

# aus politik und zeit geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Thomas Wälde

„Neue Weltwirtschaftsordnung“  
und „Weltwirtschaftsrecht“

Otto Matzke

Unzureichende Effizienz-  
und Erfolgskontrolle  
im UNO-System

Das Beispiel der  
Welternährungsorganisation (FAO)

ISSN 0479-611 X

B 20/81

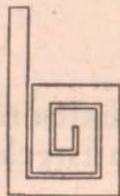
16. Mai 1981

Thomas Wälde, Dr. jur., LL. M. (Harvard); Studium in Heidelberg, Berlin, Genf/Lausanne, Frankfurt, Harvard; Wiss. Mitarbeiter am Institut für Ausländisches und Internationales Wirtschaftsrecht, Frankfurt/Universität Frankfurt; Associate Officer am UN Centre on Transnational Corporations, New York; Referent für internationales Wirtschaftsrecht an der UN Industrial Development Organization (UNIDO), Wien; Missionen für UN Centre on Transnational Corporations/Centre on Natural Resources in Algerien und in Lateinamerika; Beratung von Entwicklungsländern (Haiti, Äquatorial-Guinea) bei Verhandlungen mit transnationalen Unternehmen; Rechtsberater bei der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE); Nachwuchsforschungspreis der Bundesregierung für internationales Recht (1978), im Juni 1981: Interregional adviser on international contracts and mining legislation, Vereinte Nationen, New York.

Veröffentlichungen über Rechtsprobleme der Nord-Süd-Beziehungen, über transnationale Unternehmen und über Vertragsformen internationaler Wirtschaftskooperation.

Otto Matzke, Dr. jur., Dipl.-Volkswirt; von 1962 bis Anfang 1974 Stellvertreter der Direktor bzw. Direktor der Project Management Division im UN/FAO World Food Programme, Rom; vorher im Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland; gegenwärtig ständiger Mitarbeiter der Neuen Zürcher Zeitung, insbesondere für Probleme der Welternährung und -landwirtschaft sowie für die damit verbundenen entwicklungspolitischen und institutionellen Fragen.

Veröffentlichungen u. a.: Hunger und Überschuß, Bonn 1969; Die Dritte Welt und die Agrarpolitik der EG-Länder, Frankfurt 1974; Der Hunger wartet nicht — Die Probleme der Welternährungskonferenz 1974, Bonn 1974; Rohstoff-Fonds — Utopie und Wirklichkeit, Bonn 1977; Institutionelle Proliferation in der internationalen Ernährungsadministration, in: Bürokratie — Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern 1977; Institutionelle Probleme des Wirtschafts- und Sozialbereichs des UN-Systems, in: Beiträge zur Konfliktforschung 1978/4.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# „Neue Weltwirtschaftsordnung“ und „Weltwirtschaftsrecht“

## I. Konzeption und rechtliche Dimension einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“

Die Konzeption einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“, in den Sondergeneralversammlungen der Vereinten Nationen 1974 und 1975 zum Ausdruck gebracht, stellt das Leitthema der politischen Diskussion zwischen Industrie- und Entwicklungsländern über die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Nord und Süd dar. Diese Konzeption hat viele Facetten: Einige Interpretationen rücken die vollständige Umstrukturierung der gegenwärtigen Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen in den Vordergrund mit dem Ziel, den Entwicklungsländern das Aufholen mit der entwickelten Welt und die vollständige Gleichberechtigung zu ermöglichen. Andere Interpretationen — sie können sich weniger auf das rhetorische Beiwerk als auf die inhaltlichen Forderungen stützen, die mit der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ verbunden sind — sehen in der Konzeption eher ein Programm, durch Reformen an internationalen Institutionen und Abkommen die Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt zu fördern und ihre Integration in das bestehende Weltwirtschaftssystem zu erleichtern. Am hilfreichsten für das Verständnis dieser schillernden Konzeption ist vielleicht eine Interpretation, die die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ als den von Entwicklungsländern vorgetragenen Versuch ansieht, wesentliche Elemente der gegenwärtigen Struktur der Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen zur Diskussion auf die internationale Tagesordnung zu bringen. Damit wird klar, daß es sich tatsächlich weniger um ein konsistentes Programm zur Neuordnung des Weltwirtschaftssystems noch um das einzige Problem der Wirtschaftsentwicklung in der Dritten Welt handelt, als vielmehr um ein Programm zur Diskussion über diejenigen Fragen, die die internationalen Abhängigkeiten des Entwicklungsprozesses in den Staaten der Dritten Welt von Strukturen des Weltwirtschaftssystems betreffen. Mit *Karl Sauvart* kann man folgende Faktoren des historischen Kontextes der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ hervorheben:

— die Evolution des politischen Unabhängigkeitsstrebens zu einem Streben nach wirtschaftlicher Gleichberechtigung, zumindestens nach geringerer einseitiger Abhängigkeit;

— die Enttäuschung über die Ergebnisse der Entwicklungsanstrengungen der sechziger Jahre und das Versagen aller Modelle, die eine Industrialisierung in kürzesten Zeiträumen versprechen;

— die Entwicklung der Bewegung der Blockfreien zu einer internationalen „Partei“ der Entwicklungsländer mit dem Ziel einer Umgestaltung des Weltwirtschaftssystems zu ihren Gunsten;

— die Politisierung der Entwicklungsproblematik und damit die volle Einbeziehung der Staaten in die Verantwortung für Wirtschaftsbeziehungen;

— das wachsende Selbstbewußtsein einer Dritten Welt im Umgang mit den Industriestaaten.

Die folgende Untersuchung konzentriert sich auf die rechtliche Dimension der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“. Die rechtliche Dimension des Prozesses wirtschaftlicher Integration und wirtschaftlicher Entwicklung, wie er in der Dritten Welt und zusammen mit den Industriestaaten stattfinden soll, hat für die Qualität dieses Prozesses eine erhebliche Bedeutung: Die Erfahrung der Wirtschaftsentwicklung der westlichen Industriestaaten — etwa Englands, Frankreichs, Deutschlands und den USA — im 19. Jahrhundert weist darauf hin, daß die Entstehung eines dem Wirtschaftssystem entsprechenden Rechtssystems für die Wirtschaftsentwicklung maßgeblich war; man mag sich dabei entsprechend dem Streit über das Verhältnis von rechtlichem Überbau und ökonomischer Basis uneins darüber sein, ob die Entwicklung eines einheitlichen, entwicklungsfördernden Rechtssystems die Ursache oder eine notwendige bzw. günstige Begleitbedingung für die wirtschaftliche

Entwicklung ist. Ein Hinweis für die positive, fördernde Wirkung rechtlicher Regelung im Prozeß internationaler Wirtschaftsintegration folgt ebenfalls aus der Geschichte sich integrierender Wirtschaftsregionen — vom deutschen Zollverein über das „interstate commerce law“ der USA bis zu gegenwärtigen Integrationsprozessen in der EG, im RGW oder im Anden-Pakt. Eine genaue Analyse der Funktion der Rechtsformen im Prozeß wirtschaftlicher Entwicklung und Integration ist schwer zu leisten; einige Hypothesen für die Wirkung rechtlicher Instrumente auf den Prozeß der Wirtschaftsentwicklung lassen sich jedoch formulieren:

Der entscheidende Beitrag rechtlicher Instrumente besteht wahrscheinlich darin, daß die Stabilität von Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Tätigkeit, aber auch von Koordinationsversuchen zwischen den Akteuren erhöht wird. Je langfristiger und komplexer ein Projekt wirtschaftlicher Zusammenarbeit, desto mehr wächst die Rolle von Stabilität. Denn ohne eine einigermaßen gesicherte Stabilität wichtiger Rahmenbedingungen und vertraglicher Abmachungen können langfristige Kooperationsvorhaben nicht unternommen werden. Dies gilt auch für die Funktion von Rechtsformen, solche Organisationsinstrumente zur Institutionalisierung von Kooperation (Gesellschaft; Vertrag) zur Verfügung zu stellen, im Rahmen derer sich langfristige und komplexe Interdependenzen einigermaßen stabil organisieren lassen.

Diese Aufgabe, *Stabilität für Nord-Süd-Wirtschaftskooperation* zu erhöhen, hat zu erheblichen Kontroversen um das Wirtschaftsrecht der Nord-Süd-Beziehungen geführt: Industriestaaten machen sich seit langem eine sehr starre Auffassung von Stabilität — unter dem Stichwort „*Investitionssicherheit*“ — zu eigen. Sie verlangen damit von Entwicklungsländern, sich einem postulierten Rechtsprinzip der „*Absoluten Vertragstreue*“ zu beugen, selbst wenn solche langfristigen Verträge in einer Zeit erheblicher Verhandlungsschwäche des Entwicklungslandes geschlossen waren und wenn erhebliche Änderungen inzwischen den Vertrag obsolet und ungleichgewichtig erscheinen lassen.

Die Dritte Welt hat — unter Berufung vor allem auf die „*Neue Weltwirtschaftsordnung*“ — dem Grundsatz der „*Investitionssicherheit*“ die Konzeption der „*Absoluten Staatssouveränität*“ entgegengesetzt. Unter Berufung auf den in den Prinzipien der „*Neuen Weltwirtschafts-*

ordnung“ verankerten Grundsatz der „*Ständigen Souveränität über natürliche Ressourcen*“ hat sie ein unbeschränktes Recht der Entwicklungsländer auf Nationalisierung und Revision bestehender Investitionsverträge postuliert.

Eine Lösung dieses Konfliktes, beispielhaft für viele andere Fragen der „*rechtlichen Dimension*“ einer „*Neuen Weltwirtschaftsordnung*“, setzt voraus, daß die Funktion der Rechtsform nicht mehr als Förderung einer starren Unabänderlichkeit einmal abgeschlossener Verträge begriffen wird, sondern als Schaffung und Verwendung rechtlicher Instrumente, die das prekäre Gleichgewicht zwischen notwendiger Stabilitätsforderung und unabdingbarer Anpassung stabilisieren. Die starre, oft gebetsmühlenhaft wiederholte Formel von der „*Investitionssicherheit*“ wäre deswegen zu ersetzen durch eine Konzeption der „*dynamischen Stabilität*“, die den Interessen der Nord- und der Süd-Partner einer Wirtschaftskooperation Rechnung trägt und dadurch zur Basis eines Konsenses werden kann.

Bei all diesen grundsätzlichen Überlegungen darf man jedoch die Rolle der Rechtsformen bei der Wirtschaftsentwicklung, und besonders bei der Organisation wirtschaftlicher Interdependenz im Nord-Süd-Verhältnis nicht überschätzen: Was rein nationale Rechtsformen betrifft, die nur die inländische Wirtschaftsentwicklung betreffen, so hängen Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit erheblich davon ab, ob sie sich in das sozio-ökonomische System des Entwicklungslandes integrieren oder nur ein importierter Fremdkörper bleiben. In vielen Staaten der Dritten Welt wird dies der Fall sein. Allerdings darf man nicht aus den Augen verlieren, daß die „*Rezeption*“, d. h. Import und eigenständige Verarbeitung nichtnationaler Rechtsformen — etwa des Römischen Rechts — auch in der europäischen Wirtschafts- und Staatsentwicklung eine erhebliche Rolle gespielt hat. Nur kann man nicht erwarten — wie in vielen anderen Prozessen der Entwicklung —, daß eine solche Rezeption innerhalb weniger Dekaden aus den importierten Rechtsformen wirksame rechtliche Strukturen zur Förderung nationaler Wirtschaftsentwicklung macht. Schließlich darf man auch nicht vergessen, daß das Entstehen von Systemen modernen Rechts in Begleitung der Industrialisierung nicht naturnotwendig ist, sondern auch spezifische soziale und kulturelle Vorbedingungen der europäischen Welt spiegelt. In anderen Gesellschaftssystemen, etwa in Japan und weiteren asiatischen Staaten, scheint die

Industrialisierung weitgehend ohne jene legalistischen Strukturen sich abgespielt zu haben, die wir in den westlichen Staaten kennen.

Gleichwohl läßt sich aus dieser Relativierung eines eurozentrischen Rechtsdenkens nicht folgern, daß die rechtliche Dimension der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ letztlich doch keine große Bedeutung für die Entwicklung der Dritten Welt haben könne. Denn die Relativierung der Funktion der Rechtsform im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklung bezieht sich primär auf die *interne Dimension* des Prozesses nationaler Entwicklung. Die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ und die ihr zuzuordnende Suche nach neuen Rechtsformen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen richten sich demgegenüber fast ausschließlich auf die *internationale Dimension* weltwirtschaftlicher Beziehungen. Diese internationale Ebene wird weitgehend von Rechtsformen strukturiert, und zwar sowohl auf der Ebene internationaler Organisationen, zwischenstaatlicher Beziehungen als auch der konkreten Projektorganisation und der Handelsbeziehungen, die im legalistischen Rechtsdenken der westlichen Gesellschaft entstanden sind und die diesen Ursprung nicht verleugnen.

Den Entwicklungsländern bleibt demnach nur übrig, sich auf eine Änderung dieser Rechtsformen einzulassen. Ein vollständiger Rückzug aus der vom westlichen Rechtsdenken beherrschten Weltkultur wird zwar immer wieder versucht — meistens im Rahmen eines radikalen internen Systemwandels, regelmäßig unter Berufung auf ideologisch oder religiös geprägte Versuche kultureller Emanzipation und Identitätsfindung —, die Staaten der Dritten Welt werden jedoch auf längere Sicht nicht auf die Organisationsfähigkeit rechtlicher Regelungsformen verzichten können. Der Grund mag vor allem darin liegen, daß kaum ein Staat ohne internationale Wirtschaftsbeziehungen (Technologietransfer; Rohstoffzufuhr; Export und Import; Kapitalzufuhr) sein eigenes Entwicklungsprogramm durchführen kann und daß für komplexere und langfristige Kooperationsvorhaben die stabilisierende Kraft rechtlicher Formen

zur Organisierung der geplanten Interdependenz kaum ersetzt werden kann.

*Max Weber* hat auf den notwendigen Zusammenhang zwischen bürokratisch organisierten Entscheidungsprozessen und der formalen Rationalität der Rechtsform hingewiesen. Wenn man davon ausgeht, daß komplexere Vorhaben der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nur unter vollem Einsatz modern — und damit bürokratisch-formal — organisierter Entscheidungsprozesse vorstatten gehen können — sowohl beim Staat als bei Unternehmen —, so zwingt dieses Bedürfnis die Teilnehmer von Großvorhaben dazu, ihre Planungserwartungen und Koordinationserfordernisse auf gemeinsam akzeptierte rechtliche Instrumente abzustützen. Die steigende Bedeutung der Finanzierung und das entsprechende Drängen der Banken auf rechtlich abgesicherte Projektplanungen in Vertragsform sprechen ebenso für das Vordringen der Rechtskultur westlicher Provenienz in den Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen wie das in der Sache identische Verhalten der staatssozialistischen Unternehmen, für die eine rechtlich abgesicherte Kooperationsform — regelmäßig durch ein Netzwerk von zwischenstaatlichen Abkommen und Projektvertrag — unabdingbare Voraussetzung für stabile Wirtschaftsbeziehungen ist.

Im Ergebnis muß daher die Konzeption einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ bedeuten, daß Entstehungs- und Verwendungsbedingungen der im Nord-Süd-Wirtschaftsverkehr eingesetzten rechtlichen Instrumente den Eintritt der Entwicklungsländer als selbständige Akteure des Weltwirtschaftssystems reflektieren müssen. Dies verlangt eine Evolution dieser Instrumente und Institutionen zu einem *Weltwirtschaftsrecht*, das einmal die Aufgabe hat, die Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt voranzutreiben, das aber vor allem eine gleichberechtigte Kooperation zwischen Nord und Süd organisieren soll und das schließlich — und dieser Aspekt gerät in der Nord-Süd-Debatte oft zu kurz — eine größere Kooperation zwischen den Entwicklungsländern auf der Süd-Süd-Ebene fördern soll.

## II. Die Nord-Süd-Debatte im internationalen Wirtschaftsrecht

Die rechtliche Dimension der Diskussion um die „Neue Weltwirtschaftsordnung“ konzentriert sich vor allem auf die Beziehung des Entwicklungslandes zu ausländischen Unternehmen. Dieses Verhältnis ist deswegen zum An-

satzpunkt rechtlicher Kontroversen in politischer Form — und politischer Kontroversen in rechtlicher Form — geworden, weil sich die Kritik der Dritten Welt an einer sie benachteiligenden Struktur des Weltwirtschaftssystems

an den ausländischen Unternehmen als unmittelbar sichtbaren Transmissionsriemen weltwirtschaftlicher Abhängigkeiten entzündet\*).

Die gegenwärtige — und die politisch eingeforderte — Transformation des Weltwirtschaftssystems muß ebenso zu einer Transformation derjenigen rechtlichen Regelungen führen, die einen Bezug zur Organisation „transnationaler“ Wirtschaftskooperation haben. Dies drückt sich aus — auf der Mikroebene der Unternehmenskooperation — in der Entwicklung der klassischen Rohstoffkonzession zum Projektvertrag transnationaler Wirtschaftskooperation. Gleiches gilt aber auch für das Makro-Verhältnis, d. h. die internationale Rahmenordnung der Wirtschaftsbeziehung auf Projektebene. Den kontroversen Positionen auf beiden Ebenen soll im folgenden nachgegangen werden.

### **Investitionsschutz versus absolute Staats-souveränität: Die Kontroverse auf der Ebene des Wirtschaftsvölkerrechts**

Das klassische Völkerrecht entstand im Schoße der europäischen Völkerfamilie. Seine — wenig präzisen — Regeln mit Bezug auf internationale Wirtschaftsbeziehungen drücken das gemeinsame Interesse dieser Staaten an gleichberechtigter Wirtschaftszusammenarbeit aus. Seine Fortentwicklung bis zur heutigen Zeit wird bestimmt durch die Betonung des Investitionsschutzes, d. h. den Versuch, rechtliche Normen zu entwickeln, die den Gaststaat verpflichten, ausländischen Investoren einen besonderen Schutz angedeihen zu lassen. Im Vordergrund dieses Investitionsschutzkonzeptes steht der Versuch, Verträge zwischen Investoren und Gaststaaten — an sich schon ein Indiz für die geringe Verhandlungsmacht des Gaststaates gegenüber einem multi- oder transnationalen Unternehmen — nur noch dem Wirtschaftsvölkerrecht zu unterstellen, und zwar in der Form, daß nach Abschluß des Vertrages der Gaststaat jede Regelungsbefugnis im Hinblick auf das Vertragsprojekt verliert. Ein Eingriff des Gaststaates in das Investitionsvorhaben — etwa Erhebung neuer Steuern, Importbeschränkungen, Verpflichtung zu Beiträgen zur nationalen Wirt-

schaftsentwicklung, Neuverhandlung oder Nationalisierung — wird damit zum völkerrechtlichen Delikt und macht den Gaststaat entschädigungspflichtig. Bilaterale Investitionsschutzabkommen bestärken diesen Schutz und drücken die fast ausschließliche Ausrichtung auf den Schutz des Investors aus. Diese rechtlichen Konzeptionen werden ergänzt durch Sanktionsmöglichkeiten vielfältiger Art (Kreditsperre; Entwicklungshilfesperre; Blockade von Absatzmöglichkeiten; Sanktionen intensiverer und politischerer Natur), denen die rechtliche Ebene wiederum Legitimationsmöglichkeiten liefert.

Die Entwicklungsländer haben diesen Positionen des westlichen Völkerrechts eine konkurrierende Konzeption entgegengestellt; diese Position stellt vor allem auf die absolute und unbeschränkte Souveränität der Staaten ab über ihre Wirtschafts- und vor allem Rohstoffpolitik selbständig zu entscheiden. Implizit bedeutet diese Position, daß der Staat das Recht besitzt, jederzeit ausländisches Eigentum zu nationalisieren und eingegangene Verträge unter Berufung auf überwiegende Gemeininteressen abzuändern. In der bilateralen Abkommenspraxis haben nur wenige Staaten in relativ günstigen Verhandlungspositionen diese Position auch vollständig durchsetzen können; die oft zugestandenen Investitionsschutzabkommen bezeugen dies. Aus diesem Grund haben die Entwicklungsländer vor allem die Vollversammlung der Vereinten Nationen mit dem ihnen günstigen Mehrheitsverhältnis benutzt, um als Gemeinschaft der Dritten Welt ihre alternative Position zu formulieren und sie mit der ihnen zur Verfügung stehenden Legitimität auszustatten.

Unter Juristen ist die derzeitige Situation umstritten. Während die Vertreter der Dritten Welt zum Teil davon ausgehen, daß mit den Resolutionen der UN-Vollversammlung bereits ein neues internationales Wirtschaftsrecht entstanden ist, gehen die westlichen Regierungen — und ein Teil der dort beheimateten Völkerrechtler — davon aus, daß den Resolutionen der UN-Vollversammlung keine rechtsschöpfende Wirkung zukommt, allenfalls sieht man in ihnen ein Indiz für die Meinungsbildung der Weltgemeinschaft. Konsensfähig wird wahrscheinlich eine Kompromißlösung sein: Man wird heute kaum noch abstreiten können, daß die überwiegende Mehrheit der Staaten mit den Resolutionen der UN-Vollversammlung die Verbindlichkeit des klassischen, von ihnen nicht geschaffenen und nicht getragenen Völkerrechts der westli-

\*) Damit soll nicht gesagt werden, daß es nur westliche Privatunternehmen sind, die sich die Schwäche vieler Entwicklungsländer zunutze machen; dem Verfasser sind aus seiner Beratungspraxis ebenso Fälle der Ausbeutung durch westliche Unternehmen wie durch Organisationen der „sozialistischen“ Staaten bekannt.

chen Staaten wirksam zurückgewiesen hat; mangels eines Konsenses zwischen investierenden und investitionsempfangenden Staaten kann jedoch in diesen Resolutionen noch kein neues, allseits verbindliches Weltwirtschaftsrecht gesehen werden. Allenfalls lassen sich in einigen Bereichen Anzeichen dafür ablesen, wohin der rechtsschöpfende und in den Resolutionen formalisierte Konsens der Weltgemeinschaft sich entwickelt. Solche Anzeichen können wir vor allem in den gegenwärtig verhandelten „Verhaltenskodizes“ sehen. Mit einem Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen, für Technologietransfer, für Wettbewerbsbeschränkungen versuchen Industrie- und Entwicklungsländer, gemeinsam akzeptierte Grundregeln der internationalen Wirtschaftsbeziehungen niederzulegen. Gelingt es, einen solchen Verhaltenskodex zu verabschieden, und die Chancen stehen recht gut, so mag dieser zwar formell keine Rechtsverbindlichkeit erhalten. Da aber im Konflikt zwischen westlichem Völkerrecht und den konkurrierenden Konzeptionen der Dritten Welt keine Einigung erreicht ist und da deswegen ein allgemein verbindliches und allseits akzeptiertes internationales Wirtschaftsrecht nicht (mehr) besteht, wird man im Zweifelsfall auf die Grundnormen künftiger Verhaltenskodizes als Ausdruck akzeptierter verbindlicher Wertvorstellungen — und damit de facto als neues Weltwirtschaftsrecht — zurückgreifen.

