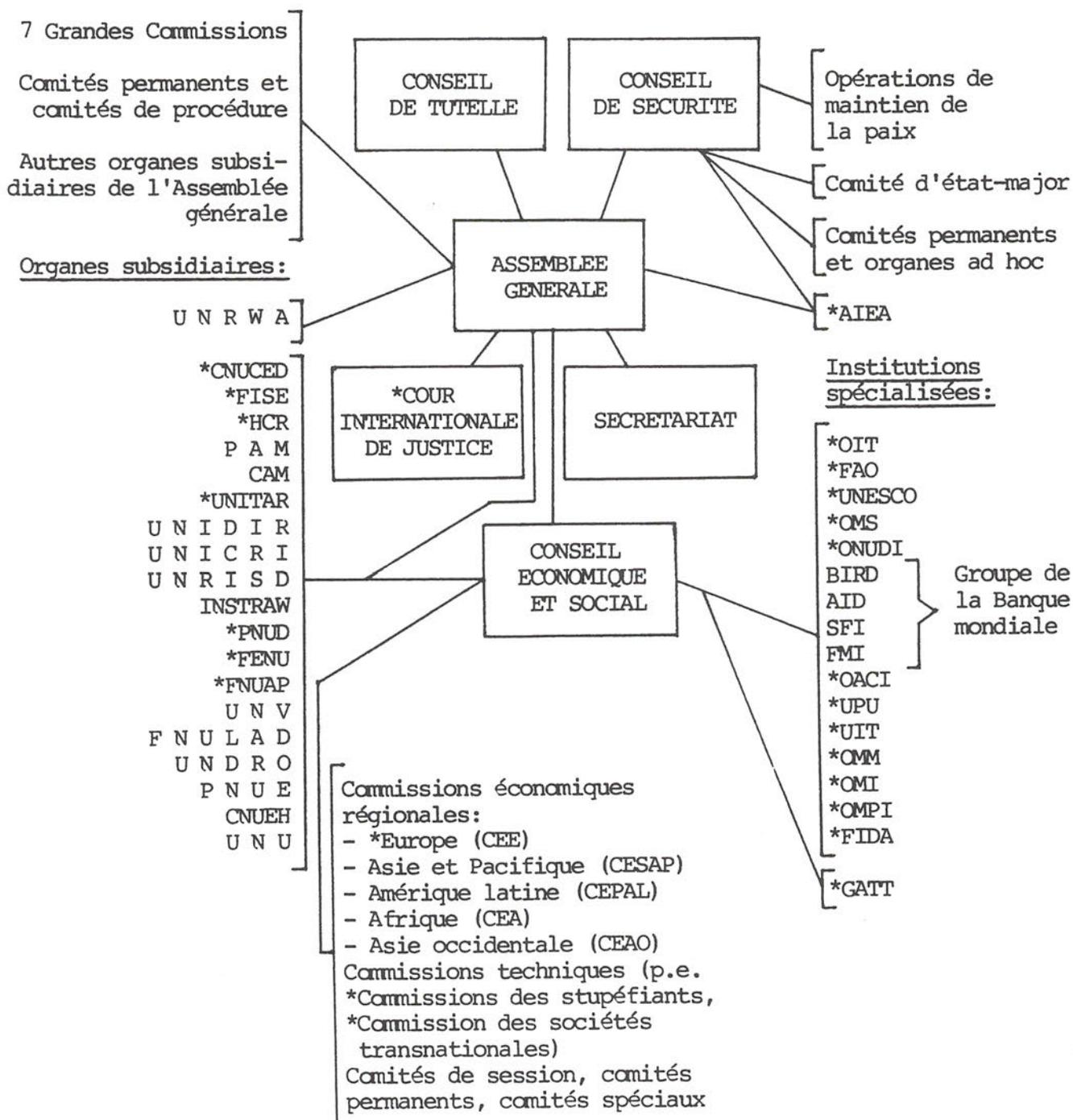
Schliesslich wäre bei dieser Restrukturierung - wie dies Herr
J. Berthelot, Stv. Generalsekretär der UNCTAD, kürzlich for-
derte - konsequent an das Prinzip der "kritischen Masse" (fi-
nanziell wie intellektuell verstanden) zu denken; Fusionen und
Verschmelzungen sind m.a.W. möglicherweise auch von der Sache,
und nicht nur von den Finanzen her, notwendig und vorteilhaft.

Direktion für internationale
Organisationen
i.A.