Freilich darf die praktische Wirksamkeit der Diskussionen und der langwierigen Prozesse der Normerzeugung auf der Ebene des internationalen Wirtschaftsrechts nicht überschätzt werden: Die Regeln des Wirtschaftsvölkerrechts betreffen grundsätzlich nur Pflichten der Staaten und üben keinen unmittelbaren Einfluß auf den Ablauf konkreter Investitionsprojekte aus. Ob Normen traditioneller oder moderner Provenienz: die Notwendigkeit des Kompromisses zwischen sehr vielen und sehr wenig homogenen Staaten resultiert im Regelfall in recht unbestimmt formulierten Grundsätzen, deren Auslegung weitgehend den zuvor bestehenden Meinungsunterschied widerspiegelt. Wenn auch die Normen des internationalen Wirtschaftsrechts keinen unmittelbaren Effekt auf den tatsächlichen Ablauf der Wirtschaftsbeziehungen ausüben, so ist ihnen freilich eine indirekte, vermittelnde Wirkung nicht abzuspüren: So besteht einmal zwischen dem Prozeß der Evolution eines konkurrierenden Völkerrechts der Dritten Welt in den Vereinten Na-

tionen und den Erfahrungen und nationalen Gesetzgebungen der Entwicklungsländer ein enger Rückkopplungsprozeß, in dem Erfahrungen aus beiden Ebenen sich anregen und überprüfen. In Verhandlungen zwischen transnationalen Unternehmen und Entwicklungsländern über konkrete Investitionsprojektverträge üben die Normvorstellungen — seien es die der Dritten Welt, der westlichen Völkerrechtslehre oder die bereits formulierten Konsenspositionen — einen Einfluß aus, und zwar dadurch, daß im Falle der Kontrolle ein projektspezifischer Kompromiß zwischen ihnen zu suchen ist, oder dadurch, daß sie Möglichkeiten des Kompromisses bereits vorformulieren. In Streitigkeiten über das Investitionsvorhaben — sei es zwischen Staat und Unternehmen vor einem Schiedsgericht, oder sei es zwischen Gast- und Heimatstaat — bietet es sich schließlich an, mangels für beide Parteien gemeinsam verbindlicher Rechtsnormen auf ein vom Konsens getragenes internationales Wirtschaftsrecht zurückzugreifen. Insgesamt ist es also mehr die Funktion, Erwartungen zu definieren, Entscheidungsstandards zu formulieren und gemeinsame Wertvorstellungen festzulegen, welche den Einfluß des entstehenden internationalen Wirtschaftsrechts auf die konkreten Projektbeziehungen des Weltwirtschaftssystems ausmacht.

### **Ein transnationales Recht der Projektverträge: Sonderschutz für Entwicklungsländer?**

Die Diskussion hat sich bisher vor allem auf die völkerrechtliche Dimension der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ konzentriert. Von erheblich größerer Bedeutung für die Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt ist es jedoch aller Voraussicht nach, wie die konkreten Projektbeziehungen zwischen dem Entwicklungsland und dem ausländischen Unternehmen, sei es in der Rolle als Investor oder als Kontraktor, geregelt werden. Hier versuchen die Gaststaaten zunächst, mit ihrem nationalen Recht — insbesondere in Form von Investitions-, Zoll-, Steuer- und Kapitaltransferrecht — auf die rechtliche Regelung der Projektbeziehung Einfluß zu nehmen. Jedoch ist die Reichweite und die tatsächliche Geltungskraft dieser nationalen Regelungsmacht durch die Verhandlungsmacht des jeweiligen Staates begrenzt: Während ein relativ einflußreicher Staat — etwa Brasilien oder die Erdölproduzenten — seine Rechtsvorstellungen noch weitgehend durchsetzen kann, sind

schwächere Entwicklungsländer dazu viel weniger im Stande. Sie sind oft gezwungen, auf die Konditionen des ausländischen Unternehmens einzugehen, mangels Kenntnis oder mangels Existenz ihnen günstiger Konditionen oder vor allem, weil sie sonst auf die für sie wesentliche Investition des transnationalen Unternehmens verzichten müssen.

Die Konzeption einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ hat für diesen Bereich Konsequenzen: Die derzeit verwendeten Rechtsformen zur Organisation der Projektkooperation (Investitionsverträge; Joint Venture-Verträge; Anlagenverträge; Beratungsverträge; Managementverträge; Verträge der Industriekooperation) beruhen meistens auf Modellen, die sich in den Wirtschaftsbeziehungen der Industriestaaten untereinander entwickelt haben. Für die spezifischen Schwächen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer — mit Wirtschaftssystemen sehr empfindlicher Natur, die sich in einem Prozeß sehr beschleunigter Transformation befinden — sind diese Rechtsformen der Projektkooperation häufig ungeeignet. Diese Vertragsformen beruhen zudem häufig auf Arbeiten der Wirtschaftsverbände der industrialisierten Staaten (Branchenverbände; Internationale Handelskammer), die vornehmlich die Interessen ihrer Mitglieder und — legitimerweise — kaum die der prospektiven Partner in der Dritten Welt berücksichtigen. Schiedsinstitutionen, ebenfalls entstanden und getragen in der Zusammenarbeit der internationalen Wirtschaftskreise der westlichen Staaten, tragen dazu bei, diese Rechtsformen durchzusetzen und fortzuentwickeln.

Die praktische Konsequenz der Konzeption einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ auf diesem Gebiet bedeutet, daß die bestehenden Rechtsformen der Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen auf ihre Eignung für die besonderen Probleme der Entwicklungsländer zu überprüfen sind. Dabei sind folgende Standards bei der Bewertung der „Entwicklungseignung“ der Rechtsformen der Projektkooperation zu beachten:

— Das Prinzip, daß die Rechtsformen der Kooperation Rücksicht nehmen müssen auf die besondere Empfindlichkeit der Wirtschaftssysteme der Entwicklungsländer für Schlechtfüllung von Projektverträgen. Rechtsformen sollten deswegen dazu beitragen, die Wahrscheinlichkeit und das Ausmaß von solchen Risiken zu verringern.

— Das Prinzip, daß die meisten Entwicklungsländer als schwächere Verhandlungspartner

einen besonderen Schutz genießen müssen, ähnlich wie bei schwächeren Vertragspartnern in der Bundesrepublik muß die Verhandlungsmacht des Stärkeren durch das Recht kontrolliert und, wenn notwendig, ausgeglichen werden. In vielen Fällen kann dies bedeuten, daß eine positive Diskriminierung zugunsten der nationalen Wirtschaftsentwicklung notwendig ist.

— Das Prinzip, daß die Projektzusammenarbeit einen maximalen Beitrag zur nationalen Wirtschaftsentwicklung leistet.

— Das Prinzip, daß die verwendeten Rechtsformen einerseits zu der für eine langfristige Projektkooperation notwendigen Stabilität beitragen und die Partner vor solchen Risiken schützen, die eine langfristige und ernsthafte Zusammenarbeit hindern würden, daß aber zugleich die Verträge eine derartige Anpassungsfähigkeit besitzen, die angesichts der oft unausweichlichen Anpassungsbedürfnisse des Entwicklungslandes eine Eskalation von Konflikten zwischen Investitionsschutz und Souveränitätsprärogative ausschließt.

Algerien hat solche Vorstellungen in Vertretung anderer Entwicklungsländer in einem Memorandum für die OPEC niedergelegt. Darin wird zugleich eine Verknüpfung der Ebene der Projektverträge mit der Ebene völkerrechtlicher Abkommen verlangt. Algerien argumentiert, daß die Industriestaaten, die aus den Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen ihre Unternehmen im Wege der Besteuerung Vorteile ziehen und die diese Unternehmenstätigkeit durch bilaterale Investitionsschutzabkommen zu decken bereit sind, auch für die Ergebnisse der Nord-Süd-Kooperation Verantwortung auf sich nehmen sollten.

Es ist problematisch, wie man derartige Vorstellungen von „entwicklungstauglichen“ Rechtsformen der Nord-Süd-Wirtschaftskooperation am besten durchsetzen kann. Die Entwicklungsländer haben zunächst den Weg beschritten, in den Verhandlungen über Verhaltenskodizes detaillierte Pflichten und Bedingungen für Projektverträge zu verlangen. Inzwischen hat sich herausgestellt, daß dieser Weg der internationalen Kodifizierung nicht zu einer für alle Projektsituationen verbindlichen und auch angemessenen Detailregelung führen kann, sondern allenfalls zu recht allgemein gehaltenen Grundsätzen, deren Beachtung letztlich doch dem Verhandlungsprozeß zwischen Gaststaat und Unternehmen obliegt.

Aus diesem Grund erscheint es neben der Entstehung von Verhaltenskodizes ebenso wich-

tig, wenn nicht noch wichtiger zu sein, solche Modell-Rechtsformen auszuarbeiten, die den Entwicklungsbedürfnissen der Dritten Welt in der Interaktion mit ausländischen Unternehmen Rechnung tragen. Solche Modellformen haben den Vorteil, daß sie mangels Rechtsverbindlichkeit leichter zu erarbeiten, zu ändern und den individuellen Bedürfnissen eines Projekts anzupassen sind. Darüber hinaus beeinträchtigen sie nicht die Vertragsfreiheit der Partner, da sie nur Vorschläge, nicht aber verbindliche Richtlinien sind. Einen prägenden Einfluß können solche Modell-Rechtsformen

gleichwohl ausüben, denn sie beeinflussen die Verhandlungssituation, helfen die geringere Erfahrung schwächerer Entwicklungsländer auszugleichen und unterstützen diese bei der Formulierung ihrer Verhandlungsziele. Vor allem aber können solche Modellverträge einen schon ausgearbeiteten Kompromiß enthalten, der für konkrete Projektverhandlungen einige Konfliktkosten zu vermeiden hilft. Mit Möglichkeiten der inhaltlichen Ausgestaltung solcher Rechtsformen — und flankierender Institutionen — wird sich die weitere Untersuchung befassen.

### III. Fortentwicklung bestehender Rechtsformen der Nord-Süd-Wirtschaftskooperation

#### Projektorganisation und Projektherrschaft

Auf der Projektebene der Kooperation finden seit einiger Zeit erhebliche Änderungen statt: Die traditionelle Form des langfristigen Engagements der transnationalen Unternehmen in Entwicklungsländern war die vollständig beherrschte Tochtergesellschaft. Diese Form der Direktinvestition im Ausland wird zunehmend aufgelöst durch neue Formen, die einmal die Mitwirkung des Gaststaates, seiner Staats- oder Privatunternehmen einbeziehen, und in denen weiter die Bedeutung der durch Aktienbesitz vermittelten Herrschaft zurückgeht. Während so auf der einen Seite die traditionelle Direktinvestition durch Tochtergesellschaften aufgeweicht wird, wächst andererseits die Langfristigkeit und die Komplexität gegenseitiger Leistungsverknüpfung in Export- und Lizenztransaktionen: Exportgeschäfte werden zu Anlagelieferungen; und der Anlagelieferungsvertrag wird zu einer langfristigen Wirtschaftskooperation, in der der Kontraktor über technische Beratungspflichten und Garantien für die langfristige Leistungsfähigkeit der Anlage einem Joint Venture-Investor in bezug auf geteilte Herrschaft und geteiltes Risiko sich annähert. Dabei hat sich herausgestellt, daß die Auflösung der traditionellen Rechtsform nicht eine Auflösung der Herrschaft des transnationalen Unternehmens mit sich bringen muß: Statt durch Aktienbesitz wird die Herrschaft durch langfristige Management-Verträge vermittelt, in denen sich das vom Investor zum Kontraktor gewordene ausländische Unternehmen Herrschaftsrechte und Management-Rechte vertraglich sichert. Die Einbindung in integrierte Weltkonzerne, die informationsmäßige und fi-

nanzierungsbezogene Abhängigkeit, sorgt weiter dafür, daß der ausländische Partner einen weiten Bereich von De-facto-Herrschaft ausüben kann.

In vieler Hinsicht kann man in den moderneren Rechtsformen der Wirtschaftskooperation auf Projektebene neue Etiketten für alten Wein sehen. Die praktische Folgerung der Konzeption der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ kann jedoch nicht nur einen formalen Etikettenwechsel für die Projektzusammenarbeit bedeuten, sondern muß dazu führen, daß entsprechend den Fähigkeiten des Entwicklungslandes und seiner Unternehmen graduell die tatsächliche Herrschaft vom ausländischen Unternehmen übertragen wird. Dies kann dadurch geschehen, daß die Projektherrschaft einmal horizontal geteilt wird, und zwar dadurch, daß jeder der Partner für einzelne Bereiche die Herrschaft übernimmt, aber auch durch eine zeitvertikale Teilung von Herrschaft und Kontrolle, und zwar dadurch, daß mit dem Ablauf der Zeit der Gaststaat graduell die Projektoberherrschaft übernimmt und daß das ausländische Unternehmen dafür Sorge trägt, daß die staatlichen Organe dazu auch befähigt werden.

#### Entwicklungsbezogene Leistungspflichten

Die bisherige Vertragspraxis zu den Leistungspflichten ausländischer Unternehmen ist weitgehend an den Binnentransaktionen zwischen Industriestaaten ausgerichtet. In Investitionsverträgen zwischen einem ausländischen Unternehmen und dem Gaststaat wurden regelmäßig dem Investor vor allem Rechte und Garantien gewährt. In Anlagelieferungs-

verträgen garantiert der Kontraktor im Regelfall nur die Fehlerfreiheit der einzelnen Anlagenelemente und gegebenenfalls die Produktionsfähigkeit der Anlage bis zu einem Abnahmezeitpunkt. Beide Regelungsformen sind für ein Entwicklungsland nicht ausreichend: Es erwartet von der vom Investor in eigener Verantwortung ausgeführten Investition, daß das Projekt — angesichts der eingeräumten Konzessionen — nicht als Enklave funktioniert, sondern sich in die Wirtschaftsentwicklung integriert und dazu plangemäß beiträgt.

Bei Anlagenverträgen und anderen Dienstleistungsvertragsformen ist eine Umorientierung der Leistungspflichten und ihrer Garantieförmlichkeiten auf die besonderen Bedingungen des Entwicklungsprozesses notwendig: Hier geht es darum, den Kontraktor zu verpflichten, nach seinen Möglichkeiten einen maximalen Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung und zur maßgerechten Integration der gelieferten und oft noch gemanagten Anlage zu leisten. Dies bedeutet, daß das ausländische Unternehmen für einen erheblich längeren Zeitraum nach Produktionsbeginn der Anlage Verantwortung und Risiko am Funktionieren der gelieferten Anlage unter den konkreten — und oft vom Heimatstaat sehr unterschiedlichen — Bedingungen des Entwicklungslandes tragen muß.

Angesichts einer mangelhaften Infrastruktur, des Fehlens eines qualifizierten Arbeiter- und Technikerstamms und vielerlei anderer Probleme im Gaststaat bedeutet dies eine erhebliche Herausforderung. Letztlich kann eine solche langfristige, graduell auslaufende Beteiligung des Kontraktors nur durch Beteiligung am Ertrag nach besonderen Kriterien der Leistungsfähigkeit der Anlage erreicht werden. Damit nähert sich der umfassend fortentwickelte Anlagenvertrag Formen der gemeinsam getragenen Investition — des Joint Ventures.

Bei Investitionsprojekten mit voller Verantwortung des ausländischen Unternehmens haben sich in den letzten Jahren zunehmend umfassendere Pflichten entwickelt, die den Investor zu einer Integration des Projektes in das nationale Wirtschaftssystem motivieren sollen: Pflichten zur Verarbeitung von Rohstoffen im Gaststaat, zur Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen auf dem nationalen Markt, zur Beteiligung des staatlichen Partners an Vermarktung und am Transport, zur Qualifizierung der heimischen Arbeitskraft und zum Ersatz von ausländischen Technikern durch nationales Personal sollen zu diesem Ziel bei-

tragen. Die Konsequenz der Konzeption einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ ist es, diese Entwicklung voranzutreiben und die schrittweise eingeföhrten Pflichten mit wirksamen Sanktionen zu versehen. So läßt sich aus der Nichterfüllung von solchen Pflichten zum maximalen Beitrag für die Wirtschaftsentwicklung ein Recht des Staates zur Neuverhandlung der Rechtsgrundlagen eines Projektes folgern.

### **Technologie-Transfer und Wettbewerbsbeschränkungen**

Ein wichtiger Faktor der Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt ist die Verfügung über und der sachgemäße Einsatz von angemessenen Technologien. Nach Ansicht der Entwicklungsländer sind die Bedingungen, zu denen Technologien von Nord nach Süd im Rahmen der Wirtschaftskooperation übertragen werden, zu restriktiv und beschränken den an sich möglichen Technologie-Transfer. Als Konkretisierung der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ kann man deswegen die Verhandlungen für einen „Verhaltenskodex für Technologie-Transfer“ ansehen, die sich ihrem Ende nähern. Dieser Kodex wird voraussichtlich relativ detaillierte Richtlinien für den Technologie-Transfer aufstellen; vor allem werden bestimmte Beschränkungen des Transfers, wie sie sich typischerweise in Lizenz- und anderen Technologie-Transfer-Verträgen finden, für unzulässig erklärt. Anhand dieses Beispiels ist auf die bereits ausgeführte Grenze der Wirksamkeit juristischer Instrumente zurückzukommen: Ein solcher Kodex mag zwar Anlaß für Entwicklungsländer sein, Verträge mit ausländischen Unternehmen genauer auf „restriktive Abreden“ zu kontrollieren; ein großer Teil der Beschränkungen des Technologie-Transfers entsteht jedoch nicht aufgrund vertraglicher Klauseln, sondern aufgrund der Geschäftspolitik der Unternehmen. Diese ist wiederum mit staatlicher Kontrolle nur wenig zu beeinflussen. Darüber hinaus ist es fraglich, ob es wirklich die restriktiven Praktiken der Unternehmen allein sind, die die Verwendung angemessener Technologien in Entwicklungsländern behindern. Es ist hier vielleicht zu sehr ein legalistischer Blick zu den Industrieländern, der die Erkenntnis verhindert, daß es vor allem die eigenen Anstrengungen der Unternehmen der Dritten Welt sind, denen die Verantwortung zufällt, angemessene Technologie zu besorgen, selbst zu entwickeln und anzuwenden.

Ein oft mit dem Technologie-Transfer zusammenhängender Bereich betrifft die Wettbewerbsbeschränkungen durch Unternehmen, welche die Exportanstrengungen der Entwicklungsländer hemmen oder auf andere Weise ihre Entwicklung hindern, etwa dadurch, daß ein Staat sich bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen aus dem Ausland mit einer Absprache der theoretisch miteinander konkurrierenden Unternehmen konfrontiert sieht. Hier verwirklicht sich ein weiteres Element der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ in den „Grundsätzen und Regeln zur Kontrolle wettbewerbsbeschränkender Geschäftspraktiken“, die derzeit von den Vereinten Nationen verabschiedet werden. Es geht einerseits um die Unzulässigkeit einer Reihe von wettbewerbsbeschränkenden Abreden zwischen Unternehmen, andererseits aber auch darum, Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten von im Aufbau stehenden Industrien in den Entwicklungsländern im Wege einer Vorzugsbehandlung zuzulassen. Auch hier kommt es darauf an, von den rechtlichen Instrumenten nur einen Anfang oder einen Teilbeitrag, nicht aber die gesamte Lösung des Problems zu erwarten. Sonst besteht die Gefahr, daß man die mit der Konzeption der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ aufgeworfenen Probleme mit dem Erlaß weltweit geltender — und dementsprechender unbestimmter — Regeln und Grundsätze bereits für gelöst ansieht.

### Kontrolle transnationaler Unternehmen

Angesichts des oft erheblichen Verhandlungsvorteils transnationaler Unternehmen und deren Grundprinzip, nicht das Interesse eines einzelnen Entwicklungslandes und der dort befindlichen Tochtergesellschaft, sondern das Gesamtinteresse des Weltkonzerns zu maximieren, besitzen Entwicklungsländer ein erhebliches Anliegen an einer Erweiterung ihrer Fähigkeit zur Kontrolle und Steuerung der Aktivitäten solcher Unternehmen.

Ein Grundprinzip der Konzeption der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ ist denn auch die „Ständige Souveränität“ über Rohstoffe und Wirtschaftspolitik. Praktisch bedeutet dies, daß den Entwicklungsländern die Möglichkeit zugestanden werden muß, wirksam die Tätigkeit der transnationalen Unternehmen zu steuern, soweit dies für ihre Wirtschaftsentwicklung von Bedeutung ist. Verwirklicht worden ist diese Konzeption zunächst einmal in einer Reihe von Investitionsgesetzen (etwa:

Brasilien, Mexiko, Anden-Pakt), mit denen Bedingungen und Möglichkeiten der Investition durch ausländische Unternehmen einem Genehmigungsverfahren unterworfen sind. Eine andere — interne — Ausrichtung des Kontrollgedankens ist durch die Politik nationaler Beteiligung an ausländischen Investitionen durchgeführt worden; so sind in einer Reihe von Staaten Joint Ventures mit staatlichen Unternehmen vorgeschrieben; in anderen Bereichen wird der Investor verpflichtet, einen Teil des Aktienbesitzes seiner Tochtergesellschaften Staatsangehörigen des Gaststaates anzubieten. Auch diese Maßnahmen können nur einen begrenzten Erfolg herbeiführen: Denn einmal hängt die Durchsetzung von der Verhandlungsmacht des Gaststaates ab; darüber hinaus läßt sich die weltweite Strategie von Großunternehmen nur durch eine entsprechende weltweite Kontrollstrategie auf internationaler Ebene begeben.

Dementsprechend wird derzeit — mit Aussicht auf Erfolg — im Rahmen der Vereinten Nationen um einen „Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen“ verhandelt. Er soll — ohne Rechtsverbindlichkeit beanspruchen zu können — Pflichten der Unternehmen gegenüber den Entwicklungsländern, aber auch einige Rechte der Unternehmen gegenüber den Gaststaaten festlegen. Das 1976 geschaffene UN-Zentrum für transnationale Unternehmen soll in diesem Zusammenhang Entwicklungsländern technische Hilfe gewähren. Aber auch hier ist Skepsis gegenüber der Erwartung einer allzu großen Wirksamkeit angebracht. Denn einmal wird der Kodex nur relativ unbestimmte Pflichten enthalten; effektive Sanktionen zu ihrer Durchsetzung werden kaum vereinbart werden können. Es handelt sich demnach hierbei mehr um eine — insoweit wertvolle — gemeinsame Absichtserklärung der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen. Im Endeffekt ist für die Kontrollfähigkeit der Entwicklungsländer entscheidend, ob sie einmal — auf der nationalen Ebene — einigermaßen wirksame Strukturen staatlicher Wirtschaftsaufsicht und eigenständiger Unternehmen zur Kontrolle über und zur Partnerschaft mit den transnationalen Unternehmen aufzubauen imstande sind. Ebenso ist — auf der internationalen Ebene — entscheidend, inwieweit die einzelnen Entwicklungsländer fähig sind, wirksam sich miteinander abzusprechen und die Strategie der Unternehmen, einzelne Staaten im Wettbewerb um Investitions Garantien und Investitionsförderungen auszuspielen, zu konterkarieren. Hier sind

die Resolutionen internationaler Konferenzen zwar voll von hochgemuten Erklärungen zur Solidarität mit der Dritten Welt; in der Praxis überwiegt aber häufig gegenseitiges Mißtrauen und das Fehlen institutionalisierter Möglichkeiten zur Verhandlungskoordination der Staaten gegenüber den transnationalen Unternehmen.

### **Streitschlichtung und Vertragsanpassung**

Auf dem Gebiet der Streitschlichtung überwiegt derzeit die von der westlichen Wirtschaft geprägte internationale Schiedsgerichtsbarkeit, insbesondere bei der Internationalen Handelskammer und dem Schiedszenrum für Investitionsstreitigkeiten der Weltbank. Seitens der Entwicklungsländer — und vor allem der lateinamerikanischen Staaten — wird gegen diese Schiedsgerichtsbarkeit eingewandt, sie sei in ihren Strukturen und in den angewandten Rechtsprinzipien auf die Usancen und Bedürfnisse der transnationalen Unternehmen ausgerichtet und könne nicht ein Recht anwenden, das die Grundprinzipien der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ verwirklichte. Diese Abneigung wird gestützt auf Erfahrungen der lateinamerikanischen Staaten, aber auch von anderen Entwicklungsländern in neuerer Zeit mit einigen Schiedssprüchen in Investitionsstreitigkeiten: Waren hier — wie regelmäßig — „Rechtshonoratioren“ westlicher Staaten zur Entscheidung berufen, so beruhte ihr Schiedsspruch auf dem traditionellen westlichen Völkerrecht mit seiner systemimmanenten Neigung zum Vorrang des Investitionsschutzes. Andererseits sind aber Schiedsverfahren an sich ein durchaus geeignetes Mittel, um die oft unausweichlichen Konflikte in einer für Kompromiß und Kooperation förderlichen Stimmung zu bewältigen. Konsequenz des Konzeptes einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ wäre deswegen die Einrichtung von Schiedsverfahren, die für Industrie- wie Entwicklungsländer akzeptierbar sind — möglichst unter der Ägide der Vereinten Nationen und mit dem Auftrag, Rechtsprinzipien auszubilden und anzuwenden, die den Entwicklungserfordernissen der Dritten Welt Rechnung tragen.

In diesem Rahmen läßt sich auch dem Problem der Stabilität in ihrem Spannungsverhältnis zu Anpassungserfordernissen Rechnung tragen: Wie bereits ausgeführt, ist die Lösung der fruchtlosen Kontroverse zwischen Investitionssicherheit auf der einen Seite und absoluter Staatssouveränität auf der anderen Seite in

flexiblen Vertragsformen und gemeinsam akzeptablen Verfahren der Vertragsanpassung zu suchen. Hier geht es auch darum, Stabilität nicht als nur von den Industriestaaten vertretene Forderung an die Dritte Welt zu verstehen, sondern als eine vor allem für die Entwicklungsländer notwendige Rahmenbedingung langfristiger Wirtschaftskooperation. Die Verwirklichung der Grundsätze der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ würde hier bedeuten, in den Normen eines künftigen Weltwirtschaftsrechts, aber auch in Vertragsformen der Wirtschaftskooperation Kriterien und Verfahren zur periodischen Anpassung langfristiger Projektverträge vorzusehen. Ein den Vereinten Nationen zugeordnetes Organ internationaler Streitschlichtung könnte auf Antrag der Parteien die Aufgabe der Vertragsanpassung übernehmen, wenn die Partner selbst nicht zu einer Einigung gelangen.

### **Regierungsabkommen zur Projekt-Kooperation**

Von den Entwicklungsländern wird verlangt, daß die westlichen Industriestaaten — entsprechend der Praxis der staatssozialistischen Länder — eine größere Mitverantwortung für die Aktivitäten ihrer Unternehmen in der Dritten Welt auf sich nehmen. Einige Länder — etwa Frankreich — sind aufgrund der traditionell starken Rolle des Staates in den Wirtschaftsbeziehungen dazu auch in größerem Maße bereit gewesen. Regelmäßig beschränkt sich die unmittelbare Beteiligung der westlichen Staaten an der Projekt-Kooperation durch Unternehmen darauf, mit Hilfe von bilateralen Investitionsschutzabkommen die Investitionssicherheit vom Entwicklungsland garantieren zu lassen und mit Hilfe von Doppelbesteuerungsabkommen die fiskalische Belastung ihrer Unternehmen durch Tätigkeit in Entwicklungsländern gering zu halten.

Zu einer unmittelbaren Projektverantwortung ist die Bundesrepublik bisher nur in Ausnahmefällen bereit gewesen, vor allem dann, wenn es darum ging, die Versorgung der Bundesrepublik mit Uran durch ein Entwicklungsland sicherzustellen. Dies spiegelt die in Teilen der Regierung vorherrschende ordo-liberale Schule wieder, nach der der Staat allenfalls günstige Rahmenbedingungen schaffen darf, aber nicht unmittelbar am Wirtschaftsgeschehen sich beteiligen kann. Daß diese Theorie in der Praxis des bundesrepublikanischen und des europäischen Wirtschaftssystems von der Realität einer „mixed economy“ überholt

ist, liegt auf der Hand. Sie entspricht weder unbedingt den Interessen der Wirtschaft noch denen der Bundesrepublik selbst, die sich im Direktkontakt zu Staaten der Dritten Welt Garantien hinsichtlich der Rohstoff- und Energieversorgung im Austausch gegen Garantien entwicklungsbezogener Investitionsleistungen und des Zuganges zu den deutschen Märkten beschaffen kann. Schließlich ist es nicht unwahrscheinlich, daß der Wettbewerb anderer Staaten diejenigen Teile der Regierung unterstützt, die bereits in größerem Maße unmittelbare Projektbeteiligung im Umgang mit den Entwicklungsländern zu übernehmen bereit waren. Auch sind durchaus Möglichkeiten der staatlichen Projektbeteiligung denkbar, die der Privatwirtschaft nicht nur wesentliche Entscheidungsautonomie überlassen, sondern sogar diejenigen Risiken

abnehmen, die die Privatwirtschaft aus vielerlei Gründen nicht zu übernehmen bereit war. Zwischenstaatliche Regierungsabkommen können entweder einen Rahmen für Projektverträge zwischen Unternehmen abgeben und dabei Regeln hinsichtlich der Streitschlichtung, des Marktzugangs für Produkte aus dem Projekt, der Investitionsstabilität und der Mißbrauchskontrolle vorsehen; sie können aber auch Teile der Projektrisiken für Unternehmen (politische und wirtschaftliche Risiken) und Entwicklungsland (Risiko einer nicht entwicklungsbezogenen Leistung und Schlechterfüllung) übernehmen. Teilweise geschieht dies bereits jetzt insoweit, als staatliche Beteiligungsgesellschaften (etwa: Deutsche Entwicklungsgesellschaft) sich am Risikokapital deutscher Investitionen in Entwicklungsländern beteiligen.

#### IV. Besondere Rechtsformen zur Förderung der Süd-Süd-Wirtschaftsbeziehungen

Seitens der Industriestaaten, aber auch seitens der Entwicklungsländer wird häufig übersehen, daß ein wesentlicher Faktor einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ die Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten der Dritten Welt ist. In der überkommenen Wirtschaftsstruktur bewegt sich der wirtschaftliche Austausch — oft aufgrund kolonialer Vergangenheit — vor allem zwischen den Staaten der Dritten Welt und den Industriestaaten, obgleich aufgrund einer Reihe von Gründen — geographische Nähe, kulturelle und sprachliche Verwandtschaft, ähnliche Probleme der Wirtschaftsentwicklung — wirtschaftliche Integration und Kooperation zwischen den Staaten einer Region besonders entwicklungsfähig erscheint.

In der Tat haben auch eine Reihe internationaler Konferenzen die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsländern zu einem vorrangigen Ziel erklärt. Wie so oft, entspricht diese Dritte-Welt-Rhetorik nicht den Tatsachen: Versuche wirtschaftlicher Integration scheitern häufig an der inneren Schwäche der beteiligten Staaten, an historischem — und oft aus internen Gründen fortgeschürtem — Mißtrauen gegeneinander, an der hohen Instabilität politischer Strukturen und an ihrer Inkompatibilität. Nur die Gruppe der ASEAN-Staaten und der Anden-Pakt haben ein gewisses Maß an Integrationsfähigkeit bisher bewiesen. Diese Schwä-

che ist um so schwerwiegender, als viele der neugeschaffenen Staaten kaum eine eigenständige wirtschaftliche Lebensfähigkeit besitzen.

Ein wichtiges Element der rechtlichen Dimension der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ besteht deswegen in Rechtsformen, deren Hauptzweck es ist, die Integrations- und Kooperationsfähigkeit zwischen den Staaten der Dritten Welt zu fördern. Grundgedanke solcher rechtlicher Instrumente muß es sein, die Wettbewerbsnachteile von Unternehmen aus Entwicklungsländern gegenüber den transnationalen Unternehmen der Industriestaaten auszugleichen. Dies wird häufig eine positive Diskriminierung zugunsten von Projekten der Süd-Süd-Wirtschaftskooperation bedeuten. Auch hat die Frage der Stabilität und ihrer Anrechnungsfunktionen — Streitschlichtung und Risikoabsicherung — im Süd-Süd-Zusammenhang eine besondere Bedeutung, da Unternehmen aus Entwicklungsländern weniger fähig sind, die erheblichen politischen und wirtschaftlichen Risiken transnationaler Wirtschaftskooperation zu verarbeiten. Eine Reihe von kontroversen Diskussionspunkten der Nord-Süd-Diskussion — Investitionsstabilität, Streitschlichtung, zwischenstaatliche Kooperationsabkommen — kann deswegen im Süd-Süd-Dialog eine besondere Qualität gewinnen. Schließlich kann die Diskussion um geeignete Rechtsformen der Süd-Süd-Kooperation nicht

an den Erfahrungen der wirtschaftlichen Integration in der Europäischen Gemeinschaft und dem Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe vorbegehen. Dort ist die wirtschaftliche Integration stets begleitet gewesen von einer Harmonisierung des auf grenzüberschreitende

Transaktionen anwendbaren Wirtschaftsrechts. Auch haben sich in diesen Integrationsprozessen eine Reihe von Methoden herausgebildet, die für die Rechtsvereinheitlichung von Integrationsregionen der Dritten Welt von Bedeutung sein können.

## V. Die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Entstehung einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“

Die Bundesrepublik hat ein erhebliches Eigeninteresse an einer in Stabilität verlaufenden Wirtschaftsentwicklung der Dritten Welt. Schon jetzt ist sie nicht nur in der Rohstoffversorgung auf Entwicklungsländer angewiesen, und diese Abhängigkeit wird voraussichtlich wachsen. Stärker noch wirkt die dynamische Nachfrage aus der Dritten Welt nach hochqualifizierten Industrieprodukten und technologischen Dienstleistungen als Wachstumsanreiz und Garant von Arbeitsplätzen. Eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“, verstanden als die Institutionalisierung einer gleichberechtigten Interdependenz auf der Ebene internationaler Institutionen und auf der Ebene von Projektverträgen zur Wirtschaftskooperation, entspricht demnach dem Eigeninteresse der Bundesrepublik, da sie zu der Stabilität der Wirtschaftsentwicklung beiträgt. Demgegenüber erscheint die offizielle internationale Wirtschaftspolitik zu oft als ein vor allem defensives Beharren auf bundesdeutschen Methoden und Ordnungsvorstellungen — vor allem einem auf den Weltmaßstab projizierten Ordo-Liberalismus —, die ihre Eignung zur Lösung der Probleme einer „mixed economy“ auf Weltebene nicht bewiesen haben. Häufig wird so auch den bundesdeutschen Predigten der Verweis auf eine ganz andersläufige deutsche Praxis entgegengehalten; dies gilt nicht nur für die EG-Marktordnungen oder die durchaus aktive Wirtschaftsintervention in vielen Bereichen, sondern vielmehr für die deutsche Wirtschaftsgeschichte, in denen der diskriminierende Schutz inländischer Industrien („Deutscher Zollverein“) und die aktive Staatsintervention entscheidende Faktoren der Industrialisierung waren. Ein doktrinärer Ordo-Liberalismus im Weltmaßstab ignoriert nicht nur die ganz anderen Sachzwänge vieler Entwicklungsländer, sondern er vergißt auch, wel-

che Art der Industrialisierung im Deutschen Reich aus einem Agrarland einen hochentwickelten Industriestaat hervorgebracht hat. Darüber hinaus vergibt eine derartig defensive internationale Wirtschaftspolitik viele Chancen, eigenständig deutsche Modelle der Wirtschaftsentwicklung in den Prozeß der Entwicklung der Dritten Welt einzubringen. Die soziale Marktwirtschaft, ihre Kombination staatlicher Rahmen-, aber auch unmittelbarer Projektförderung, die Kontrolle des Mißbrauches wirtschaftlicher Macht sowohl im großen (Wettbewerbsrecht) als auch im kleinen (Verbraucherschutz; Ausgleich ungleichgewichtiger Verhandlungssituationen durch Eingriffe in die Vertragsfreiheit) können eine Reihe von Erfahrungen beisteuern, die im ungleichgewichtigen Nord-Süd-Umgang von Bedeutung sein können. Das gleiche gilt etwa für das Modell der Unternehmensmitbestimmung: Während in der Bundesrepublik die Mitbestimmung als solche — auf Betriebs- und Unternehmensebene — weitgehend vom Grundkonsens getragen ist, hat die bundesdeutsche internationale Wirtschaftspolitik bisher ängstlich davor zurückgeschreckt, dieses Modell als eine Möglichkeit der Kontrolle transnationaler Unternehmen auf Weltebene vorzuschlagen. Betrachten wir viele der im Konzept der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ liegenden Ziele und Instrumente, so drängt sich der Vergleich mit einer Wirtschaftsentwicklung auf, die in Deutschland vom liberalen Wirtschaftssystem zur sozialen Marktwirtschaft mit „Mixed-economy“-Elementen geführt hat. Daß eine solche Entwicklung die Stabilität des Entwicklungsprozesses gefördert hat, liegt für das deutsche Beispiel auf der Hand. Daß es die Stabilität auch im Weltmaßstab zu fördern geeignet ist, bleibt zumindestens eine plausible Hypothese.

## VI. Schlußfolgerung: Vom Eurozentrismus zum Geozentrismus

Ein Leitmotiv, das für die Evolution einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ Geltung beanspruchen kann, ist die Notwendigkeit eines Überganges vom „Eurozentrismus“ zum „Geozentrismus“. Das juristische Weltbild — und nur dieses steht in dieser Untersuchung zur Debatte — wird beherrscht von Wertvorstellungen, von Rechtsformen und von Denkweisen, die in dem historischen Prozeß der europäischen Entwicklung entstanden sind. Mit diesen Maßstäben werden auch die Beziehungen zur Dritten Welt gestaltet und gemessen. Eine wesentliche Erfahrung, die dabei gemacht werden muß, ist, daß diese eurozentrisch orientierten Rechtsvorstellungen von der Dritten Welt nicht mehr anerkannt werden. Es ist abzusehen, daß der europäische Prozeß von Wert- und Rechtsvorstellungen immer häufiger zu Versuchen führt, eine eigene Identität im diametralen Gegensatz zu diesen fremden westlichen Kulturprodukten aufzubauen. Die gegenwärtigen Konvulsionen im Iran sind nur ein Beispiel für diesen Prozeß der Haßliebe, der Rezeption und Ablehnung, wie er der westlichen Zivilisation in den Entwicklungsländern widerfährt. Wer nicht die Probleme der Identitätsfindung in Entwicklungsländern kennt, deren eigene Identität zerstört ist, ohne daß eine neue, festgebaute Identität an deren Stelle getreten ist, der wird den relativen und historischen Charakter der im eigenen Land zumeist noch als selbstverständlich angesehenen Wertvorstellungen nicht verstehen.

Die Konzeption einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ ist noch nicht Ausdruck einer der westlichen Rechtskultur diametral entgegengesetzten „alternativen“ Rechtskonzeption: Sie spiegelt in vielem das Bestreben der zumeist westlich geprägten Eliten der Dritten Welt, als gleichberechtigte Partner im Konzert der Industriestaaten mitspielen zu dürfen. Sie bietet aber Gelegenheit, den Versuch eines nicht mehr eurozentrisch formulierten Grundkonsenses für Wirtschaftsbeziehungen zu unternehmen. Ein solcher Versuch verlangt, daß inhaltlich — aber auch, und vielleicht noch viel mehr symbolisch — das Streben der Entwicklungsländer nach Teilhabe an der Erzeugung von Rechtsformen und universalen Wertstandards ernst genommen wird. Es verlangt Konzessionen, die soweit gehen müssen, daß auch das, was wir als selbstverständlich und sachzwangmäßig richtig halten, manchmal geopfert werden muß. Denn was von der

westlichen Rechtskultur auch auf der Weltenebene noch Universalität beanspruchen kann, hängt weniger von unserem defensiven Beharren als von der Konsensbereitschaft der jungen Staaten der Dritten Welt ab. Diesen Prozeß mag man dialektisch sehen: Es gibt vielleicht viele Rechtsformen, die in sich vernünftig sind und den Sachzwängen einer industrialisierten Gesellschaft entsprechen. Solche Rechtsformen dürfen aber nicht den sich entwickelnden Wirtschaftssystemen aufgestülpt werden, sondern müssen von diesen Gesellschaften selbst — unter Verarbeitung von Außeneinflüssen — geschaffen werden. Wie in der Rezeption des Römischen Rechts in Europa mag manche Rechtsform europäischen Ursprungs nach einem Prozeß unbeschränkter Imports, spontaner Zurückweisung, von den Entwicklungsländern letztlich doch als Ausdruck eigener Identität nach entsprechender Anpassung akzeptiert werden können. Ein solcher Prozeß der auf aktiver Anpassung beruhenden Rezeption kann jedoch nicht künstlich beschleunigt werden.

Schließlich ist die Evolution eines Weltwirtschaftsrechtes nicht nur eine Frage des konflikthaften Transfers von Rechtsvorstellungen von Nord nach Süd: Die Kulturen vieler Staaten der Dritten Welt haben Streitschlichtungsmechanismen nicht-legalistischer Art entwickelt, die in vielem den immens komplizierten und kostspieligen Rechtsmaschinerien der westlichen Staaten in bezug auf Flexibilität, auf soziale Befriedigungswirkung und auf soziale Kosten überlegen sind. Nur die Arroganz eines absoluten Eurozentrismus wird das eigene Rechtssystem und die daraus folgenden Rechtsvorstellungen und Verfahren als der Weisheit letzten Schluß ansehen. Gerade der sich überall ausbreitende Legalismus, der immer länger wachsenden, komplizierteren, personalintensiven und nur hochspezialisierten Rechtsexperten noch einsichtigen Verfahren der Entscheidung in Industriestaaten, das ungebremste Wachstum juristischer Texte — von Gesetzen bis zu einzelnen Projektverträgen — setzt ein deutliches Fragezeichen hinter jene Selbstverständlichkeit, mit der die legalistische Methode der Konfliktbewältigung und Zukunftssicherung als Sachzwang einer post-industriellen Gesellschaft ausgegeben wird. Auch in diesem Bereich mag es sinnvoll sein, nicht — aus Entwicklungs- und Industriestaaten — den Blick immer auf den Transfer von Nord nach Süd zu richten, sondern ebenso

auf die noch unbeschriebenen Möglichkeiten des Transfers von Süd nach Nord. Ein künftiges, auf einem Weltkonsens aufgebautes Weltwirtschaftsrecht sollte deswegen nicht als statisches System von Rechtsnormen und Rechtsformen gesehen werden, sondern als stetiger Prozeß eines Gesprächs, eines gegenseitigen Lernens voneinander.

### Literatur

K. Sauvart, Von der politischen zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit, Vereinte Nationen 1979.

UNIDO, Industry 2000 — New Perspectives, Collected Background Papers, Vol. 2, International Industrial Enterprise Co-operation, Doc. UNIDO/IOD.325 of 19 December 1979.

Th. Wälde, North/South Cooperation and the Evolution of a New International Economic

Development Law: Legal Process & Institutional Considerations, German Yearbook of International Law, 1980.

N. Horn (ed.), Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises, 1980.

Algérie, Mémoire présenté à la Conférence des Chefs d'Etats des Pays Membres de l'OPEC, 1975.

UN, Transnational Corporations in World Development: A Re-Examination, Sales No. E. 78. II. A. 5.

E. U. Petersmann, Internationales Recht und Neue Internationale Wirtschaftsordnung, ArchVR 1978.

M. Sornarajah, Compensation for Expropriation, Journal of World Trade Law 1979.

S. K. Asante, Stability of Contractual Relations in the Transnational Investment Process, ICQL 28 (1979).

# Unzureichende Effizienz- und Erfolgskontrolle im UNO-System

## Das Beispiel der Welternährungsorganisation (FAO)

### I. Notwendigkeit laufender Überwachung der UNO-Organisationen

#### 1. Forderungen des Brandt-Berichts

Der Bericht der von Willy Brandt geleiteten Nord-Süd-Kommission<sup>1)</sup> enthält u. a die Empfehlung, das mit immer neuen Aufgaben beauftragte UNO-System „wirksamer“ zu gestalten. Die in ihrer Mehrheit von hochrangigen Persönlichkeiten aus den Entwicklungsländern besetzte Kommission fordert „mehr Koordination der einzelnen Haushalte, Programme sowie der Personalpolitik, um Doppelarbeit und unnütze Überschneidungen zu vermeiden“<sup>2)</sup>. Der Bericht stellt fest, daß „das Wachstum bei Organisationen und Mitgliedern nicht ohne Kosten geblieben“ ist, woraus sich bei den Institutionen unklare Zuständigkeiten „mit sich überlappenden Verantwortlichkeiten und organisatorischen Rivalitäten“ ergeben hätten<sup>3)</sup>. Zwar scheint der Brandt-Bericht in Übereinstimmung mit den UNO-Generalsekretär bereit zu sein, „ein gewisses Maß an institutionellem Eskapismus“ zu akzeptieren, aber er erwartet von den Institutionen, daß sie „ökonomischer mit Zeit, Personal und Papier umgehen und gegenüber ihren Mitgliedsstaaten und der breiten Öffentlichkeit mehr Verantwortung zeigen“<sup>4)</sup>.

Die Kommission bezeichnet es ausdrücklich als erforderlich, „daß die Hierarchie der Vereinten Nationen sowie die Mitgliedsregierungen auf hoher politischer Ebene mit mehr Nachdruck diese schwierige, aber wesentliche Aufgabe einer strafferen Organisation des Systems angehen, um eine bessere Zusammenarbeit in den Haushalten, den Programmen und in der Personalpolitik zu erzielen“<sup>5)</sup>. In diesem Zusammenhang werden Strafungsmaßnahmen

als Voraussetzung dafür bezeichnet, daß „die Vereinten Nationen das für die Ausführung ihrer Aufgaben notwendige Vertrauen und die Unterstützung der Öffentlichkeit finden“.

Der Brandt-Bericht schlägt daher vor, „ein *außenstehendes Gremium zur Überwachung der*

#### INHALT

- I. Notwendigkeit laufender Überwachung der UNO-Organisationen
  1. Forderungen des Brandt-Berichts
  2. Die Bundesrepublik Deutschland und die multilateralen Institutionen
  3. Richtlinien des Präsidenten der USA über die Kontrolle internationaler Organisationen
- II. Das Beispiel FAO
  1. Die größte aller Sonderorganisationen
  2. Aufgabenbereiche der FAO
  3. Die Leitorgane der FAO
  4. Der FAO-Haushalt
  5. Interne und externe Rechnungsprüfer
  6. Vielfalt der Institutionen auf dem Ernährungsgebiet
- III. Die Effizienz- und Erfolgskontrolle bei der FAO
  1. Akzent auf „Selbstevaluierung“
  2. Evaluierung der technischen Hilfe
  3. Das Technische Kooperationsprogramm der FAO (TCP)
  4. FAO/UNDP-Projekte der ländlichen Entwicklung
  5. Nahrungsmittel-Notstandshilfe
- IV. Einflußnahme auf die Kontrollorgane
- V. Leistungsabfall durch Absinken der Arbeitsmoral
- VI. Folgerungen für die Mitgliedsländer der FAO

<sup>1)</sup> Das Überleben sichern — Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980, S. 321 ff.