(Anton Thalmann)

I. Système des Nations Unies



Participation de la Suisse (début 1991):

*: La Suisse est membre (pour les organes subsidiaires: membre de l'organe directeur)

Caractère espacé: La Suisse verse des contributions volontaires

II. Contributions et prestations de la Suisse aux organes et aux institutions spécialisées des Nations Unies pour 1989

	(frs.)
1. Organes principaux	2'938'480
2. Organes subsidiaires, instituts, etc.	5'039'801
3. Institutions spécialisées	28'730'509
4. Contributions dans le cadre de la coopération au développement	
a) multilatérale	95'433'000
b) pour projets spécifiques	41'283'000
5. Coopération financière:	
a) contributions générales	48'433'000
b) contributions pour des projets spécifiques	75'114'000
c) dons d'aide financière	6'087'152
6. Aide humanitaire et alimentaire	69'929'687
7. Opérations de maintien de la paix	<u>33'619'103</u>
	406'607'732
	=====

Liste des abréviations

Organes subsidiaires

UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
CNUCED/UNCTAD	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FISE/UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
HCR/UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
PAM	Programme alimentaire mondial
CAM	Conseil alimentaire mondial
UNITAR	Institut de formation et de recherche des Nations Unies
UNIDIR	Institut de recherche des Nations Unies sur le désarmement
UNICRI	Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
INSTRAW	Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme
PNUD/UNDP	Programme des Nations Unies pour le développement
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
UNV	Programme des volontaires des Nations Unies
FNULAD	Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues
UNDRO	Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
PNUE/UNEP	Programme des Nations Unies pour l'environnement
CNUEH	Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)
UNU	Université des Nations Unies

Institutions spécialisées

OIT/ILO	Organisation internationale du travail
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
OMS/WHO	Organisation mondiale de la santé
ONUUDI/UNIDO	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
BIRD/IBRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
AID/IDA	Association internationale pour le développement
SFI/IFC	Société financière internationale
FMI/IMF	Fonds monétaire international
OACI/ICAO	Organisation de l'aviation civile internationale
UPU	Union postale universelle
UIT/ITU	Union internationale des télécommunications
OMM/WMO	Organisation météorologique mondiale
OMI/IMO	Organisation maritime internationale
OMPI/WIPO	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
FIDA/IFAD	Fonds international de développement agricole
AIEA/IAEA	Agence internationale de l'énergie atomique
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

*Direktion für
internationale Organisationen*

Der Direktor

~~Hof~~ ~~AD~~
0.104.2
Bern, den 22. Mai 1991

Herrn Bruno Böhlen
Direktor des Bundesamtes für
Umwelt, Wald und Landschaft
3003 B e r n

Herrn André Junod
Direktor der Schweiz.
Meteorologischen Anstalt
Krähbühlstr. 58
8044 Z ü r i c h

Herrn Thomas Zeltner
Direktor des Bundesamtes für
das Gesundheitswesen
3001 B e r n

Herrn Roland Grossenbacher
Direktor des Bundesamtes
für geistiges Eigentum
3003 B e r n

Herrn Peter Probst
Stellvertr. Direktor der
Eidg. Finanzverwaltung
3003 B e r n

Herrn Botschafter
Pierre-Louis Girard
Delegierter für Handels-
verträge
BAWI
3003 B e r n

Herrn Klaus Hug
Direktor des Bundesamtes für
Industrie, Gewerbe und Arbeit
3003 B e r n

Herrn Jean-Claude Piot
Direktor des Bundesamtes
für Landwirtschaft
3003 B e r n

Herrn Max Neuenschwander
Direktor des Bundesamtes für
Zivilluftfahrt
3003 B e r n

Herrn Eduard Kiener
Direktor des Bundesamtes
für Energiewirtschaft
3003 B e r n

Herrn Jean-Noël Rey
Generaldirektor der PTT
3030 B e r n

Herrn Felix Rosenberg
Generaldirektor der PTT
3030 B e r n

Herrn Botschafter
Bernard de Riedmatten
Ständige Mission der Schweiz
bei den Intern. Organisationen
G e n f

Herrn Botschafter
Fritz Staehelin
Direktor der DEH
3003 B e r n

Herrn Botschafter
Rudolf Weiersmüller
Koordinator für internat.
Flüchtlingspolitik
3003 B e r n

Herrn Jean Hulliger
Direktor des Schweizerischen
Seeschiffahrtsamtes, Basel
3003 B e r n

**Koordinationsitzung der Direktoren der mit Organisationen
des Systems der Vereinten Nationen befassten Bundesämter**

Herr Direktor,
Herr Botschafter,
Sehr geehrte Herren,

In der Beilage erhalten Sie zur Vorbereitung der oben
erwähnten Sitzung folgende Unterlagen:

1. Traktandenliste
2. Zu Punkt II der Tagesordnung: Notiz der DIO über die Frage der
Notwendigkeit von Leitlinien für die interdepartementale
Zusammenarbeit
3. Zu Punkt III der Tagesordnung: Informationsnotiz über die
Verordnung über den Einsatz von Bundesbeamten in
internationalen Organisationen
4. Zu Punkt IV der Tagesordnung: Diskussionspapier über die
geplante Revitalisierung des UNO-Systems im wirtschaftlichen
und sozialen Bereich

Wir versichern Sie, Herr Direktor, Herr Botschafter, sehr
geehrte Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Direktion für internationale Organisationen
Der Direktor:



Jean-Pierre Keusch

Beilagen erwähnt

Kopien an:

- Herrn Staatssekretär F. Blankart, BAWI
(gemäss Besprechung zur Information)

EDA:

- Generalsekretariat
 - Völkerrechtsdirektion
-
- KJP, HO, GWB, CRE, THA, HOF, DUC, MAT, DAD SRO, PDO