<sup>2)</sup> Brandt-Bericht, S. 362.

<sup>3)</sup> A. a. O., S. 324.

<sup>4)</sup> Ebenda, S. 325.

<sup>5)</sup> Ebenda, S. 326.

Arbeit der unterschiedlichen Organe auf dem Gebiet der Entwicklung" einzusetzen, um die „Institutionen straffer durchzuorganisieren, ihre Ziele deutlicher zu definieren und sie auf einem ökonomischeren und wirksameren Weg zu erreichen“<sup>6)</sup>.

## 2. Die Bundesrepublik Deutschland und die multilateralen Institutionen

Die Thesen des Brandt-Berichts stehen nicht im Widerspruch zu den neuesten entwicklungspolitischen „Grundlinien“ der Bundesregierung. Danach ist die multilaterale Zusammenarbeit „ein wirksames Instrument internationaler Partnerschaft“, zu dem es in seiner „friedenssichernden Rolle ... derzeit keine Alternative“ gibt<sup>7)</sup>.

Die Bundesregierung nimmt — so die „Grundlinien“ weiter — „die Kritik, die in der deutschen Öffentlichkeit in Einzelfällen gegenüber multilateralen Entwicklungsorganisationen geäußert wurde, ernst“. Mit Recht wird allerdings jede „pauschale und undifferenzierte Kritik“ abgelehnt. Aber es besteht Deckungsgleichheit mit der Analyse des Brandt-Berichts, wenn es in den „Grundlinien“ unmißverständlich heißt: „Die Bundesregierung wird sich in Abstimmung mit ihren EG-Partnern und anderen westlichen Industrieländern da-

für einsetzen, *übermäßige Bürokratisierungen, Doppelarbeit und institutionelle Wucherungen* in den VN-Organisationen zu vermeiden. Sie setzt sich für eine sparsame, sinn- und wirkungsvolle Verwendung deutscher multilateraler Beiträge sowie für deren effiziente Kontrolle ein.“<sup>8)</sup>

## 3. Richtlinien des Präsidenten der USA über die Kontrolle internationaler Organisationen

Nach den Richtlinien des Präsidenten der USA sind die Haushalte und Programme internationaler Organisationen, an welchen sich die USA beteiligen, mit der gleichen Gründlichkeit zu prüfen wie die der eigenen Regierungsprogramme<sup>9)</sup>.

Eine Weisung des USA-Außenministeriums sagt ferner: „*Austerität* ist die Richtlinie für die staatlichen Ausgaben. Wir müssen sie auch auf internationale Organisationen anwenden.“ Die den internationalen Institutionen „*innewohnende Ineffizienz*“ („built-in inefficiencies“) wird zwar als „Preis für die multilaterale Arbeit akzeptiert“, sie muß jedoch unter ständiger Kontrolle gehalten und, wo immer möglich, beseitigt werden<sup>10)</sup>. Jede „automatische Ausweitung der Haushalte internationaler Organisationen ist zu vermeiden.“

## II. Das Beispiel FAO

### 1. Die größte aller Sonderorganisationen

Die Probleme der Effizienz- und Erfolgskontrolle werden besonders deutlich am Beispiel der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UNO (FAO<sup>11)</sup>). Dieser seit 1945 bestehenden Sonderorganisation gehören gegenwärtig 147 Staaten als Mitglieder an<sup>12)</sup>. Sie ist schon der Zahl der Beschäftigten nach die

größte Sonderorganisation. Nach einer Broschüre der FAO beschäftigt die Organisation

<sup>6)</sup> Ebenda. Siehe auch S. 331: „Die Leistung der verschiedenen multilateralen Organisationen im Bereich internationaler Entwicklung sollte regelmäßiger von einem Beratungsgremium auf hoher Ebene überprüft werden.“ Auf der Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Sommer 1980 kritisierte Willy Brandt den UNO-Apparat als „zunehmend rituell, technokratisch und uferlos“. Er plädierte erneut für eine Umstrukturierung internationaler Institutionen, um sie leistungsfähiger zu machen.

<sup>7)</sup> „Die entwicklungspolitischen Grundlinien der Bundesregierung unter Berücksichtigung der Empfehlungen der „Unabhängigen Kommission für internationale Entwicklungsfragen“, in: „Entwicklungspolitik“, Juli 1980, S. 27, Punkte 50ff.

<sup>8)</sup> Siehe die in Fußnote 7 zitierten „Grundlinien“, S. 28.

<sup>9)</sup> „That the budgets and programs of International Organizations in which we participate receive the same *searching scrutiny* that is applied to our own Federal programs.“ („Report to the Senate Committee on Governmental Affairs by the Comptroller General of the United States, The United States Should Play A Greater Role In The Food And Agriculture Organization Of The United Nations“, Dokument Nr. ID 77—13, Mai 1977, S. 23).

<sup>10)</sup> Siehe das in Fußnote 9 zitierte Dokument.

<sup>11)</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations.

<sup>12)</sup> Sonderorganisationen sind zwischenstaatliche internationale Organisationen, die bestimmte internationale Aufgaben u. a. auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur und der Gesundheit erfüllen. Sie besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit, die von derjenigen der UNO verschieden ist. Ihr Verhältnis zu der UNO wird durch besondere Abkommen geregelt. Die Sonderorganisationen sind zur Zusammenarbeit mit der UNO verpflichtet. Die Koordination ihrer Tätigkeit (un-

„über 6 300“ Personen<sup>13</sup>). Es ist jedoch alles andere als klar, wie diese Zahl, die den substantiellen Personalzuwachs in den letzten Jahren verschleierte, zustande gekommen ist.

Nach einem — internen — FAO-Dokument („Personnel Data“ der Establishment Group der FAO-Personalabteilung) vom 31. Mai 1980 betrug die Zahl der in Rom und im Außendienst im Mai 1980 tatsächlich besetzten bzw. zu besetzenden Stellen 8406 gegenüber 6801 im August 1977. Das sind über 2100 mehr als in der offiziellen Broschüre aufgeführt. Legt man die Summe der besetzten und aller (sofort oder mittelfristig zu füllenden) offenen Stellen zugrunde, so lauten nach dem erwähnten Dokument die Zahlen im Rahmen des ordentlichen und des außerordentlichen Haushalts wie folgt: 9882 im Mai 1980 gegenüber 7565 im August 1977. Dabei sind alle Bediensteten (einschließlich der Hilfskräfte) sowie das kurz- oder mittelfristig beschäftigte Personal (z. B. Konsultanten und Experten) mitberücksichtigt. Nicht in den genannten Zahlen enthalten sind diejenigen Kräfte, welche aufgrund von Werkverträgen („Special Service Agreement“) oder als zusätzliches „Konferenz-Personal“ („Conference Staff“) für die FAO tätig sind. Hier handelt es sich um eine Größenordnung von mehreren Hundert (zusätzlichen) Personen. Bezieht man auch diese Kräfte in die Statistik ein, so kommt man für Mitte 1980 zu einer Zahl, die wesentlich über 10000 liegt.

Diese Zahlen widerlegen die Thesen des seit 1976 im Amt befindlichen FAO-Generaldirektors Edouard Saouma (Libanon), wonach der gegen die FAO gerichtete Vorwurf der personellen Aufblähung ungerechtfertigt sei. Von einer Konsolidierung des Personalbestandes — wie sie Saouma behauptet — kann nicht einmal bezüglich des ordentlichen Haushalts die Rede sein<sup>14</sup>).

tereinander und gegenüber der UNO) obliegt dem Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (ECOSOC), welchem sie regelmäßig über ihre Tätigkeit zu berichten haben. Gegenwärtig gibt es 15 Sonderorganisationen. Wegen weiterer Einzelheiten siehe den Beitrag „Sonderorganisationen“ von Ignaz Seidl-Hohenveldern in: Handbuch Vereinte Nationen, Verlag Dokumentation, München 1977.

<sup>13</sup>) „FAO Fact Sheet“ (Juni 1980): „over 6 300 employees“.

<sup>14</sup>) Legt man nur die Zahl der aus dem ordentlichen Haushalt finanzierten offenen und besetzten Stellen zugrunde, so lautet die Zahl für Ende Mai 1980 3434 gegenüber 2950 im August 1977. — Von den im Mai 1980 ausgewiesenen offenen und besetzten 9882 Stellen entfielen 5950 (rd. 60%) auf den höheren bzw. hohen Dienst („professionals“ und höher) gegenüber 4286 (rd. 56,5%) im August 1977. — Ende Mai 1980 gab es 17 Beigeordnete Generaldirektoren

## 2. Aufgabenbereiche der FAO

Der Aufgabenbereich der FAO umfaßt das gesamte Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft einschließlich der Verbesserung der Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung. Der FAO obliegt insbesondere die Sammlung, Analyse und Verbreitung von Informationen auf den einschlägigen Gebieten der Ernährung und Landwirtschaft, wobei der Begriff „Landwirtschaft“ auch die Fischerei und die Forstwirtschaft mitumfaßt. Zu ihren Funktionen gehört auch die Ausarbeitung von Empfehlungen für nationale und internationale Aktionen auf den vorerwähnten Gebieten im weitesten Sinne (z. B. Forschung; Erhaltung der natürlichen Ressourcen; verbesserte Produktionsmethoden; Verarbeitung, Marketing und Vertrieb von Nahrungsmitteln und sonstigen Agrarprodukten; landwirtschaftliches Kreditwesen; internationale Abkommen für landwirtschaftliche Rohstoffe; technische Hilfe). Eine in Artikel I.3.(c) der Verfassung enthaltene Generalklausel stellt klar, daß die FAO „ganz allgemein sämtliche notwendigen und geeigneten Maßnahmen“ auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft im weitesten Sinne zu treffen hat.

Bis in die sechziger Jahre hinein war die FAO eine angesehene Fachorganisation mit fast akademischem Charakter auf vielen Gebieten der Agrarwirtschaft. Führend war sie insbesondere auf den Gebieten der Agrarrohstoffe und des Weltagrarhandels<sup>15</sup>).

(16 im August 1977). Die Zahl der Beamten im Direktoren-Rang (D-2) lautete 38 (gegen 26). Geradezu inflationistisch hat sich die Zahl der D-1 Funktionäre („Service Chiefs“ oder „Deputy Directors“) in der Zentrale und im Außendienst vermehrt: von 192 auf 282 (plus 47%). Stark war auch die Erhöhung der Zahl der „Senior Officers“ (P-5): von 727 auf 927 (plus 27,5%).

Die Bundesrepublik Deutschland ist in der FAO mit über 200 Mitarbeitern (einschließlich des General Service) vertreten. Sie stellt einen Beigeordneten Generaldirektor (Assistant Director-General) und zwei Abteilungsleiter („Directors“) im D-2 Rang. Etwa zehn deutsche Beamte (irrtümlich gelegentlich als „directors“ bezeichnet) stehen im D-1 Rang.

<sup>15</sup>) Eine gute Charakterisierung der „alten“ FAO wird in einem internen Dokument eines Mitgliedslandes gegeben: „Descriptions of the original FAO by old-timers in the Rome headquarters conjure up a fairly highly respected institution, almost of an academic nature, proud of its know-how in agricultural sciences and important for its exclusive command of information in agricultural commodity and trade areas. Perhaps most of all, the FAO was conscious of its isolation from the sort of political concerns which were then plaguing the more junior U.N. specialized agencies. This aspect of its nature,

Heute ist die FAO vorwiegend eine Institution für die Gewährung von Entwicklungshilfe, und zwar vor allem der technischen Hilfe. Solche Hilfe wird auf fast allen Gebieten der Landwirtschaft sowie der Fischerei und der Forstwirtschaft gewährt, wobei auch die Probleme der Lagerung, des Transports und der Verteilung einbezogen werden.

### 3. Die Leitorgane der FAO

Oberstes Leitorgan der FAO ist die alle zwei Jahre zusammentretende *Konferenz*, in welcher jeder Mitgliedstaat ohne Rücksicht auf die Höhe seines finanziellen Beitrags mit einer Stimme vertreten ist. Das — im gesamten UNO-System geltende — Prinzip „Ein Land — eine Stimme“ (wonach z. B. die Fidschi-Inseln bei Entscheidungen das gleiche Gewicht wie die USA haben) wird auch bei der Festsetzung des Haushalts durch kein Vetorecht der großen Beitragszahler korrigiert.

Als Entscheidungsorgan zwischen den Konferenzen tagt mindestens einmal jährlich der FAO-Rat, dessen 49 Mitglieder von der Konferenz gewählt werden. Die Hauptbeitragsgeber waren bisher ständig im Rat vertreten.

Während die Konferenz und der Rat öffentlich tagen, treten der Programm-, der Finanz- und der Rechtsausschuß hinter verschlossenen Türen zusammen. Ihre Mitgliedszahl ist beschränkt<sup>16)</sup>. Die Ausschüsse für Programm und Finanzen, welchen eine Kontrollfunktion zugewiesen ist, befinden sich fest in der Hand der Entwicklungsländer. Im Programmausschuß stellen sie neun von elf, im Finanzausschuß sieben von neun Mitgliedern. In beiden Ausschüssen haben sie sowohl den Vorsitz als auch den stellvertretenden Vorsitz. Öffentlich sind die Sitzungen der technischen Aus-

and the paternalistic style of development assistance in fashion at the time (although FAO was not yet big in direct development assistance) combined to provide a filter, to a great extent, protecting its work and deliberations from the interference of world-scale politics. — A second, but less fortunate, characteristic of the FAO in the first twenty years, was its renown for *cumbersome bureaucracy*. FAO has never been free from the U. N. diseases of over-administration, over-staffing, nepotism. Some of the most mediocre of U. N. managers have had a hand in FAO administration and some of the legends concerning the administration of the organization would have warmed Franz Kafka's heart.<sup>17)</sup>

<sup>16)</sup> Während die Bundesrepublik Deutschland im FAO-Rat seit 1965 ununterbrochen vertreten ist, gehört sie den vorgenannten, für die Kontrolle der FAO wichtigen drei Ausschüssen gegenwärtig nicht an.

schüsse der FAO, z. B. die für Welternährungssicherung, für (landwirtschaftliche) Rohstoffe, für Landwirtschaft, für Fischerei und für Forsten.

Das Sekretariat der FAO steht unter Leitung eines für sechs Jahre gewählten Generaldirektors. Die sechsjährige (statt der zuvor vierjährigen) Amtsdauer war erst mit Wirkung ab 1. Januar 1976 eingeführt worden, wobei eine Wiederwählbarkeit ausdrücklich ausgeschlossen war. Dem derzeitigen, ursprünglich nicht wiederwählbaren Generaldirektor, Edouard Saouma<sup>17)</sup> (Libanon), gelang es jedoch, die FAO-Konferenz 1977 zu einer Statutenänderung zu veranlassen, welche die Wiederwählbarkeit erneut zuläßt<sup>18)</sup>. Die Amtszeit des gegenwärtigen Generaldirektors läuft am 31. Dezember 1981 ab. Bereits seit dem Frühsommer 1980 befindet er sich im „Wahlkampf“, indem er für weitere sechs Jahre kandidiert. Die ständige Vertretung des Libanon bei der UNO hat schon im Juni 1980 alle Mitgliedsländer eingeladen, sich für die Wiederwahl einzusetzen<sup>19)</sup>.

### 4. Der FAO-Haushalt

Der FAO-Haushalt wird jeweils für zwei Jahre auf Vorschlag des Generaldirektors mit einfacher Stimmenmehrheit durch die FAO-Konferenz festgesetzt. Es ist zwischen dem ordentlichen und dem außerordentlichen Haushalt zu

<sup>17)</sup> S. war bis Ende Dezember 1975 der Direktor der „Land and Water“-Division der FAO.

<sup>18)</sup> Die Konferenz motivierte ihre Entscheidung (siehe Paragraph 294 des Konferenzberichts von 1977) insbesondere damit, daß die FAO im UNO-System die einzige Organisation sei, in welcher eine Wiederwählbarkeit des Generaldirektors untersagt ist. Dabei wird aber übersehen, daß bei den anderen Organisationen (wie auch bis 1975 bei der FAO) in keinem Fall eine feste Amtszeit von sechs Jahren vorgesehen war. Die früheren Generaldirektoren waren jeweils (wiederholbar) für vier Jahre gewählt worden. Die Klausel der Nicht-Wiederwählbarkeit verbunden mit einer längeren Amtsdauer diene dem Ziel, dem Generaldirektor für seine gesamte Amtsdauer eine vermittelnde und neutrale Haltung zu erleichtern und zu vermeiden, daß er schon Jahre vor dem Ablauf seiner Amtszeit bei allen Entscheidungen die Frage der Erneuerung seines Mandats berücksichtigt.

<sup>19)</sup> In der Verbalnote heißt es, daß die Kandidatur Saoumas bereits die Unterstützung der Konferenz der islamischen Staaten und der Arabischen Liga habe. Nach mündlichen Erklärungen Saoumas hat ihm auch die Organisation für afrikanische Einheit auf ihrer Gipfelkonferenz in Freetown im Juli 1980 ihre Unterstützung zugesagt. Der „Wahlkampf“ ist damit voll im Gange. Die Neuwahl findet erst im November 1981 statt.

unterscheiden. Der Gesamthaushalt für das Biennium 1980—81 hat ein Volumen von über 860 Millionen US-Dollar, wovon 279 Millionen auf den ordentlichen Haushalt entfallen.

Der *ordentliche* Haushalt wird fast ganz durch *Pflichtbeiträge* der (freiwillig der Organisation beigetretenen) Mitgliedsstaaten eingebracht. Sieben Länder (USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien und Kanada) tragen in Höhe von 68,28 Prozent zum Beitragsaufkommen des Haushalts 1980—81 bei<sup>20)</sup>. Die Aufteilung der Beiträge erfolgt in Anlehnung an den Beitragsschlüssel der UNO, welcher sich grundsätzlich nach dem Volkseinkommen der Mitgliedsländer richtet. Die meisten Entwicklungsländer zahlen nur die Mindestquote von 0,01 Prozent. Sie werden daher auch bei einer substantiellen Erhöhung des Haushaltsvolumens finanziell kaum betroffen. Mit ihrer Stimmenmacht haben sie es aber völlig in der Hand, die Höhe des Haushalts festzusetzen. Sie pflegen dabei den Vorschlägen des Generaldirektors zu folgen, den sie bei jeder Gelegenheit — auch in öffentlichen Sitzungen — zu „großzügigen“ Ansätzen ermuntern.

Kein Land kann sich — auch nicht durch seine Gegenstimme — einer durch Konferenzbeschluß festgesetzten Beitragspflicht zum ordentlichen Haushalt entziehen. Den Hauptbeitragsgegnern bleibt nur die Wahl zwischen Zahlung oder dem — politisch heiklen — Austritt aus der Organisation.

Der *außerordentliche* Haushalt beruht auf freiwilligen Zuwendungen anderer UNO-Institutionen sowie einzelner Mitgliedsregierungen. An erster Stelle stehen die vom UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) für Zwecke der technischen Hilfe bereitgestellten Mittel. Weitere Ressourcen fließen der FAO als freiwillige Beiträge von Mitgliedsregierungen zur Finanzierung einer Anzahl spezieller „Aktionsprogramme“ zu<sup>21)</sup>.

<sup>20)</sup> Elf Länder (die im Text genannten sieben sowie Australien, die Niederlande, Schweden und Belgien) bringen 75,61 Prozent des FAO-Haushalts auf. Der deutsche Beitrag für das Biennium 1980—81 beläuft sich auf etwa 27 Millionen US-Dollar. Auf der FAO-Konferenz im November 1979 enthielten sich die USA, Japan, Bundesrepublik Deutschland, Vereinigtes Königreich und Kanada bei der Entscheidung über den Haushalt der Stimme. Auf diese fünf Länder entfallen 56,37 Prozent des Beitragsaufkommens.

<sup>21)</sup> Beispiele solcher Aktionsprogramme sind die folgenden: Verhinderung von Nachernte-Verlusten; Bekämpfung der Wüstenheuschrecke; Verbesserung und Entwicklung von Saatgut; Bekämpfung der afrikanischen Tierschlafkrankheit (Trypanoso-

Die Zuwendung von Mitteln für solche Programme wirft bei der FAO das Problem eines Mindestmaßes an Kontrolle auf (z. B. wenigstens durch Belegprüfung), da sich die Organisation grundsätzlich gegen jede Überwachung, die sie als „Einmischung“ empfindet, sträubt. Hier liegt einer der Gründe dafür, daß Länder wie z. B. die Bundesrepublik Deutschland und die USA, welche über eine relativ leistungsfähige eigene Entwicklungsorganisation verfügen, keine betonte Neigung zeigen, die „Aktionsprogramme“ der FAO zu unterstützen. Anders ist die Lage z. B. in den Niederlanden und den skandinavischen Ländern, denen es an entsprechenden eigenen, weltweit tätigen Institutionen fehlt und die daher solche Lücken durch Zusammenarbeit mit der FAO zu schließen versuchen.

## 5. Interne und externe Rechnungsprüfer

Die interne Rechnungsprüfung bei der FAO obliegt dem Office of Internal Audit and Inspection. Dieses personalmäßig unterbesetzte Büro nimmt stichprobenweise finanzielle Prüfungen vor und berichtet darüber dem Generaldirektor. Etwa 90 bis 95 Prozent der Arbeit des Audit-Büros besteht in der Prüfung der Gehaltslisten, der Gehaltsfestsetzungen, der Urlaubsgewährung, der Reisekostenabrechnungen und der Unterlagen über die Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen<sup>22)</sup>. Außerdem führt das Büro Sonderprüfungen durch, und es ist auch mit der Untersuchung von vermuteten Unregelmäßigkeiten befaßt. Die internen Prüfer kontrollieren ferner — wiederum nur stichprobenweise — die Kontenführung der Feldprojekte der FAO und unternehmen dazu Reisen in Entwicklungsländer.

Die Berichte des internen Auditors sind vertraulich und daher den Mitgliedsregierungen, geschweige denn der Öffentlichkeit, nicht zugänglich. Der externe Auditor erhält Kopien. Der interne Auditor untersteht der Weisungsbefugnis des Generaldirektors, welcher ihn

miasis); Ernährungssicherung; Unterstützung von Entwicklungsländern bei der Entwicklung der Fischerei und ihren exklusiven Wirtschaftszonen; Düngemittellieferungen an Entwicklungsländer; Unterstützung von Folgemaßnahmen zum Aktionsprogramm der Weltkonferenz für Agrarreform und ländliche Entwicklung von 1979.

<sup>22)</sup> Immer wieder bekannt werdende Einzelfälle von Unregelmäßigkeiten bei Reisekostenabrechnungen sowie im Zusammenhang mit der Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen sollten Veranlassung für wesentlich intensivere Rechnungskontrollen geben.

daher auch zur Vornahme von Prüfungen anweisen kann, ebenso wie er die Möglichkeit hat, Prüfungen als nicht erwünscht zu bezeichnen<sup>23)</sup>.

Die Stellung des *External Auditor* ist wesentlich stärker, d. h. unabhängiger, obwohl das einschlägige Büro noch schwächer besetzt ist als das des *Internal Auditor*. Er untersteht nicht der Weisungsbefugnis des FAO-Generaldirektors und kann daher von diesem auch nicht direkt von seinem Posten entfernt werden. Seit Bestehen der FAO obliegt die Funktion des *External Auditor* dem *Exchequer and Audit Department* (*Audit House*) der britischen Regierung<sup>24)</sup>. Der *External Auditor* pflegt in seinen Prüfungsberichten über die finanztechnischen Aspekte hinaus gelegentlich auch kritische Kommentare über die Wirksamkeit der Verwendung von Ressourcen zu machen. Die Zahl solcher Berichte ist jedoch sehr gering, schon weil es dem *External Auditor* an Personal fehlt, um gründliche substantielle Evaluierungen vorzunehmen. Es wäre daher verfehlt, den *External Auditor* als eine Instanz für eine auch nur annähernd ausreichende externe Effizienz- und Erfolgskontrolle zu betrachten. Es ist *nicht* die Aufgabe des *External Auditor*, gründliche und substantielle Evaluierungen vorzunehmen. Übrigens gibt es Fälle, in welchen seine Berichte den Regierungsorganen der FAO erst mit beträchtlicher Verzögerung zugänglich gemacht werden<sup>25)</sup>.

<sup>23)</sup> Seit Jahren ist nichts über die Tätigkeit des internen Auditors bezüglich der *Purchasing Branch* (d. h. der für die Beschaffung von Material und Ausrüstungsgegenständen zuständigen Einheit) der FAO bekannt geworden. Die Einheit steht unter libanesischer Leitung und ist in eine Abteilung eingegliedert, welcher ein griechischer Direktor vorsteht, der mit Edouard Saouma seit etwa zwei Jahrzehnten in verschiedenen Funktionen eng zusammenarbeitet. Die *Purchasing Branch* wickelt jährlich Transaktionen für das FAO-Hauptquartier und für Feldprojekte im Werte von vielen Millionen Dollar ab (darunter auch die Beschaffung von Fahrzeugen aller Art, Traktoren oder Büroausstattung). Der Ermessensspielraum der *Branch* ist beträchtlich und im Grunde unkontrollierbar.

<sup>24)</sup> Seit seiner Amtsübernahme ist der gegenwärtige Generaldirektor bemüht, auf einen Wechsel des *External Auditor* hinzuwirken. Ein Wechsel setzt allerdings die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedsregierungen voraus. Im Falle einer Wiederwahl Saoumas wird er sein Ziel mit der massiven Stimmenmehrheit der Entwicklungsländer vermutlich erreichen.

<sup>25)</sup> Es war daher irreführend, wenn Saouma einer Gruppe von Abgeordneten des Deutschen Bundestages im März 1980 erklärte, daß der *External Auditor* bezüglich der Evaluierung der FAO-Arbeit eine substantielle Rolle spiele.

## 6. Vielfalt der Institutionen auf dem Ernährungsgebiet

Die FAO ist nicht die einzige UNO-Institution, welche sich mit Ernährungs- und Landwirtschaftsproblemen befaßt. Institutionen wie z. B. die Weltbank, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), das Entwicklungsprogramm der UNO (UNDP), das UN/FAO-Welternährungsprogramm (WFP), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die UNESCO und der Internationale Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) nehmen ebenfalls wichtige Funktionen auf dem Gebiet der Welternährung wahr. Die Koordination der Arbeit dieser und anderer Organisationen ließ und läßt aber zu wünschen übrig. Daher beschloß die UNO-Welternährungskonferenz von 1974 die Errichtung des UNO-Welternährungsrats (*World Food Council*). Er hat seinen Sitz in Rom, ist aber keine Gliederung der FAO, sondern „auf Minister- oder Minister-Stellvertreter-Ebene ein Organ der UNO“. Seine Koordinierungsfunktion bezieht sich auf sämtliche Organisationen des UNO-Systems (einschließlich der FAO), und zwar für die „Politiken betr. Nahrungsmittelerzeugung, Ernährung, Welternährungssicherheit, Nahrungsmittelhandel und Nahrungsmittelhilfe sowie verwandte Probleme“<sup>26)</sup>.

Wie der kanadische Landwirtschaftsminister Whelan im Juni 1980 auf einer Sitzung des Welternährungsrats (WER) in Arusha erklärte, bestehen — schon nach einer oberflächlichen Zählung — mindestens 20 UNO-Organisationen, die sich mit Welternährungsfragen befassen. Whelan sprach von „starker Konfusion“ und „zunehmender Doppelarbeit und Überschneidungen und sogar Wettbewerb zwischen den Organisationen“, welche um Ausweitung ihrer Zuständigkeit bemüht seien. Entsprechend dem kanadischen Antrag — und gegen den Widerstand der FAO-Lobby — ersuchte der WER sein Sekretariat, in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Institutionen eine „umfassende Liste internationaler Organisationen“ zu erstellen, welche sich mit Ernährungs- und Landwirtschaftsfragen befassen.

<sup>26)</sup> Der 1975 errichtete Welternährungsrat wird durch ein kleines Sekretariat unterstützt, an dessen Spitze seit Herbst 1978 der frühere *Chairman* des *Development Assistance Committee* der OECD (DAC), Maurice Williams (USA), steht. Die UdSSR, welche der FAO nicht angehört, ist Mitglied des WER.

sen. Die Liste, welche auch Organisationen außerhalb des UNO-Bereichs einbeziehen wird, soll nicht nur die Aufgabenstellung der

einzelnen Institutionen beschreiben, sondern auch Hinweise auf ähnliche Tätigkeiten der verschiedenen Organisationen enthalten<sup>27)</sup>.

### III. Die Effizienz- und Erfolgskontrolle bei der FAO

Effizienz- und Erfolgskontrollen<sup>28)</sup> wurden bisher im Bereich des UNO-Systems überwiegend als lästige, nur unnötige Kosten verursachende Eingriffe empfunden, insbesondere soweit es sich um eine Kontrolle durch neutrale („externe“) Stellen handelte. Es ist bezeichnend, daß noch in einem Bericht<sup>29)</sup> vom Frühjahr 1980 des Generaldirektors für Entwicklung und Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit bei der UNO<sup>30)</sup> von 111 Paragraphen nur ein magerer Paragraph (Nr. 95) dem Stichwort „Evaluierung“ gewidmet ist,

und zwar beschränkt auf die technische Hilfe. Darin wird vermerkt, daß bisher die Evaluierung solcher Projekte sich auf Kriterien wie z. B. die tatsächliche Lieferung von Ausrüstungsgegenständen („inputs“), den Mittelabfluß und die termingerechte Abwicklung im allgemeinen beschränke. In dem Bericht heißt es dazu, daß diese Kriterien zwar nicht unwesentlich seien, daß aber die Erkenntnis zunehme, daß die *tatsächliche Wirksamkeit* der Aktivitäten des UNO-Systems nicht nur in rein quantitativen Größenordnungen gemessen werden dürfe<sup>31)</sup>.

<sup>27)</sup> Zwischen dem WER und der FAO besteht ein — seit dem Amtsantritt des gegenwärtigen FAO-Generaldirektors im Januar 1976 in der Sache und in der Form wesentlich verschärftes — Spannungsverhältnis. Die FAO fühlt sich durch die Koordinierungsbemühungen des WER in ihrer „Souveränität“ bedroht. — Siehe O. Matzke, Zunehmende Spannung zwischen UNO-Welternährungsrat und FAO — Probleme der Koordination im UNO-System, Neue Zürcher Zeitung, 11. Oktober 1980 (Nr. 236).

<sup>28)</sup> Dazu gehören insbesondere — als kontinuierliche Aufgabe — Inspektionen und Evaluierungen, deren Zweck im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit wie folgt definiert wird: „Inspektionen und Evaluierungen dienen dazu, den entwicklungspolitischen Wert des einzelnen Projekts zu beurteilen, d. h. im Einzelfall eventuelle Schwachstellen aufzudecken ... Die Ergebnisse der Inspektionen und Evaluierungen sollen dazu beitragen, Steuerung und Management laufender Projekte zu verbessern und Orientierungslinien für die Auswahl und die Planung zukünftiger Projekte zu bilden“ (siehe das BMZ-Dokument 230 — E 7110 — 137/80 vom 15. 4. 1980, „QUERSCHNITTSANALYSE der im Jahre 1979 durchgeführten Inspektionen und Evaluierungen des BMZ“). — Treffend heißt es in diesem Papier weiter: „Die entwicklungspolitische Erfolgskontrolle hat ihren systematischen Ausgangspunkt bei den Zielsetzungen des Partnerlandes und des Gebers.“

<sup>29)</sup> Review of operational Activities — Some policy issues pertaining to operational activities for development undertaken by the United Nations System, Economic and Social Council, E/A.51/1980 CRP 1, 24. 4. 1980; sowie Corrigendum 1) vom 8. 5. 1980.

<sup>30)</sup> Der Posten dieses Generaldirektors bei der UNO wurde durch Resolution 32/197 der Generalversammlung vom 29. 12. 1977 („Restructuring of the economic and social sectors of the UN system“) geschaffen. Zum Generaldirektor wurde im Frühjahr 1978 K. S. Dadzie (Ghana) ernannt. Zur Vorgeschichte siehe O. Matzke, Probleme der Restrukturierung des Wirtschafts- und Sozialbereichs des UN-Systems, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 4/1978, S. 5 ff.

Die FAO, die größte Sonderorganisation des UNO-Systems, bietet hinsichtlich der Effizienz- und Erfolgskontrolle ein trübes Beispiel. Wie der Comptroller General of the United States (etwa dem Präsidenten des deutschen Bundesrechnungshofs vergleichbar) in seinem letzten Bericht über die FAO feststellte, ist die „Evaluierung der FAO-Programme und Aktivitäten weder systematisch noch umfassend genug“<sup>32)</sup>. Wörtlich heißt es weiter: „Nach unserer Auffassung fließen an die Regierungsorgane *sehr wenige Informationen*, welche eine qualifizierte Beurteilung der Wirksamkeit der FAO-Programme oder der Effizienz ihrer Durchführung ermöglichen könnten.“

Was speziell die Evaluierung der „*Entwicklungswirksamkeit*“ („development impact“) angeht, so äußerte einer der Beigeordneten Generaldirektoren der FAO gegenüber dem US-Comptroller Skepsis. Eine solche Evaluierung sei „zum mindesten schwierig“, und man könne für eine Anzahl von Jahren kaum Fortschritte erwarten. Bemerkenswert war ein weiteres Argument des FAO-Funktionärs: Der Beitrag der FAO zu den einzelnen Projekten sei geringer als der der Empfängerländer. Schon deswegen sei jeder Versuch einer Evaluierung des FAO-Beitrags problematisch!<sup>33)</sup> Sollten

<sup>31)</sup> An anderer Stelle des Berichts (Paragraph 58) heißt es ähnlich: „The United Nations system has tended to focus its attention on efficiency in the *delivery* of inputs rather than effectiveness in terms of outputs.“

<sup>32)</sup> Siehe den in Fußnote 9 zitierten Bericht.

<sup>33)</sup> So der Bericht des Comptroller General, S. 50.

diese naiven Einwände zutreffend sein (was sie nicht sind), so laufen sie darauf hinaus, daß man „Hilfe“ gibt, ohne von ihrer Wirksamkeit eine Vorstellung zu haben<sup>34)</sup>.

Hinsichtlich der Erfolgskontrolle sind zwar in den letzten Jahren gewisse Modifikationen zu verzeichnen, aber sie sind mehr kosmetischer als substantieller Natur. Die Feststellungen des US-Comptroller General gelten weiter: Die substantiellen, konkreten Ergebnisse der 1968 in der FAO geschaffenen Evaluierungseinheit (Evaluation Service) sind nur für den internen Gebrauch bestimmt und werden den Mitgliedsstaaten vorenthalten: „Nur allgemeine summarische Informationen werden veröffentlicht; spezifische Ergebnisse werden ausserhalb des FAO-Sekretariats nicht freigegeben.“<sup>35)</sup>

Die Evaluierungseinheit der FAO befaßte sich zunächst nur mit der Evaluierung intern ausgewählter *Feldprojekte*, deren Ergebnisse — wenn überhaupt — ausschließlich intern ausgewertet wurden. Seit 1973 wird alle zwei Jahre als Konferenzdokument ein „Review of Field Programmes“ veröffentlicht, der auch den Mitgliedsregierungen zugeht<sup>36)</sup>.

### 1. Akzent auf „Selbstevaluierung“

Ab 1979 veröffentlicht die FAO angesichts des starken Drängens vor allem der westlichen Mitgliedsländer außer dem Bericht über die Feldprogramme auch einen „Review of the Regular Programme“<sup>37)</sup>, d. h. der aus dem ordentlichen Haushalt finanzierten Programme. Der „Review“ soll alle zwei Jahre an die Mitgliedsregierungen gehen und sie mit „quantitativer und qualitativer Information“ versehen.

Wie der FAO-Generaldirektor im Vorwort zu dem ersten (und bisher letzten) „Review“ bemerkt, beruht dieser Bericht an erster Stelle auf einer „Selbstevaluierung“ aller Einheiten. Diese Selbstevaluierung soll das „Kernstück“ der Evaluierung sein<sup>38)</sup>. Erst an zweiter Stelle

werden als Grundlagen für die Erarbeitung des „Review“ Sonderberichte des FAO-Evaluation Service und äußerer Konsultanten genannt.

Die Verantwortung für die Selbstevaluierung soll bei den Hauptabteilungsleitern, den Abteilungsleitern und bei den anderen „programme managers at all levels“ liegen. Mit anderen Worten: jeder am „management“ Beteiligte soll selbst die Wirksamkeit und Effizienz der eigenen Arbeitsleistung evaluieren. Es gehört wenig Phantasie dazu, um zu erkennen, daß damit die normale menschliche Grundhaltung völlig überfordert wird. Nur Übermensch ohne jedes Karriereinteresse und ohne Eitelkeit wären in der Lage, eine ausreichend objektive Selbstkritik zu üben. Treffend bemerkte dazu der britische Delegierte im FAO-Rat, daß eine Evaluierung „so unabhängig wie möglich“ erfolgen müsse. Sonst bestehe „in jeder Organisation ein echtes Risiko oder sogar die Gefahr, daß die Evaluierung nur zu einer *Weißwasch-Operation*“ werde. Er unterstrich gleichzeitig die Notwendigkeit, daß auch im Falle des Bestehens einer internen Evaluierungseinheit diese die Auswahl der zu prüfenden Projekte selbst treffen müsse und insofern nicht von der durchführenden Abteilung abhängen dürfe<sup>39)</sup>.

Der Akzent auf die Selbstevaluierung durch die Handelnden selbst ist typisch für den seit Jahren immer deutlicher werdenden Trend in der FAO. Die Evaluierungseinheit, welche unter Saouma in das Büro des Generaldirektors eingegliedert wurde, besitzt keinerlei Unabhängigkeit, und sie wird systematisch nach außen abgeschirmt<sup>40)</sup>. Sie hat sich strikt nach den Vorgaben des Generaldirektors zu richten. Tatsachen, die nicht in sein Konzept passen, existieren nicht, sobald es sich um Evaluierungen handelt, welche den Mitgliedsländern zu unterbreiten sind. Der USA-Comptroller General vermerkte über seinen Besuch bei der FAO: „Der Generaldirektor sagte uns, daß

<sup>34)</sup> „Wie mit der Stange im Nebel“, meinte ein Insider.

<sup>35)</sup> Siehe den Bericht des Comptroller General, S. 51.

<sup>36)</sup> Letzte Ausgabe: Review of Field Programmes 1978—1979, Konferenz-Dokument C 79/4, September 1979.

<sup>37)</sup> Review of the Regular Programme 1978—79, Konferenzdokument C 79/8, Juli 1979.

<sup>38)</sup> „At the heart of the evaluation process is auto-evaluation by programme managers at all levels“ (siehe den in Fußnote 37 zitierten Bericht, S. VI). Saoumas Einschätzung der Selbstevaluierung gegenüber einer externen Prüfung wird drastisch durch

den folgenden Satz illustriert: „Die Erfahrung hat gezeigt, daß Lehren, welche die Manager durch Selbstevaluierung ihrer Tätigkeit ziehen, schneller absorbiert und angewendet werden als die, welche ihnen durch eine externe Stelle vermittelt werden“ (Fundstelle wie zuvor).

<sup>39)</sup> Sitzungsprotokoll des 78. FAO-Rats, Dokument PV/9, S. 4.

<sup>40)</sup> Selbst hochstehende amtliche Besucher der FAO, die nicht über besonders gute Beziehungen zum Generaldirektor verfügen, mußten diesbezüglich groteske Erfahrungen machen, als sie versuchten, einen direkten Kontakt zum Leiter der Evaluierungseinheit herzustellen.

er als Chef der FAO nicht gestatten könne, daß detaillierte interne Evaluierungs-Berichte außerhalb des Sekretariats freigegeben würden. Solche Berichte würden seine Mitarbeiter unberechtigter Kritik aussetzen, welche oft für politische Zwecke geübt würde.<sup>41)</sup>

Saouma wendet sich auch gegen eine „Beratungs- und Aufsichtsfunktion“ der *Joint Inspection Unit der UNO*, welche vorgeschlagen hat, die Evaluierungssysteme im gesamten UNO-Bereich durch Richtlinien auf einen gewissen einheitlichen Nenner zu bringen. Er sieht in den Bemühungen der Joint Inspection Unit „die Gefahr endloser theoretischer Diskussionen“<sup>42)</sup>.

Angesichts einer solchen — in der FAO-Spitze vorherrschenden — Mentalität kann es dann kaum verwundern, daß Saouma von Mitgliedsregierungen kommende Anregungen zu einer unabhängigen Evaluierung als Mißtrauensvotum gegen sich persönlich empfindet. Das bekam bei der letzten FAO-Konferenz (Ende 1979) der Schweizer Delegierte zu spüren, als er es wagte, sich für eine wenigstens *stichprobenartige äußere Evaluierung* der Arbeit auszusprechen. Die Schweiz vertrat die urdemokratische These: „Die Legislative (die Konferenz) kann sich nicht damit begnügen, daß sie die Arbeit der Exekutive (des FAO-Sekretariats) nur mit Hilfe der von dieser selbst vorgenommenen Prüfungen kontrolliert.“ Diese im Grunde nur eine Selbstverständlichkeit formulierende Erklärung veranlaßte den Generaldirektor, in öffentlicher Sitzung der Konferenz selbst zu intervenieren und den Schweizer Delegierten in ungewöhnlich scharfer Form persönlich anzugreifen<sup>43)</sup>.

Es wirft ein Schlaglicht auf den heutigen Zustand der Organisation, daß die von der

„Gruppe der 77“<sup>44)</sup> beherrschte Konferenz die — nicht nur von der Schweiz gemachte — Anregung auf eine stichprobenartige externe Evaluierung ablehnte. Wie von Saouma gewünscht, betrachtete sie eine solche Prüfung als „unangebracht“, zumal „die zu erwartenden Ergebnisse nicht dem *Kostenaufwand* entsprechen“ dürften<sup>45)</sup>. Dem Generaldirektor ist damit praktisch ein fast *schrankenloser Ermessensspielraum* für die Bewilligung von Ressourcen für Hilfsprojekte, ihre Abwicklung und andere Transaktionen bestätigt worden. Auf das (erst im August 1979 wieder erneuerte) Angebot der UN Joint Inspection Unit (JIU), für Prüfungen und Evaluierungen der FAO-Arbeit zur Verfügung zu stehen, ist Saouma bisher nicht eingegangen<sup>46)</sup>.

<sup>44)</sup> Die „Gruppe der 77“ ist ein formloser Zusammenschluß der Entwicklungsländer. Sie wurde auf der ersten UNCTAD-Konferenz 1964 von 77 Ländern gegründet. Heute gehören ihr rund 120 Mitglieder an. Die „77“ sind auch in Rom vertreten.

<sup>45)</sup> Wörtlich heißt es dazu im Konferenz-Bricht: „A few members suggested that there was a need for additional evaluations of aspects of the Regular Programme to be carried out by outside consultants. The Conference generally agreed however that this would be inappropriate and that the results might not be commensurate with the costs involved.“

<sup>46)</sup> Die JIU wurde 1968 auf Grund einer Resolution der UNO-Generalversammlung gegründet. Zu ihren Aufgaben im Rahmen des UNO-Bereichs gehört statutenmäßig u. a. die folgende: „... provide an independent view through inspection and evaluation aimed at improving management and methods and at achieving greater coordination between organizations.“

Zwischen dem FAO-Generaldirektor und der JIU besteht ein *Spannungsverhältnis*, welches sich in letzter Zeit noch verschärft hat. Den nach außen hin sichtbaren Höhepunkt erreichte der Konflikt zwischen FAO und JIU durch ein Dokument, welches der Generaldirektor der FAO-Konferenz im November 1979 unterbreitet hat (Konferenz-Dokument C 79/17, Juli 1979), nachdem er sich vorher der Unterstützung der „Gruppe der 77“ im Programmausschuß und im FAO-Rat vergewissert hatte. In dem Papier wirft Saouma der JIU vor, sie betone zu stark die Notwendigkeit einer „größeren und formelleren Koordination“ zwischen den verschiedenen UNO-Organisationen. Nach Auffassung Saoumas dürfe aber eine verstärkte Koordination nicht nur um ihrer selbst willen gefordert werden. Die unheilige Allianz zwischen Saouma und den „77“ bedient sich dieser rabulistischen Argumentation und versucht, damit der Beseitigung von Überschneidungen und Doppelarbeit ausweichen zu können.

Die JIU weist in ihrem Kommentar (FAO-Konferenz-Dokument C 79/17 Suppl. 1, September 1979) zu diesen Thesen darauf hin, daß sie sich bei ihren Koordinationsempfehlungen strikt an den ihr ausdrücklich gegebenen Auftrag halte und daß der Abbau von Doppelarbeit zwischen „rivalisierenden Organisationen“ völlig im Sinne der Restrukturierung der wirtschaftlichen und sozialen Sektoren des UNO-Systems liege. Die JIU wirft der FAO gleich-

<sup>41)</sup> Siehe den in Fußnote 9 zitierten Bericht des US-Comptroller General, S. 51.

<sup>42)</sup> Siehe Saoumas Vorwort im Dokument CL 72/3 (Juli 1977) für den FAO-Rat („UN Joint Inspection Unit Report on Evaluation in the United Nations System“).

<sup>43)</sup> Das Konferenzprotokoll gibt den aggressiven Wortlaut seiner Ausführungen nur stark abgeschwächt wieder. — Saouma entschuldigte sich — aber nicht in öffentlicher Sitzung — später beim Schweizer Delegationsleiter. Dieser gab zu dem Vorfall im Plenum folgende Erklärung ab: „Je dois encore déclarer à la Conférence que l'intervention du Directeur Général à propos de la Suisse, hier soir, est inacceptable pour ma délégation. Il n'appartient pas au Directeur Général de donner des qualifications désobligeantes aux représentants d'un Etat membre.“

## 2. Evaluierung der technischen Hilfe

Was für die Evaluierung der Arbeit der FAO im allgemeinen gilt, trifft insbesondere auch für die Evaluierung der technischen Hilfe zu. Schon die der FAO hinsichtlich der Durchführung von UNDP-Projekten<sup>47)</sup> auferlegte — eher oberflächliche — Kontrolle stellt für Saouma ein „unnecessary straightjacket“ dar, welches es zwecks erhöhter „Flexibilität“ abzuschütteln gilt. Flexibilität wird also mit Nicht-Kontrolle gleichgesetzt. Der seit 1973 veröffentlichte „Review of Field Programmes“<sup>48)</sup> stellt zwar einen Schritt in die gebotene Richtung dar, aber er bietet nicht mehr als eine „allgemeine Übersicht oder Synthese“ der Probleme. Er enthält „keine wirkliche Erörterung spezifischer Probleme“ und erlaubt daher keine abgewogene Würdigung der Wirksamkeit der Feldprogramme der FAO<sup>49)</sup>.

Wie die meisten UNO-Organisationen beschränkt sich auch die FAO fast ausschließlich auf quantitative Daten wie z. B. den „Mittelabfluß“ („delivery“) oder es wird berichtet, wieviele Experten entsandt worden sind<sup>50)</sup>. Weniger durchsichtig sind schon die Angaben über die Bereitstellung von Ausrüstungsgütern („equipment“). Die Entwicklungswirksamkeit des beträchtlichen Ressourceneinsatzes wird nicht evaluiert. Man wertet das glatte „Loschlagen“ der verfügbaren Mittel schon an sich als Zeichen der Effizienz der Organisation. Wie erwähnt, übt sogar der — sonst eher zurückhaltende — Bericht des neuen UNO-Generaldirektors für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit in diesem Punkt eine milde Kritik<sup>51)</sup>.

Einige offizielle Regierungserklärungen während der letzten FAO-Konferenz (November 1979) nehmen kritisch zur Qualität der Feld-

zeitig vor, daß diese — im Gegensatz zur UNO selbst oder zur UNESCO — bisher niemals Maßnahmen ergriffen habe, um Empfehlungen der JIU zu entsprechen. Zum Stichwort Restrukturierung siehe die Hinweise in Fußnote 30.

<sup>47)</sup> UNDP = United Nations Development Programme. Der Anteil der FAO an den vom UNDP insgesamt für Projekte der technischen Hilfe aufgewendeten Ressourcen lag am Ende der siebziger Jahre bei knapp 30 Prozent. Mittelzuweisung von UNDP an FAO 1979: rd. 132 Millionen Dollar.

<sup>48)</sup> Siehe Fußnote 36.

<sup>49)</sup> Siehe das in Fußnote 9 zitierte Dokument, S. 41. Von dieser Beurteilung ist es freilich ein weiter Schritt bis zu der These eines westlichen Regierungsdelegierten, wonach der „Review“ nur eine „Märchenerzählung“ darstelle (siehe das vorerwähnte Dokument).

<sup>50)</sup> Rd. 1 800 Experten im Jahr 1978 gegenüber rd. 2 200 im Jahr 1971.

<sup>51)</sup> Siehe Text zu Fußnote 31.

projekte der FAO Stellung (die Delegation der Bundesrepublik Deutschland hielt sich in der Debatte diskret zurück): Die USA vermissen in der Selbstevaluierung der technischen Hilfe eine ausreichende „interpretative analysis“, so daß eine *Bewertung „der Wirksamkeit individueller Projekte und des Feldprogramms im Ganzen“ unmöglich ist*. Sie sind ferner der Meinung, daß manche der im einschlägigen Evaluierungsbericht der FAO<sup>52)</sup> „gezogenen *Schlußfolgerungen unklar, fragwürdig und irreführend* sind und oft nicht auf einer objektiven Beweisführung in Form ausgewählter empirischer Beispiele beruhen“. Vermißt werden insbesondere Angaben über die Wirksamkeit von Feldprojekten auf die ländlichen Armen, einschließlich der landlosen Arbeiter.

Über praktische Erfahrungen mit der Verwendung *treuhänderisch zugewiesener bilateraler Mittel* für die technische Hilfe durch die FAO — ein auch für die Bundesrepublik wichtiger Punkt — äußerte sich die *Schweiz*. Man messe zwar der diesbezüglichen Kooperation mit der FAO erhebliche Bedeutung zu, insbesondere soweit es sich um die Förderung von Programmen auf den Gebieten der Ernährungssicherung, der Vermeidung von Nachernteverlusten und der Saatgutverbesserung handele. Aber die praktische Erfahrung zeige, daß die Verwendung solcher Ressourcen durch die FAO „nicht optimal“ sei: „Wir haben bei verschiedenen Gelegenheiten ärgerliche *Langsamkeit und Verzögerungen*, insbesondere bei der Rekrutierung von Experten und der Materialbeschaffung, festgestellt“. Wenn es der FAO, wie vom Generaldirektor behauptet, „mit Spezialmaßnahmen“ gelungen sei, solche Fehler im Rahmen ihres autonomen Programms der technischen Hilfe<sup>53)</sup> zu vermeiden, so müßten die gleichen Maßnahmen auch für Projekte ergriffen werden, welche aus (bilateralen) Treuhandfonds finanziert werden.

*Norwegen* griff besonders das Problem der Wirkung von FAO-Projekten auf den *Ernährungsstandard der ländlichen Armen* auf und verwies auf eine FAO-Untersuchung über 39 verschiedene Projekte in neun Ländern. Die vorläufigen Ergebnisse der Studie sind in norwegischer Sicht „*alarmierend*“, da nur wenige der 39 Projekte einen positiven Einfluß auf den Ernährungsstandard gehabt haben. Gemäß der Präambel der FAO-Konstitution sei aber „*raising the level of nutrition*“ die Hauptaufgabe der Organisation. Norwegen fordert eine Weiterverfolgung dieses Problems durch eine

<sup>52)</sup> Siehe den in Fußnote 36 zitierten „Review“.

<sup>53)</sup> Zu diesem Programm siehe II. 3.

„rücksichtslose Prüfung anderer Aktionen und Projekte“. Der indische Vorsitzende der zuständigen Konferenz-Kommission, M. S. Swaminathan, hieb in die gleiche Kerbe und warnte vor „hypokritischen Erklärungen“ und dem „Vergießen von Krokodilstränen für die Armen, ohne daß Fortschritte erzielt werden“. Das Sekretariat einschließlich des Generaldirektors blieb klare Antworten zu den vorerwähnten Kritiken schuldig.

Ein Prüfungsbericht des External Auditor bei der FAO (s. oben II. 5.), welcher der Konferenz im November 1979 vorlag<sup>54)</sup>, schildert Unzulänglichkeiten bei laufenden Projekten, die mit UNDP-Mitteln finanziert waren. Bei der stichprobenartigen Besichtigung von acht Projekten in zwei Ländern stellten die Prüfer bezüglich vier dieser Projekte fest, „daß in jedem dieser Fälle Probleme entstanden waren, welche die effiziente Durchführung berührten (oder zu berühren drohten), daß aber das Projekt-Personal darüber keine Berichte erstattet hatte und daß ferner auch keine Drei-Parteien-Überprüfungen (Teilnehmer: Empfängerregierungen, UNDP und FAO) stattgefunden hatten“. Der Prüfungsbericht sagt zusammenfassend: „Eine wirksame Management-Kontrolle von Projekten ist ohne angemessene Information über ihren Fortschritt nicht möglich.“

In einem anderen Prüfungsbericht des External Auditor (vom Mai 1978, welcher ebenfalls der FAO-Konferenz erst im November 1979 vorlag)<sup>55)</sup>, wird die Frage aufgeworfen, ob eine Organisation wie die FAO sich auch nach Projekt-Beendigung noch um den Erfolg des Projekts zu kümmern habe. Der Bericht geht davon aus, daß Projekte unternommen werden, um bestimmte Entwicklungsziele zu erreichen und daß die „erfolgreiche Vollendung von Projekten nur einen Schritt in Richtung auf die Erreichung dieser Ziele“ bedeutet. Obwohl die Empfängerregierungen die Hauptverantwortung für die Erreichung der Ziele trügen, so hätten das UNDP und die ausführenden Agenturen (im vorliegenden Falle die FAO) doch auch nach Beendigung des Projekts noch eine Aufgabe. Der Prüfer erinnert daran, daß nach den geltenden Regeln der UNDP-Ländervertreter (Resident Representative) Evaluierungsberichte von den Empfängerregierungen zu beschaffen und sie der ausführenden Agentur zu übermitteln habe. Ferner wird auch die

Pflicht des UNDP-Vertreters zur jährlichen Berichterstattung in Erinnerung gebracht.

Als der Prüfer sich 1978 ein Bild darüber beschaffen wollte, inwieweit UNDP-FAO-Projekte die gesetzten Entwicklungsziele erreicht haben, ersuchte er die FAO um Vorlage der entsprechend den erwähnten Regeln zu erstattenden Berichte. Statt der angeforderten Unterlagen erhielt er die Antwort, „daß der Organisation keine *ex-post*-Evaluierungen oder irgendwelche Berichte von UNDP-Ländervertretern, Regierungen oder anderen Institutionen betreffend Projekte bekannt seien, welche in den letzten Jahren beendet wurden“. Die Frage des Prüfers, welche Bedeutung die FAO der Weiterbeobachtung („monitoring“) von Projekten nach ihrer Beendigung beimesse und warum die einschlägigen Regeln nicht beachtet worden seien, wurde dahin beantwortet, daß sich die FAO zwar ihrer diesbezüglichen Verantwortung sowohl gegenüber den Regierungen als auch den finanzierenden Institutionen (z. B. dem UNDP) voll bewußt sei und auch die Wichtigkeit einer ständigen Weiterbeobachtung von beendeten Projekten bejahe, daß sie aber die Verfahrensregeln der UNDP eher als Richtlinien denn als zwingende Vorschriften betrachte. Im übrigen wies die FAO darauf hin, daß die Weiterbeobachtung und Evaluierung von abgeschlossenen Projekten nur mit Zustimmung und in Zusammenarbeit mit den Empfängerregierungen möglich sei.

Der Prüfer kam zu dem Ergebnis, „daß die Notwendigkeit für eine verbindlichere Regelung zwischen UNDP und den ausführenden Agenturen besteht, um Projekte nach ihrer Beendigung weiterzuverfolgen und ihre Wirksamkeit zur Erreichung der gesetzten Entwicklungsziele zu evaluieren“. In der Sicht des Prüfers stehen solche Vereinbarungen nicht im Widerspruch zu der Hauptverantwortung der Empfängerregierungen für die Ausführung der Projekte, und sie würden zweifellos in enger Zusammenarbeit mit diesen Regierungen getroffen und angewendet werden. Ein solches Verfahren würde es — und damit berührt der Prüfer wohl den Kernpunkt — dem UNDP und den ausführenden Agenturen ermöglichen, „die gelernten Lektionen auf die Planung neuer Projekte anzuwenden“.

### 3. Das Technische Kooperationsprogramm der FAO (TCP)

Ein krasses Beispiel für die unkontrollierte Verwendung von Ressourcen stellt das Tech-

<sup>54)</sup> FAO-Konferenz-Dokument C 79/6 (a) vom Juli 1979.

<sup>55)</sup> FAO-Konferenz-Dokument C 79/6 vom August 1978.

nische Kooperationsprogramm der FAO (TCP) dar. Es wurde auf Initiative des FAO-Generaldirektors im Jahre 1976 versuchsweise geschaffen. Die Finanzierung erfolgt aus dem ordentlichen Haushalt der FAO, d. h. sie beruht auf *Pflichtbeiträgen*<sup>56)</sup>. Die Budgetansätze dafür waren folgende: Biennium 1978/79 25,6 Millionen Dollar; Biennium 1980/81 32,6 Millionen Dollar. Die Ansätze entsprechen 12 Prozent des ordentlichen Haushalt der FAO. Sie liegen damit erheblich über dem Durchschnitt der anderen UNO-Organisationen, welche sich auf weniger als 4 Prozent belaufen. (Die einzige Ausnahme bildet die Weltgesundheitsorganisation, deren Fall aber angesichts ihrer betont regionalen Struktur — sechs weitgehend autonome Regionalbüros — wesentlich anders liegt.)

Über die Ressourcen des TCP kann der Generaldirektor nach *freiem Ermessen* verfügen. Das Programm will — wie es im Bericht der FAO-Konferenz vom November 1979 heißt — die „prompte“ Antwort auf „kurzfristige und unvorhergesehene Situationen“ sein<sup>57)</sup>. Die Masse der konkreten Beispiele zeigt aber, daß die FAO mit den bis Ende 1979 genehmigten über 650 (!) Mini-Projekten (Durchschnittsaufwand rd. 71 000 Dollar) im wesentlichen das gleiche tut, was sie bei richtiger Prioritäten-einstufung auch mit UNDP-Mitteln tun könnte.

Schon ein flüchtiger Blick in die — von außen nur schwer zugänglichen — Projektlisten<sup>58)</sup> läßt die Überschneidung mit dem UNDP klar

erkennen<sup>59)</sup>. Bereits die Titel der zahllosen Projekte zeigen, daß von „unvorhergesehenen Fällen“ kaum die Rede sein kann. Projekte wie die zur Förderung der Kaninchen- oder Bienenzucht oder zur Bekämpfung von Nagetieren beinhalten nichts von einer — von Saouma immer wieder proklamierten — „neuen Dimension“. Nur 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für das TCP entfielen bisher auf „Notstands“-Fälle, wobei FAO-insider von einer bewußt weiten Interpretation des Notstandsbegriffs sprechen<sup>60)</sup>. Die allerärmsten Entwicklungsländer erhielten nur 48 Prozent der Ressourcen des TCP.

Bei den Projektgenehmigungen wird nach dem „Gießkannen-Prinzip“ vorgegangen, wonach jedes Land einen Anteil zu bekommen hat. Nur so erklärt es sich, daß auch erdöl-exportierende Länder TCP-Hilfe erhalten haben (z. B. Venezuela, drei Projekte mit einem Aufwand von 90 000 Dollar; die Vereinigten Arabischen Emirate, drei Projekte, 112 500 Dollar; der Irak, ein Projekt, 15 250 Dollar). Für Schwellenländer wurden ebenfalls TCP-Projekte genehmigt (Brasilien, 9 Projekte, 457 200 Dollar; Nigeria, 6 Projekte, 315 500 Dollar; Argentinien, 4 Projekte, 210 000 Dollar).

Die Anlaufzeit für TCP-Projekte (d. h. die Zeit zwischen Projektgenehmigung und Projektbeginn) lag im Durchschnitt bei vier Monaten. Sie war damit wesentlich länger als es Saouma bei der Errichtung des Programms versprochen hatte. Wie der External Auditor der FAO im Jahr 1978 feststellte, wurden „viele“ der als eilig hingestellten TCP-Projekte nicht termin-

<sup>56)</sup> Saouma verteidigt „sein“ TCP gelegentlich durch Hinweis auf die FAO-Satzung, wonach auch die Gewährung von technischer Hilfe zur Aufgabe der Organisation gehört. Diese Klausel besagt aber nicht, daß die von der FAO gewährte Hilfe aus dem ordentlichen Haushalt der Organisation finanziert werden muß. Spätestens seit dem 1970 von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten „Consensus“ war das UNDP als Mittelpunkt der Entwicklungspolitik des gesamten UNO-Systems bestätigt worden. Die sechs Jahre danach erfolgte Schaffung des TCP verstößt klar gegen den auch für die FAO verbindlichen, „Consensus“. Siehe dazu O. Matzke, Zwischenbilanz des Technischen Kooperationsprogramms der FAO, Neue Zürcher Zeitung, 4./5. April 1980 (Nr. 79).

<sup>57)</sup> Viele FAO-inspirierte oder -finanzierte Publikationen suggerieren dem arglosen Leser, daß das TCP vorwiegend die Funktion eines „crisis troubleshooter“ habe, d. h., daß sein Schwergewicht auf Notstandshilfe liege (siehe z. B. den Artikel von G. de Sabatino, einem Mitarbeiter der FAO-Informationsabteilung, in „Development Forum“, März 1980).

<sup>58)</sup> Allein die Titel vieler TCP-Projekte bieten Angriffsflächen. Die Projektlisten werden daher seit Frühjahr 1978 als interne Dokumente behandelt.

<sup>59)</sup> Hier einige Beispiele: (in Klammern die Aufwendungen je Projekt in 1000 \$): Kenia, „Field Level Marketing Management Training“ (76); Mosambik „Assistance to the Faculty of Agriculture, University of Mondlane, Maputo“ (25); Ruanda, „Centre d'élevage du lapin“ (57); Swasiland, „Pre-Investment Study for Processing Tropical Fruits“ (22); Obervolta, „Développement de la sériculture et de l'apiculture“ (145); Malediven, „Rodent Control“ (60); Sri Lanka, „Sugar Price Policy and Methodology“ (55); Brasilien, „Crash Courses for Technology Extension Personnel in the Fisheries Administration“ (92); Venezuela, „Prevention of African Swinefever“ (56); Griechenland, „Industrial forest plantations in Northern Greece“ (56); Polen, „Implementation of the vistula project Formulation mission“ (78); Türkei, „Livestock by-product processing development“ (41); Bahamas, „Sheep feeding in confinement“ (46); Brasilien, „Assistance for the implementation of a national programme for soil conservation“ (148); Malaysia, „Development of a management information system“ (60); Indonesien, „Primary cooperative development“ (211).

<sup>60)</sup> Zur Tendenz der FAO, den vorwiegenden Notstandscharakter des TCP hochzuspielen, siehe Fußnote 57.

gerecht beendet. Die durchschnittliche Projektdauer betrug acht Monate<sup>61</sup>). Die ausgewiesenen Projektkosten schließen die bei mindestens etwa 20 Prozent liegenden *administrativen und personellen Kosten* der FAO für die stets mit Priorität behandelten „Projekte des Generaldirektors“ nicht ein. Diese Allgemerkosten werden insbesondere durch die Flut von Kleinstprojekten hochgetrieben.

Die von Saouma immer wieder angeführte „große *Beliebtheit*“ des TCP („enthusiastic reception“)<sup>62</sup>) bei den Empfängerländern erklärt sich nicht nur aus der vermeintlichen „Zusätzlichkeit“ der Ressourcen, sondern vor allem auch daraus, daß im Durchschnitt knapp 50 Prozent der TCP-Ressourcen<sup>63</sup>) auf *Kapitalgüter* (z. B. Fahrzeuge, Traktoren, Ausrüstungsgegenstände und Güter verschiedenster Art) entfallen<sup>64</sup>). Diese Kapitalgüter verbleiben nach Projektbeendigung entschädigungslos im Empfängerland. Es handelt sich also um reine Geschenke. Die großzügige — im UN-Bereich in diesem Ausmaß völlig ungewöhnliche - *Gratisbereitstellung* von Kapitalgütern beinhaltet bedenkliche Aspekte, darunter auch den der Korruptionsgefahr in den verschiedenen Phasen der Abwicklung. Bei den aus UNDP-Mitteln finanzierten FAO-Projekten der technischen Hilfe lag der Prozentanteil der Kapitalgüter an den Gesamtzuwendungen 1978 bei 27 Prozent (gegen nur 20 bzw. 21 Prozent in den Jahren 1976 und 1977, d. h. den ersten Amtsjahren Saoumas). Die Problematik einer großzügigen Bereitstellung von Kapitalgütern innerhalb von Projekten der technischen Hilfe wird in dem vertraulichen Bericht eines langjährigen FAO-Konsultanten illustriert. Im Zusammenhang mit einem TCP-Projekt in einem afrikanischen Land spricht der Konsulent von der „unverantwortlichen Fahrlässigkeit der FAO-Zentrale“ und berich-

tet über *korruptes Verhalten* von Mitgliedern der Empfängerregierung<sup>65</sup>).

Das TCP wurde bisher entgegen den bei seiner Errichtung gegebenen festen Zusagen des FAO-Generaldirektors von keiner unabhängigen Stelle *überprüft*. Es liegen nur Aussagen der FAO selbst und einer Anzahl direkt begünstigter Länder vor<sup>66</sup>). Es ist offensichtlich, daß der FAO-Generaldirektor das TCP gegenüber den Entwicklungsländern als ein wesentliches Instrument seiner persönlichen Machtpolitik benutzt. Insbesondere für die kleinen Länder spielen die Zuwendungen aus dem TCP (und vor allem die geschenkweise Überlassung von Kapitalgütern) eine wichtige Rolle.

Noch schwerer aber als die vorstehend skizzierten Punkte wiegen die folgenden, *über den Bereich der FAO hinausgehenden Aspekte*: Das TCP-„Modell“ droht von dem guten Dutzend anderer UNO-Sonderorganisationen *nachgeahmt* zu werden. Eines von mehreren Beispielen: die sich bei der Internationalen Atomenergie Agentur bemerkbar machenden Tendenzen<sup>67</sup>). Sollten sich nach dem Muster des TCP die anderen UNO-Sonderorganisationen ebenfalls eigene substantielle Programme der technischen Hilfe einrichten, so würde sich nicht nur insgesamt eine beträchtliche finanzielle Größenordnung ergeben, sondern die Folge wäre auch ein *systemweiter Desin-*

<sup>61</sup>) Wörtlich heißt es in dem Bericht: „Der für die Beschaffung von *Straßenbaumaschinen, Geräten und Fahrzeugen* eingeplante Kostenanteil des Entwicklungsprojekts war im Vergleich zu dem ursprünglichen Projektentwurf um ein Vielfaches erhöht worden. Der Betrag ging zu Lasten produktiver Ausgaben. Als Grund für die beträchtliche Steigerung der Aufwendungen für Kapitalgüter konnte festgestellt werden, daß hochrangige Regierungsmitglieder daran interessiert waren, sich beim Einkauf derselben *Schmiergelder* zahlen zu lassen ...“ Das zusammenfassende Urteil des Experten lautet wie folgt: „Wie das vom Berichtersteller gegebene Beispiel veranschaulicht, wird mit dem *Einsatz der TCP-Mittel* sehr wenig verantwortungsbewußt umgegangen. Der Grund dafür ist darin zu suchen, daß es sich um Eigenmittel der FAO handelt und kein *wirkungsvolles Kontrollorgan* für deren Verwendung besteht. Nach Auffassung des Berichterstellers müßten die Mitgliedsländer bemüht sein, ein effizientes, sachverständiges und vom FAO-Apparat unabhängiges Gremium zu schaffen, das die Verwendung der TCP-Mittel überwacht.“

<sup>62</sup>) Der im Auftrage Saoumas 1978 erstattete Bericht über das TCP des Schweden Linner, der früher für das UNDP tätig war, wird in der FAO heute noch unter Verschluss gehalten. Der Bericht enthält eine ganz milde Kritik, vermeidet aber jedes Eingehen auf die Grundsatzprobleme.

<sup>63</sup>) Siehe O. Matzke in dem in Fußnote 56 zitierten Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung.

<sup>64</sup>) FAO-Konferenz-Dokument C 79/5, S. XIII.

<sup>65</sup>) Dem „Beliebtheits“-Argument hielt ein kritischer Beobachter schon vor Jahren die rhetorische Frage entgegen: „Hat es je eine Katze gegeben, die einen ihr vorgesetzten Teller frischer Milch nicht mit *Wonne geleert hat?*“ (siehe Neue Zürcher Zeitung, 16. 12. 1977, Nr. 294).

<sup>66</sup>) Diese Prozentzahl gab Saouma 1978 bekannt. Die unpräzisen Angaben der FAO in der Zwischenzeit lassen eine weitere Erhöhung des Anteils der Kapitalgüter vermuten. Bei „Notstands“-Fällen erreicht der Anteil der Kapitalgüter nicht selten 90 Prozent.

<sup>67</sup>) Das in der FAO zirkulierende Gerücht, wonach unter dem TCP auch einige Mercedes-Personenkraftwagen geliefert worden seien, wurde von der Informationsabteilung der FAO nach Rückfrage bei der zuständigen Fachabteilung nicht klar demontiert.

tegrationseffekt. Die in den letzten Jahrzehnten gegen den Widerstand der Sonderorganisationen mühselig erzielten, zwar nicht ausreichenden, aber doch beachtlichen Fortschritte im Sinne einer institutionellen Straffung und Koordinierung der technischen Hilfe würden einen ersten Rückschlag erleiden<sup>68</sup>). Die Desintegration würde sich vor allem auf der Ebene der Entwicklungsländer und zu deren Nachteil bemerkbar machen. Schon wenige Jahre nach Anlaufen des TCP wird von Reibereien in diesen Ländern berichtet, da die meisten FAO-Vertreter es nicht als selbstverständlich empfinden, sich auf Länderebene in das Gesamtsystem, d. h. in die Koordinierungsfunktion des UNDP einzufügen. Es gehört wenig Phantasie dazu, um sich auszumalen, welche Zustände eintreten würden, wenn das FAO-Beispiel bei anderen Sonderorganisationen Schule machen sollte.

Mit Recht kennzeichnete ein hochrangiger Beamter aus dem indischen Außenministerium — im Unterschied zu der Haltung seiner Regierung — die Errichtung des TCP als einen „Riesenschritt rückwärts“<sup>69</sup>). Treffend wies der gleiche Funktionär auch auf die Gefahr hin, daß die Organisationen sich in „autonome“ operative Tätigkeiten verzetteln und damit ihr eigentliches *raison d'être*, nämlich die „non-operational activities“ vernachlässigen. Dem gegenüber stellt der FAO-Generaldirektor „sein“ TCP unentwegt als „Meilenstein in der Geschichte der Organisation“ hin.

Eine gründliche Evaluierung des TCP ist überfällig. Sie müßte durch eine unabhängige Instanz erfolgen, die nicht an weiteren Konsultant-Aufträgen der FAO interessiert ist. In Betracht käme für die Vornahme der Evaluierung die UNO-Joint Inspection Unit<sup>70</sup>). Übrigens brauchte die JIU für die Durchführung dieser Aufgabe keine Aufforderung des FAO-Generaldirektors, da sie autonom entscheidet, wann und bei welcher UNO-Institution sie eine ihr erforderlich erscheinende Untersuchung durchführt. Falls die JIU sich nicht di-

rekt mit der Angelegenheit befassen wollte, so käme sie in ihrer Unabhängigkeit als ideale Instanz für die Auswahl eines Gutachters in Betracht.

#### 4. FAO/UNDP-Projekte der ländlichen Entwicklung

Die Mehrheit der Feldprojekte der technischen Hilfe der FAO wird mit Mitteln des UNDP finanziert. Die FAO ist insofern als die initiierende und ausführende Agentur tätig. Bei ihr liegt in Zusammenarbeit mit den Regierungen der Entwicklungsländer die Programmierung und die Überwachung der Durchführung der Projekte. Für das Jahr 1979 flossen ihr vom UNDP 132 Millionen Dollar zu. Ein wesentlicher Teil der mit diesen Mitteln finanzierten technischen Hilfe geht in die *ländliche Entwicklung*.

Die UNDP-interne Evaluierungsabteilung hat im Juni 1979 eine 230 Seiten umfassende Studie vorgelegt, die sich spezifisch mit der Wirksamkeit der technischen Hilfe auf dem Gebiet der ländlichen Entwicklung befaßt<sup>71</sup>). Der Bericht ist, wie vom UNDP verlautet, „in Konsultation mit den als ausführenden Agenturen beteiligten Sonderorganisationen“ (d. h. vor allem der FAO und — mit einem gewissen Abstand — der ILO) entstanden.

Die Studie hatte vor allem zwei Ziele: 1. Aufdeckung von *Schwachstellen* im Bereich der Planung und Durchführung von Projekten zur Förderung der ländlichen Entwicklung; 2. Überprüfung der *Grundkonzepte*.

Die wesentlichsten Ergebnisse der Studie sind folgende:

— Die meisten Entwicklungsländer verfolgen ein ungeeignetes, rein „*technokratisch*“ ausgerichtetes Konzept der ländlichen Entwicklung. Die UNO-Sonderorganisationen nahmen dieses falsche Konzept bei der Planung und Durchführung der technischen Hilfe hin.

— Die kritiklose Hinnahme eines solchen Konzepts begründen sie mit der „Verpflichtung zu politischer Neutralität“ und zur „Wertfreiheit“.

— Die vorgegebene problematische Grundkonzeption, fehlende eigene Motivation und der gesellschaftliche Status führen oft dazu,

<sup>68</sup>) Das in Bonn für die FAO federführende Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten pflegt diese über den Agrarsektor hinausgehenden systemweiten institutionellen Zusammenhänge schlicht zu ignorieren. Es wäre Aufgabe des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Bundesministeriums für Finanzen gegenüber dieser Unterlassung nachdrücklich als Korrektiv zu wirken.

<sup>69</sup>) Siehe M. Dubey (Joint Secretary im Außenministerium in Neu-Delhi) in: „Development Dialogue“ des SIDA im Heft 77/1.

<sup>70</sup>) Zur JIU siehe oben Fußnote 46.

<sup>71</sup>) „Evaluation Study no. 2 — Rural Development: Issues and Approaches for Technical Cooperation“, UNDP, New York, United Nations Plaza, Juni 1979.

daß ein Teil der von den Sonderorganisationen ausgewählten Experten (vor allem auch die Experten aus Entwicklungsländern) ihre Aufgaben rein „technokratisch“, in sozialer (und auch oft geographischer) Distanz zur eigentlichen Zielgruppe der Hilfe und mit unzureichenden Hintergrundkenntnissen über die tatsächliche Situation und über die echten Bedürfnisse im jeweiligen Land durchführen<sup>72)</sup>.

Die UNDP-Studie, deren Verfasser u. a. auch die Akten von rd. 200 Projekten einsehen konnten, ist ein Musterbeispiel einer klaren und um Objektivität bemühten Evaluierung. Sie schont weder die Empfängerregierungen noch die als „Executive Agencies“ eingeschalteten Sonderorganisationen, darunter insbesondere die FAO; und sie spart auch nicht mit Kritik am UNDP selbst. Es spricht für die Leitung des UNDP, daß sie ihrer internen Evaluierungsabteilung ein so hohes Maß von Unabhängigkeit eingeräumt hat. Eine externe Evaluierung hätte wohl kaum deutlicher werden können.

Für ein auf Effizienz bedachtes FAO-Management wäre es naheliegend gewesen, diese Studie zur Pflichtlektüre zum mindesten für alle mit technischer Hilfe direkt oder indirekt befaßten „Professionals“ zu machen, um aus den begangenen Fehlern für die Planung künftiger Projekte Lehren ziehen zu können. Wie Stichproben ergaben, ist die Studie, jedenfalls bei den Professionals auf mittlerer Ebene, offiziell nicht bekannt. Sie ist allen Anzeichen nach im Giftschrank der FAO-Evaluierungseinheit verwahrt.

<sup>72)</sup> In einem (u. a. von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und der Welt am 22. 8. 1979 veröffentlichten) Reuter-Bericht finden sich folgende Auszüge aus der UNDP-Studie: „Der ausländische Experte sieht Politik und Gesellschaft des Gastgeberlandes mit den Augen eines verstärkten Staatsbeamten.“ Die Bevölkerung der Entwicklungsländer reagiert mit einem gewissen Zynismus auf die „Bekundungen des Ausländers über die Sorge um das Wohlergehen der Armen, die in scharfem Gegensatz zu seinen Lebensgewohnheiten stehen.“ Die ausländischen Fachleute hielten sich zumeist in den Hauptstädten auf und verbrachten ihre Zeit mit Konferenzen, Berichten, Seminaren und Programmdiskussionen. Dabei kämen sie zuweilen zu dem Schluß, daß sie selbst die Entwicklung in ländlichen Gebieten vorantrieben, spötteln die Berichtsautoren. Da die Landbevölkerung ihre Ansichten in der Hauptstadt nie vorbringen könne, „lassen sich Fehlschläge der Sturheit, der Schicksalsergebenheit, dem Analphabetentum oder der augenscheinlichen Unvernunft der Bauern zuschreiben“ ... Das kalte und rein fachbezogene Herangehen an die Hilfsleistung bedeutet nach dem Report, daß niemand eigentlich wisse, welche Auswirkungen die Hilfe auf die in der Landwirtschaft tätigen Menschen tatsächlich habe.“

Auch der FAO-Konferenz vom November 1979 lag die Studie nicht vor. Das entspricht dem gegenwärtigen Kurs der Spitze der Organisation und auch den Neigungen der — an Kontrollen alles andere als interessierten — Entwicklungsländer. Die Geberländer trifft insofern eine Mitverantwortung, als sie nicht darauf gedrängt haben, die Studie zu einem der Punkte der Konferenz-Tagesordnung zu machen<sup>73)</sup>.

## 5. Nahrungsmittel-Notstandshilfe

Einen außerordentlich weiten Ermessensspielraum besitzt der FAO-Generaldirektor auf dem Gebiet der Nahrungsmittel-Notstandshilfe. Er verfügt dazu über zwei verschiedene Fonds: 1. Die (von Jahr zu Jahr festgesetzte) Notstandsreserve des UNO/FAO-Welternährungsprogramms (WEP), welche im Jahr 1980 mit 45 Millionen Dollar angesetzt war. 2. Die Internationale Notstands-Nahrungsmittelreserve („International Emergency Food Reserve“ — IEFR). Die IEFR wurde (entsprechend einer Empfehlung der UNO-Welternährungskonferenz von 1974) im Jahr 1975 von der UNO-Generalversammlung geschaffen. Sie soll auf Grund freiwilliger Beiträge die Verfügbarkeit von jährlich 500 000 Tonnen Getreide beim WEP für Notstandsfälle sicherstellen. Das Beitragsziel von 500 000 Tonnen wurde bisher in keinem Jahr erreicht<sup>74)</sup>.

Unter Inanspruchnahme der beiden Fonds verfügte Saouma im Jahr 1980 nach freiem Ermessen über Nahrungsmittel-Notstandshilfe (einschließlich Transportkosten usw.) im Gesamtwert von knapp 200 Millionen Dollar. Seine Praxis der Zuteilung von Ressourcen für

<sup>73)</sup> Die Haltung der FAO steht in starkem Kontrast zu der des Administrators des UNDP, Bradford Morse. In seiner Vorbemerkung zu der Studie heißt es: „It is hoped that this study will spark debate and self-examination within UNDP. There will be reservations and disagreements, and well there should be. The study will doubtless benefit from the ideas and observations of people in and outside the UN system. These ideas are solicited together with suggestions for following up the report with more specific training materials and workshops.“

<sup>74)</sup> Die Beiträge zur IEFR beinhalten keine Pflicht zur Haltung gesonderter Vorräte an bestimmten Plätzen, sondern sie bedeuten, daß die Geberländer auf Abruf des WEP im Rahmen ihrer Beitragszusagen Nahrungsmittel aus ihren nationalen Vorräten verfügbar machen („stand-by arrangement“) oder entsprechende Barbeiträge leisten. Weitere Einzelheiten siehe bei O. Matzke, Reform für die Nahrungsmittel-Notstandshilfe?, Neue Zürcher Zeitung, 1. 10. 1980, Nr. 227; ferner auch: Bessere Koordination und Kontrolle der Nahrungsmittel-Notstandshilfe, Neue Zürcher Zeitung, 29. 10. 1980, Nr. 251.

Notstandszwecke war und ist Gegenstand lebhafter Kritik. Sogar einige Mitgliedsländer der „Gruppe der 77“ durchbrachen die sonst ziemlich feste Solidarität ihrer Gruppe, als das Thema im Oktober 1980 im Verwaltungsrat des WEP erörtert wurde. So fragte z. B. der Delegierte *Tunesiens*, ob manche Notstandsoperationen „wirklich gerechtfertigt“ seien. Der Delegierte *Saudi-Arabiens* wollte wissen, warum in einzelnen Fällen mehr Hilfe gewährt worden sei, als benötigt wurde, und warum manche Länder im Gegensatz zu anderen mehrfach Hilfe bekommen hätten. Der *britische* Delegierte kritisierte Notstandshilfe an Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen, die bereits substantielle Hilfe von anderer Seite (einschließlich der OPEC) erhalten hätten, und unterstrich die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen strukturellen Problemen und Notstandsfällen.

Es ist offensichtlich, daß der FAO-Generaldirektor mit der Nahrungsmittel-Notstandshilfe außerordentlich großzügig verfahren ist und weiter verfährt. Er hofft, sich auch mit diesem Instrument das Wohlwollen der „Gruppe der 77“ zu erhalten. Es gibt nicht wenige Fälle, in denen Notstandshilfe sogar aufgedrängt worden ist (z. B. Kamerun) oder in denen bestimmte Länder die Anregung erhielten, Notstandshilfe zu beantragen (z. B. Ghana und Obervolta).

Besonders bemerkenswert war die Intervention der *niederländischen* Delegation in der Verwaltungsratssitzung des WEP. Sie betonte die Notwendigkeit, das „Konzept der Nahrungsmittel-Notstandshilfe“ generell zu klären und „unstrukturierten und konfusen“ Methoden Einhalt zu gebieten. Wenn die Zahl der Notstandsfälle sich gegenüber 1974 vervierfacht habe, so sei das eine Folge der weiten Definition des Notstandsbegriffs. Es stelle sich auch die Frage, warum neben den Ressourcen des WEP noch zusätzlich die Fazilität der IEFER bestehe, obwohl beide Quellen für sämtliche Arten von Notstandsfällen verwendet würden. Im multilateralen Bereich gingen Spenden für Nahrungsmittel-Notstandshilfe u. a. auch noch an die UNO-Disaster-Relief-Organisation, an den UNO-High-Commissioner for Refugees sowie an UNICEF und an das Rote Kreuz.

Nach Auffassung der Niederlande müßten die Geberländer am Entscheidungsprozeß für die Gewährung von Notstandshilfe stärker als bisher beteiligt werden. Nur dann könnten sie ihren Parlamenten die Notwendigkeit fortgesetzter Nahrungsmittelhilfe erklären. Beson-

ders bemerkenswert ist der Vorschlag der Niederlande, die Nahrungsmittel-Notstandshilfe in zwei Kategorien zu unterteilen:

— Kurzfristige und sofortige Hilfe im Fall *plötzlicher Katastrophen*, gleichgültig, ob diese von der Natur oder vom Menschen verursacht worden sind, einschließlich Flüchtlingshilfe im Fall militärischer Konflikte.

— Hilfe im Fall *voraussehender Nahrungsmittelmangellagen*, verursacht durch Dürre, Ernteausfälle und Pflanzenkrankheiten, sowie fortgesetzte Hilfe nach der vorübergehenden Ansiedlung von Flüchtlingen<sup>75)</sup>.

Die Niederlande schlugen ferner vor, im ersten Fall die Hilfe aus den normalen Ressourcen des WEP zu leisten, während im zweiten Fall die IEFER in Betracht komme. Die Beteiligung der Geberländer am Entscheidungsprozeß ist nach Auffassung der Niederlande insbesondere im zweiten Fall erforderlich. Dabei ist an Sonderberatungen mit den Ständigen Vertretern dieser Länder bei der FAO gedacht<sup>76)</sup>.

Die *Einschaltung der Geberländer* ist ein entscheidender Punkt. Die offensichtlich laxen, wenn nicht mißbräuchlichen Handhabung der Genehmigungskompetenz durch den FAO-Generaldirektor macht ein Minimum von äußerer Kontrolle vor der Erteilung von Genehmigungen dringend erforderlich, um den gegenwärtigen Ermessensspielraum der FAO einzuschränken. Zur Zeit erfährt der Verwaltungsrat des WEP von konkreten Notstandshilfen erst Monate nach der Erteilung der Genehmigung, und er kann daher allenfalls eine mehr oder weniger platonische Post-hoc-Diskussion führen, vorausgesetzt, daß sich überhaupt ein Mitgliedsland dazu bereit findet, einen Einzelfall herauszugreifen<sup>77)</sup>.

<sup>75)</sup> Hinter den Kulissen mehrerer römischer Sitzungen über Nahrungsmittel-Notstandshilfe wurde den üblichen Kategorien von Notstandsfällen (man- oder naturemade) noch eine weitere hinzugefügt: „Saouma-made disasters“.

<sup>76)</sup> Dies entspricht in etwa einem Vorschlag des Verfassers (siehe den in Fußnote 74 zitierten Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung vom 1. 10. 1980).

<sup>77)</sup> Ein Minimum von Kontrolle könnte dadurch erreicht werden, daß eine kleine — auf rotierender Basis für ein Jahr gewählte — Gruppe der bei der FAO akkreditierten Ständigen Vertreter der Mitgliedsländer einmal wöchentlich und/oder ad hoc zusammentritt und auf Grund detaillierter Berichte des Generaldirektors über die vorliegenden Anträge für Notstandshilfe befindet. Sollte die Gruppe — in welcher Geber- und Nehmerländer *paritätisch* vertreten sein müßten — nicht durch Konsens oder mehrheitlich einem Vorschlag des Generaldirektors zustimmen, so wäre der Einzelfall erneut zu überprüfen.

## IV. Einflußnahme auf die Kontrollorgane

Wie im Abschnitt III. dargelegt wurde, kann von einer ausreichenden Effizienz- oder gar Erfolgskontrolle bei der FAO nicht die Rede sein. Der Generaldirektor plädiert für „*Selbst-evaluierung*“ als Kernstück der Evaluierung, sträubt sich aber gegen unabhängige Prüfungen und Kontrollen. Den External Auditor hat er hinzunehmen, aber dieser kann auch nicht annähernd als eine Instanz für eine ausreichende externe Effizienz- und Erfolgskontrolle angesehen werden<sup>78</sup>). Als einige Industrieländer im Hinblick auf das fast totale Fehlen einer Kontrolle wenigstens *stichprobenartige unabhängige Evaluierungen* der Arbeit der Organisation forderten, wurde einer ihrer Sprecher in öffentlicher Sitzung der Konferenz das Ziel heftiger persönlicher Angriffe des Generaldirektors<sup>79</sup>). Der Antrag wurde ohne überzeugende Gründe mit der Stimmenmacht der Entwicklungsländer niedergestimmt<sup>80</sup>). Es bleibt unverständlich, daß die Industrieländer eine solche Entscheidung ohne eindeutigen Protest hingenommen haben, obwohl sie die Sanktionierung der *praktisch unbeschränkten Verfügungsmacht* des Generaldirektors über *Hunderte von Millionen Dollar* bedeutet. Was die finanzielle Seite angeht, so hat der FAO-Generaldirektor damit eine viel stärkere — weil unkontrollierte — Machtposition als die Regierungschefs demokratischer Staaten.

Die Tatsache, daß den Regierungen der meisten Entwicklungsländer an Kontrollen der Verwendung der empfangenen äußeren Hilfe nicht gelegen ist und daß sie schon von daher am gleichen Strang wie der Generaldirektor ziehen, vermindert den Ernst der Angelegenheit nicht. Im Gegenteil: Soweit diese Regierungen auf echte Entwicklungsfortschritte Wert legen, müßten sie Evaluierungen im Interesse ihres Landes begrüßen und nicht als „Einmischung in innere Angelegenheiten“ abtun. Wenn sich die FAO-Konferenz von 1979 mit fadenscheinigen Gründen die ablehnende Haltung des Generaldirektors gegen stichprobenartige unabhängige Evaluierungen zu eigen gemacht hat, so illustriert das deutlich, wie stark die Organisation von ihrem obersten Funktionär dominiert wird. Er hat es verstanden, sich einen ungewöhnlich starken Einfluß

auf die Steuerungsorgane dieser größten Sonderorganisation des UNO-Systems zu verschaffen.

Sein Einfluß bezieht sich aber nicht nur auf die alle zwei Jahre zusammentretende Vollkonferenz und den sich jährlich mindestens einmal versammelnden FAO-Rat, sondern auch auf die für Kontrollzwecke spezifisch geschaffenen wichtigen Untergremien dieser Organe (insbesondere den Programm- und den Finanzausschuß). In fast allen Fällen ist es Saouma bisher gelungen, die Entscheidungen dieser Gremien in seinem Sinne zu beeinflussen.

Einen wichtigen Hebel für die Einflußnahme auf die Kontrollorgane bietet die „*Gruppe der 77*“, mit deren überwältigendem Stimmenblock der Generaldirektor fest rechnen kann. Die Einflußnahme beginnt bereits mit der Besetzung der Kontrollorgane, also des FAO-Rats (dessen Mitglieder durch die Konferenz gewählt werden) und der Untergremien. Der Programm- und der Finanzausschuß werden völlig von den „77“ beherrscht.

Es ist in Rom kein Geheimnis, daß die Leitung der FAO, d. h. Saouma selbst und einige der Beigeordneten Generaldirektoren, in der römischen „Gruppe der 77“ eine wesentliche Führungs- und Koordinierungsrolle spielen. Viele Initiativen der „77“ kommen aus dieser Quelle, welche auch Formulierungshilfen leistet, ja ganze Erklärungen und Redetexte entwirft, die sodann unter der Flagge der „77“ in öffentlichen Sitzungen verwendet werden<sup>81</sup>).

<sup>81</sup>) Ein wohlinformierter Regierungsdelegierter brachte die Situation auf die folgende Formel: „FAO is an organization which manages itself by managing its managers.“ — Wie eng das Zusammenspiel zwischen der FAO-Spitze und den „77“ ist, wurde auch für Außenstehende beim FAO-Rat im November 1980 deutlich erkennbar: Der UNDP-Verwaltungsrat hatte im Juni 1980 einstimmig (mit den Stimmen der „77“) beschlossen, den Sonderorganisationen in den kommenden Jahren für die von ihnen mit UNDP-Mitteln durchzuführende technische Hilfe nur noch 13 Prozent (statt wie bisher 14 Prozent) Management-Kosten („support costs“) zu erstatten. Saouma entfachte daraufhin eine intensive Kampagne für die Aufrechterhaltung des Status quo, und er gewann dafür die Unterstützung des Programm- und Finanz-Ausschusses der FAO, obwohl die „Gruppe der 77“ im UNDP-Rat die gegenteilige Haltung eingenommen hatte. Angesichts des Verhaltens der römischen „77“ kam es im FAO-Rat zu keiner klaren Entscheidung, obwohl inzwischen auch der zuständige Ausschuß der UNO-Generalversammlung den Beschluß des UNDP-Rats mit den Stimmen der „77“ bestätigt hatte. Angesichts Saoumas Sträuben, sich der Entscheidung der UNO-Ge-

<sup>78</sup>) Siehe Fußnote 25 und den dazu gehörenden Text.

<sup>79</sup>) Siehe Fußnote 43.

<sup>80</sup>) Siehe den Auszug aus dem Konferenzbericht in Fußnote 45.

Für die enge, ja intime Zusammenarbeit mit den „77“ zahlt Saouma — oder besser gesagt die Organisation — einen sehr hohen Preis. Einerseits beinhaltet die einseitige Abstützung aller seiner Maßnahmen auf die „77“ einen *Verzicht* auf eine wirklich *neutrale Position* zwischen Nord und Süd. Unter Saouma ist die Arbeit der FAO total und einseitig auf die Zielsetzungen des Südens ausgerichtet worden, und zwar im Sinne der radikalsten Version des Konzepts einer „neuen internationalen Wirtschaftsordnung“. Die FAO kann *nicht mehr als ausgleichende Instanz* zwischen den gegensätzlichen Konzepten im Nord-Süd-Konflikt wirken, sondern sie ist bewußt zum engagierten Anwalt der einen Seite geworden<sup>82)</sup>.

Andererseits haben die Gegenleistungen Saoumas aber auch handfeste *materielle Aspekte*. Der FAO-Generaldirektor hat zahlreiche Möglichkeiten, konkreten Interessen der einzelnen Länder bzw. ihrer Delegierten durch *praktisch unkontrollierbare Ermessensentscheidungen* Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang spielt nicht nur eine *gezielte Personalpolitik* eine Rolle; viel wesentlicher noch sind die Möglichkeiten, welche sich aus den von der Entscheidung des Generaldirektors abhängigen *Mittelzuteilungen* im Rahmen der zunehmenden Zahl von *Sonder- und Aktionsprogrammen* der Organisation ergeben. Das Instrument der gezielten Personalpolitik wurde in den letzten Jahren z. B. bei der Unterbringung einer Anzahl früherer Sprecher der „Gruppe der 77“ in hohen und sehr ho-

hen Posten bei der FAO und beim UNO/FAO-Welternährungsprogramm eingesetzt<sup>83)</sup>.

Viel stärker freilich kann Saouma mit Mittelzuteilungen aus den zahlreichen Sonder- und Aktionsprogrammen operieren, um die „77“ für sich einzuspannen (siehe dazu z. B. die genannten Aktionsprogramme, das Technische Kooperationsprogramm der FAO; die Nahrungsmittel-Notstandshilfe). Ein Land, welches an Ressourcen aus diesen Töpfen interessiert ist, wird sich hüten, die Solidarität der „77“ zu durchbrechen. Der außergewöhnlich hohe Anteil von Kapitalgütern (Ausrüstungsgegenständen aller Art) bei der technischen Hilfe beinhaltet in dem hier interessierenden Gesamtzusammenhang (Prämierung von Verhaltensweisen) ungesunde Aspekte, den der Korruption auf verschiedenen Ebenen nicht ausgeschlossen. Der Mißbrauch bei der extrem weiten Interpretierung des Begriffs „Notstand“ im Zusammenhang mit Nahrungsmittelhilfe stößt selbst bei Entwicklungsländern auf Widerstand.

Abgesehen von der Effizienz- und der Erfolgskontrolle fehlt es bei der FAO auch an einer ausreichenden *Management-Kontrolle*. Allenfalls gibt es auf der unteren Ebene Kontrollen der Arbeitsabläufe, die aber für die Gesamtkontrolle keinen oder nur einen sehr geringen Aussagewert haben. Eine Gesamt-Management-Kontrolle ist offenbar sogar unerwünscht, schon um beliebig eingreifen zu können. Das Absinken der fachlichen Qualifikation des Personals in vielen Einheiten spielt in diesem Gesamtzusammenhang mehr als eine Nebenrolle<sup>84)</sup>.

## V. Leistungsabfall durch Absinken der Arbeitsmoral

In einer geschlossenen Sitzung mit den Spitzenfunktionären der FAO im November 1980 sprach Saouma von seiner „ernsten Sorge“ darüber, daß die *„Effizienz der Organisation“* durch übermäßigen *Absentismus* beeinträchtigt werde. Einen Monat später griff er das gleiche Thema vor dem gesamten Personal auf, wobei er von dem *„beunruhigenden Aus-*

neralversammlung zu beugen, ist die Frage noch nicht endgültig bereinigt. Siehe O. Matzke, Sonderstellung der FAO im UNO-System?, Neue Zürcher Zeitung, 11. 12. 1980, Nr. 288.

<sup>82)</sup> Ob Saouma dabei immer den *echten* (mittel- und langfristigen) Interessen des Südens dient, steht auf einem anderen Blatt. Hinzukommt, daß die Interessen der verschiedenen Untergruppen der „Gruppe der 77“ durchaus nicht immer identisch sind.

*maß“* des Absentismus sprach, der laufend größer werde<sup>85)</sup>.

Dem Generaldirektor lag bei seinen Ermahnungen eine durch das FAO-Sekretariat unter

<sup>83)</sup> In einem Fall im Welternährungsprogramm kam es im Hinblick auf die fachliche Qualifikation des Ernannten zu lebhaften Protesten des Personals, welches darauf hinwies, daß weitaus bessere Kandidaten zur Verfügung ständen.

<sup>84)</sup> Ein resignierter FAO-Funktionär: „Es stimmt einfach alles nicht mehr. Aber da das Salär zum Teil noch stimmt und es schwierig ist, aus Reih und Glied auszutreten, wird kurzgetreten, stillgehalten und mitgelaufen.“

<sup>85)</sup> Siehe O. Matzke, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. 1. 1981; sowie Neue Zürcher Zeitung, 6. 1. 1981, Nr. 2.

Mitwirkung des (unter schwedischer Leitung stehenden) ärztlichen Dienstes der Organisation erarbeitete Studie vor, welche in der FAO wie ein Geheimdokument behandelt wird<sup>66</sup>). Nach der Studie liegt die Absentismusrate durch Krankheit bei der FAO etwa 20 Prozent über der der neun in Genf ansässigen UNO-Institutionen. Für Oktober 1979 wurde ermittelt, daß die Krankheitsrate der Abwesenheit von durchschnittlich 200 Angestellten im Tagesdurchschnitt entspricht. Die höhere Absentismusrate im Vergleich zu Genf wird teilweise damit erklärt, „daß die lokalen kulturellen und sozialen Verhältnisse zwischen Genf und Rom sehr verschieden sind“. In diesem Zusammenhang wird auch auf die Verschiedenheit der Anstellungsbedingungen hingewiesen: „Viele der Genfer Institutionen sind zurückhaltender als die FAO, soweit es sich um den Grad der *Sicherheit des Arbeitsplatzes* handelt.“

Als wesentliche Ursache für den Absentismus wird der „chronische Überverbrauch von Alkohol oder chronischer *Alkoholismus*“ erwähnt. Wörtlich: „Eine stichprobenartige Überprüfung der FAO-Bediensteten im Jahr 1980 zeigte bei 20 Prozent das Vorhandensein eines Serumfaktors, der ein Indikator für solchen Überverbrauch ist.“ Für die Studie steht fest, daß „der Alkoholismus wesentlich zu erhöhter Abwesenheit wegen Krankheit und, in einigen Fällen, zu Verhaltensstörungen führt“. Es wird daher die Unterstützung der Leitung der FAO für die Schaffung eines Programms zur Bewußtmachung der Alkoholgefahren („alcohol awareness programme“) gefordert<sup>67</sup>.

Das Problem des Absentismus ist im Grunde nur eines von einer Anzahl von *Symptomen* für den *Verfall der Arbeitsmoral* in der FAO. Arbeitsklima und Arbeitsmoral haben sich in den letzten Jahren merklich verschlechtert,

<sup>66</sup>) Siehe O. Matzke, FAO-Maßnahmen gegen Absentismus — Eine interne Studie, Neue Zürcher Zeitung, 29. 11. 1980, Nr. 278. Ferner: O. M., Hohe Krankheitsrate in der Welternährungsorganisation — Verfall der Arbeitsmoral — Chronischer Alkoholismus, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. 12. 1980.

<sup>67</sup>) Dieses Programm soll außerhalb des ärztlichen Dienstes durch die Personalabteilung verwaltet werden, sich aber bezüglich Diagnosen und Therapie auf diesen Dienst stützen. Saouma hat alle Vorgesetzten dafür verantwortlich gemacht, Fällen übermäßiger Abwesenheit nachzugehen und die erforderlichen Schritte zu ergreifen. Allerdings sind Kenner der überaus großzügig gefaßten FAO-Statuten betr. Abwesenheit wegen Krankheit der Meinung, daß es kaum Möglichkeiten gibt, den gegenwärtigen Zustand substantiell zu ändern, insbesondere, soweit es sich um Personal mit Dauerkontrakten handelt.

obwohl das Personal hinsichtlich der Besoldung und der Arbeitsbedingungen als privilegiert anzusehen ist. Die Masse des Personals tendiert mehr und mehr dazu, das gestellte Arbeitspensum mit Indifferenz und Apathie anzupacken. Unter den Ursachen dafür spielt Skepsis, ja Mißtrauen gegenüber der Spitze der Organisation eine wesentliche Rolle.

Von der fachlichen Qualifikation vieler Spitzenfunktionäre ist man ohnehin nicht überzeugt. Es ist charakteristisch, daß der Vorsitzende der *Association of Professional Staff of the FAO* es wagen konnte, in einem „News Letter“ der Association von 1979 zu schreiben, daß die Leute an der Spitze der FAO „nicht einmal in der Lage sind, einen *Parkplatz zu betreiben*“. In einem anderen „News Letter“ (Juni 1980) bescheinigte er der Leitung „muddled“ und „defensive thinking“.

Einer breiten Schicht des Personals konnte es nicht auf die Dauer verborgen bleiben, daß ihr höchster Vorgesetzter mit einem System des *give and take* gegenüber der „Gruppe der 77“ viele persönliche Ziele verfolgt, wobei all das, was seiner Wiederwahl im November 1981 förderlich sein könnte, absolut im Vordergrund steht. Daß in diesem Zusammenhang seine praktisch unbeschränkte Verfügungsmacht über beträchtliche Ressourcen eine wesentliche Rolle spielt, ist dem Personal ebenfalls bekannt. Die egoistische Motivation des Chefs konnte nicht ohne Einfluß auf die seiner Mitarbeiter bleiben<sup>68</sup>).

Gerade diejenigen Bediensteten, welche noch an die große Aufgabe der FAO glauben, sind

<sup>68</sup>) Gewisse Parallelen zu der Situation im UNO-Hauptquartier in New York sind unverkennbar. Siehe dazu Seymour Maxwell Finger und Nina Hanan, *The United Nations Secretariat Revisited*, Ralph Bunche Institute on the United Nations Graduate School, City University of New York, August 1980. Wörtlich heißt es in der Studie (S. 2): „The United Nations has increasingly become a political arena where high officials engage in political give-and-take and where ‚interest groups‘ lobby for their country's interests. Consequently, a feeling of helplessness is widespread and in most cases the only effective incentives left to induce employees' responsibility and hard work, according to high-level officials, are negative reinforcement; e. g. threats to the security of their jobs. Thus, the fundamental conception of the ideal civil servant is being eroded; the dedicated, motivated, very hard working officials are clearly a minority. Political appointees are frequently not loyal to the United Nations, but to their respective governments, upon which they depend for further reward or punishment. Many of these political appointees reach high positions of power when they are, in fact, unable to use that power constructively for UN purposes.“

frustriert, zumal sie in zunehmendem Maß Zweifel am Sinn ihrer Arbeit bekommen und manche der von der Leitung verkündeten Konzepte ablehnen. In privaten Gesprächen wird z. B. der Versuch des Generaldirektors, unabhängigen Evaluierungen selbst stichprobenartigen Charakters auszuweichen und den Slogan von der Qualität der „Selbstevaluierung“ zu verkünden, als Zeichen der Schwäche kritisiert. Diejenigen, welche die FAO ernst nehmen, sind auch bereit, sich einer unabhängigen Bewertung ihrer Leistungen zu stellen.

Kein einzelner Faktor aber wirkt auf Arbeitsmoral und -klima negativer und deprimierender als die seit 1976 betriebene *Personalpolitik*. Das gilt nicht nur für die Besetzung von Spitzenposten, sondern auch für den höheren und mittleren Dienst. Die *Association of Professional Staff of the FAO* kämpft seit Jahren um die Einhaltung von verfahrensmäßigen Regeln bei der Kandidatenauswahl. Der Generaldirektor kann diese Regeln von Fall zu Fall außer Kraft setzen<sup>89)</sup> und macht von dieser Möglichkeit in zunehmendem Maß Gebrauch. In einem ihrer Mitteilungsblätter stellte die Association fest, daß „eine unbekannte Zahl“ von

Ernennungen ohne die grundsätzlich vorgesehene Einschaltung des Professional Staff Selection Committee erfolgt sei. Sie verwies ferner auf eine Liste von 19 spezifischen Fällen, in denen das Selection Committee nicht eingeschaltet war und erwähnt, daß der Generaldirektor allein im Jahr 1979 die Streichung von fünf bereits veröffentlichten Stellenausschreibungen verfügt hat<sup>90)</sup>.

Es spricht sich auch außerhalb der Personalabteilung herum, daß mehr und mehr Positionen, die früher von fachlich qualifizierten Kandidaten aus Industrieländern besetzt zu werden pflegten, heute fachlich unzulänglichen Bewerbern aus Entwicklungsländern angeboten werden. Der „geographischen“ Verteilung der Posten wird der Vorrang vor der fachlichen Kompetenz gegeben. Diese Umschichtung muß zwangsläufig zu verstärkter Ineffizienz der Organisation führen. Man erhält so Personal, welches willenlos hörig, motivationslos und den Aufgaben nicht mehr gewachsen ist<sup>91)</sup>. Besondere Verbitterung herrscht, wenn neben der politischen Komponente bei der Postenvergabe auch noch persönlicher oder verwandtschaftlicher *Favoritismus* eine Rolle spielt<sup>92)</sup>.

## VI. Folgerungen für die Mitgliedsländer der FAO

Auf Grund der vorstehenden Ausführungen lassen sich bezüglich der von den Mitgliedsländern zu ziehenden Folgerungen folgende Thesen vertreten:

— Die FAO müßte geschaffen werden, wenn sie nicht schon bestände. Aber es muß versucht werden, wenigstens gewisse Reformen durchzusetzen. Dazu gehört vor allem ein Minimum von Effizienz- und Erfolgskontrolle.

— Für den gegenwärtigen, zu vielen Beanstandungen Anlaß gebenden Zustand der FAO trägt in erster Linie der Generaldirektor die Verantwortung. Mitverantwortlich sind aber auch alle diejenigen Mitgliedsländer, welche das Fehlen einer Effizienz- und Erfolgskontrolle hinnehmen und sich mit der vom Generaldirektor propagierten „Selbstevaluierung“ der Organisation abfinden.

<sup>89)</sup> Während der Generaldirektor bei der Besetzung der hohen Posten statutenmäßig freien Ermessensspielraum hat, soll er sich bei der Besetzung der „Professional“-Posten (P-1 bis P-5) grundsätzlich an bestimmte Prozeduren halten (u.a. Stellenausschreibung und Anhörung des Professional Staff Selection Committee).

— Auch die Entwicklungsländer, denen es auf echte Entwicklungsfortschritte ankommt, müßten und könnten davon überzeugt werden, daß die Steigerung der Effizienz vor allem in ihrem Interesse liegt und daß daher gewisse unabhängige Kontrollen unerlässlich sind.

<sup>90)</sup> APS News Letter, September/Oktober 1980.

<sup>91)</sup> Schon im November 1978 bemerkte der Vorsitzende der Association of Professional Staff of the FAO im „APS News Letter“ zum Trend der Personalpolitik unter Saouma: „The entire system has become so political, with people from the ‚right‘ countries and with the right connections being brought in from outside to fill jobs — even at the lowest professional levels — for which they are often untrained and unfitted, not to mention insiders leapfrogging over the heads of more qualified people for the same reason.“

<sup>92)</sup> Krasses Beispiel aus dem Jahr 1980: Die Besetzung des wohl dotierten Postens des Ständigen Vertreters der FAO in Chile durch den fachlich unqualifizierten Schwager der Ehefrau des FAO-Generaldirektors. Der Fall wurde dadurch noch verschlimmert, daß der Ernante schon kurz nach Dienstantritt wegen eines ersten Fehlverhaltens fristlos seines Amtes enthoben werden mußte.

— Die Länder des „Nordens“, welche die Hauptlast der Finanzierung der FAO tragen, schulden es nicht nur ihren Steuerzahlern, daß die effiziente Verwendung der eingesetzten Mittel kontrolliert wird, sondern sie haben auch ein Eigeninteresse an einer effizienten FAO.

— Da in der gegenwärtigen Situation niemand weiß, wie effizient die FAO ihre Mittel verwendet, ist eine Erhöhung des FAO-Haushalts sachlich nicht zu rechtfertigen. Sie würde die Gefahr der Mittelverschwendung vergrößern. Die von der Presse gemeldete — nicht dementierte — Absicht des Generaldirektors, der FAO-Konferenz in diesem Jahr eine Erhöhung des Haushalts um mindestens 50 Prozent vorzuschlagen, ist allein schon aus diesen Gründen absurd.

— Angesichts des Zusammenspiels zwischen dem Generaldirektor und der „Gruppe der 77“ steht so gut wie fest, daß eine überdimensionale Erhöhung des Haushalts durchgesetzt werden wird. Die „77“ haben während des letzten FAO-Rats klar zu erkennen gegeben, daß

sie die diesbezüglichen Pläne des Generaldirektors unterstützen werden.

— Die meisten Länder des „Nordens“ wagen es — schon aus (pseudo-)politischen Erwägungen — nicht, sich klar gegen die massive Ausweitung des Haushalts auszusprechen. Da sie ohnehin überstimmt werden, halten sie es auch nicht für opportun, sich ihrer Stimme zu enthalten. Alle Anzeichen sprechen dafür, daß sich die Länder des „Nordens“ auch bezüglich der Wiederwahl des gegenwärtigen Generaldirektors, die angesichts der Haltung der „77“ als fast gesichert angesehen werden kann, nicht einmal mehr zu einer Stimmenthaltung aufraffen werden. Mit einer solchen Haltung decken sie aber die bisherige Politik des Generaldirektors, und sie ermutigen ihn zu einer Fortsetzung des bisherigen Kurses. Dies gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland, die sich bereits im Dezember 1980 durch eine offizielle Mitteilung dahingehend festgelegt hat, die Kandidatur des gegenwärtigen Generaldirektors für seine Wiederwahl zu unterstützen, obwohl die Wahl erst im November 1981 ansteht.

## Thomas Wälde: „Neue Weltwirtschaftsordnung“ und „Weltwirtschaftsrecht“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/81, S. 3—16

Mit der vorliegenden Arbeit versucht der Verfasser, die Bedeutung der rechtlichen Dimension des Konzeptes einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ darzustellen. Rechtlichen Regelungen fällt bei der Organisation wirtschaftlicher Interaktion zwischen Industrie- und Entwicklungsländern vor allem die Aufgabe zu, die notwendige Stabilität langfristiger Kooperations-Projekte zu erhöhen. Dabei sind vor allem zwei Ebenen zu unterscheiden, auf denen Rechtsformen und Rechtsnormen den Entwicklungsprozeß im Rahmen internationaler Arbeitsteilung beeinflussen: Auf der Ebene des Völkerrechts entstehen in Form der Verhaltenskodizes und vom Konsens getragener UN-Resolutionen neue rechtliche Regelungen, die teilweise das von der westlichen Welt getragene klassische Völkerrecht ablösen. Hier geht es darum, ein System eines internationalen Wirtschaftsentwicklungsrechtes zu schaffen, das aufgrund seiner universalen Akzeptierbarkeit und Geltung die Entwicklungsländer zu gleichberechtigten Partnern macht.

Neben dieser völkerrechtlichen Dimension eines Weltwirtschaftsrechts ist den Rechtsformen eine besondere Bedeutung zuzumessen, welche die unmittelbaren Projektbeziehungen zwischen Unternehmen und Staaten regeln. Hier bilden sich neben der klassischen Direktinvestition neue Formen langfristiger, vertraglich organisierter Projekt-Kooperation heraus. Diese Rechtsformen sind jedoch einem Test auf ihre „Entwicklungseignung“ zu unterziehen. Dabei stellt sich heraus, daß die Eigenart des Entwicklungsprozesses — Infrastrukturschwächen, Verhandlungsunterlegenheit, Verwundbarkeit sich noch entwickelnder Wirtschaftssysteme — eine besondere Rücksicht in dem Inhalt der Rechtsformen der Projekt-Kooperation erfordern.

Der Verfasser weist darauf hin, daß in den entstehenden rechtlichen Regelungen für die Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen Entscheidungen notwendig sind, wie sie in Deutschland etwa zur Korrektur ungleichgewichtiger Verhandlungsmacht im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft erforderlich waren. Ein Weltwirtschaftsrecht, das die Programmatik einer „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ konkretisiert, muß den Schutz und die Förderung der Wirtschaftsentwicklung der Staaten der Dritten Welt besonders im Auge haben. Schließlich ist zu bezweifeln, ob der exzessive Legalismus der Industriestaaten für die Dritte Welt überall ein taugliches Rezept darstellt. Die Suche nach neuen Rechtsformen muß sich deswegen von einem vorherrschenden Eurozentrismus trennen und ein gegenseitiges Lernen — von Nord nach Süd, aber auch von Süd nach Nord — ermöglichen.

## Otto Matzke: Unzureichende Effizienz- und Erfolgskontrolle im UNO-System. Das Beispiel der Welternährungsorganisation (FAO)

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/81, S. 17—37

Der Bericht der von Willy Brandt geleiteten Nord-Süd-Kommission befaßt sich kritisch mit der Effizienz der UNO-Organisationen. Er setzt sich dafür ein, diese Organisationen „wirksamer“ zu gestalten und empfiehlt die Einsetzung eines „außenstehenden Gremiums zur Überwachung der Arbeit“ dieser Organisationen. Die Welternährungsorganisation (FAO) bietet ein eindeutiges Beispiel einer Institution ohne ausreichende Effizienz- und Erfolgskontrolle. Der gegenwärtige Generaldirektor der FAO legt mit Zustimmung der Konferenz der Organisation den Akzent der Kontrolle auf „Selbstevaluierung“. Eine neutrale Kontrolle von außen wird praktisch kaum ausgeübt, zumal die FAO sich sogar gegen stichprobenartige Evaluierungen sträubt. Das Fehlen einer äußeren Kontrolle wirkt sich vor allem in der technischen Hilfe und in der Nahrungsmittel-Notstandshilfe aus. Hunderte von Millionen Dollar werden jährlich ohne Wirksamkeitskontrolle nach völlig freiem Ermessen des Generaldirektors aufgewendet.

Die (in der „Gruppe der 77“ zusammengeschlossenen) Entwicklungsländer sind an äußeren Kontrollen nicht interessiert und decken daher die Haltung des Generaldirektors. Die Industrieländer nehmen den gegenwärtigen Zustand mit milden verbalen Protesten hin. Der Generaldirektor bietet den „77“ für ihre Haltung zu dieser und zahlreichen anderen Fragen — darunter insbesondere auch die seiner Wiederwahl — Gegenleistungen durch eine zunehmend politisch ausgerichtete Personalpolitik und durch — von sachfremden Erwägungen beeinflußt — großzügige Mittelzuteilungen im Rahmen der vielen Sonder- und Aktionsprogramme der FAO. Dieses Zusammenspiel zwischen dem Generaldirektor und den „77“ hat zur Folge, daß die Arbeit der FAO einseitig auf die Zielsetzungen des Südens ausgerichtet wird. Die FAO hat damit die Funktion einer ausgleichenden Instanz zwischen den unterschiedlichen Konzepten im Nord-Süd-Konflikt aufgegeben und ist zum politischen Anwalt des Südens geworden.