

zesse" (S. 200). Die Analyse des Maastrichter Vertrages bestätigt die Kritik namhafter Experten. Insbesondere ist zu sagen: "Letztendlich werden auf diese Weise Entscheidungen politischen Instanzen überantwortet, die eigentlich aus rein (volks-) wirtschaftlicher Sicht betrachtet werden müßten" (S. 293). Die Autorin räumt jedoch ein, daß die Beibehaltung des bisherigen Zustandes wohl nicht besser ist als die Währungsunion, so daß mit einiger Mühe ein verhalten positives Gesamturteil erreicht werden kann: "Die aufgezählten Mängel des Maastrichter Vertragswerkes sind nach alledem nicht von der Hand zu weisen, doch sind sie auch keineswegs irreversibel" (S. 239). Ein etwas weniger im Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehendes Thema behandelt *Wolfgang Bayer*: Die Vergabe von öffentlichen Bauleistungen auf der Grundlage der neueren EG-Richtlinien. Für einen wichtigen Sektor der Volkswirtschaft steht jedoch dieses Thema ganz bestimmt im Mittelpunkt. Außerdem können anhand dieses Spezialthemas wichtige allgemeine Fragen der Umsetzung von EG-Richtlinien in innerstaatliches Recht erörtert werden. Zu einem spezifisch deutschen Problem führt der letzte Beitrag dieses Bandes (von *Hansjörg Schrötter*), nämlich zur Staatsangehörigkeit. Im Mittelpunkt steht das Übereinkommen über die Verringerung der Mehrstaatigkeit von 1963, das im Kontext des gesamten deutschen Staatsangehörigkeitsrechts (einschließlich des Einbürgerungsrechts) erörtert wird. Dazu gehört auch die Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Vergleich der deutschen Regelungen mit denjenigen anderer Staaten. Zum Schluß arbeitet der Autor "Argumentationslinien zur Änderung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts unter Hinnahme doppelter Staatsangehörigkeit" heraus. Alle für und gegen eine solche Hinnahme sprechenden Argumente werden berücksichtigt. Der Autor schließt mit einem skeptischen Zitat von Rudolf Augstein, das andeutet, daß eine doppelte Staatsangehörigkeit im Verhältnis von zwei Staaten "nicht funktionieren" würde.

*Otto Kimminich*

*Klaus Dicke*

### **Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen**

Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen  
Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 116  
Duncker & Humblot, Berlin, 1994, 396 S., DM 112,-

Das Bemühen um eine Reform der Vereinten Nationen wird in Deutschland zumeist mit dem Wunsch nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat identifiziert. Es handelt sich jedoch um einen wesentlich breiter angelegten Reformprozeß. Zwei Ereignisse, die auch in der deutschen Öffentlichkeit wahrgenommen worden sind, zeigten dies: 1993/94 wurde Richard von Weizsäcker im Anschluß an seine Amtszeit als Bundespräsident zum Kovorsitzenden einer auf Vorschlag des UN-Generalsekretärs eingesetzten "Unabhängigen

Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen" berufen. Im Herbst 1994 wurde dem deutschen Diplomaten Karl Theodor Paschke das neugeschaffene Amt eines Unter-Generalsekretärs für den Bereich Interne Aufsicht übertragen. Tatsächlich ist die Reform der Vereinten Nationen ein Prozeß, der fast so alt ist wie die Weltorganisation selbst. Von den Mitgliedstaaten wird in diesem Zusammenhang immer wieder die Effizienz und Effektivität der Vereinten Nationen eingefordert, aber auch die Organe der Vereinten Nationen bedienen sich dieser Ausdrücke. Der Begriff der Effizienz bezieht sich dabei auf das Verhältnis zwischen angestrebtem Zweck und eingesetztem Mittel und meint einen sparsamen Mitteleinsatz. Effektivität bezeichnet hingegen den Zielerreichungsgrad. Welche Mittel eingesetzt werden, bleibt insoweit außer Betracht.

Den Gehalt der Topoi Effizienz und Effektivität zu klären, ist das Ziel der Kieler Habilitationsschrift von Klaus Dicke. Dazu werden die Topoi aus der Praxis der Vereinten Nationen heraus rekonstruiert und einer theoretischen Analyse unterzogen. Dies geschieht in fünf Kapiteln, die sich in insgesamt 14 Paragraphen gliedern.

Einleitend befaßt sich Dicke mit den Begriffen der Effizienz und Effektivität in der staats- und verwaltungswissenschaftlichen Theorie, namentlich der Systemtheorie und der Organisationslehre (§ 2). Daran schließt sich im 2. Kapitel ein geschichtlicher Abriss der Entstehung internationaler Organisationen und insbesondere der Vereinten Nationen an, in dem Dicke parallele Entwicklungen staatlicher und internationaler Verwaltung herausarbeitet.

Das zentrale 3. Kapitel ist der Rekonstruktion der Topoi Effizienz und Effektivität in der Entwicklung der Vereinten Nationen gewidmet. In zwei historischen Längsschnittanalysen werden zunächst die Jahresberichte der UN-Generalsekretäre von Lie bis Pérez de Cuellar (§ 5) und die Reformgeschichte der Vereinten Nationen bis 1985 (§ 6) analysiert. In den Jahresberichten werden unterschiedliche Auffassungen der Generalsekretäre von der Rolle der Vereinten Nationen deutlich, die personabhängig und zum Teil zeitbedingt sind. Die Analyse des Reformprozesses zeigt die Schwierigkeiten einer Chartaänderung, aber auch die Entwicklungsfähigkeit der Organisation im Rahmen der Charta. Das gilt für den Ausbau der Vereinten Nationen im wirtschaftlich-sozialen Bereich ebenso wie für die Fortentwicklung des Peacekeeping im Rahmen einvernehmlich neu interpretierter Chartabestimmungen.

Es folgen zwei problemorientierte Querschnittsanalysen. Zunächst werden die unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich Effizienz und Effektivität der Vereinten Nationen herausgearbeitet (§ 7). Während die Entwicklungsländer eine Effektivitätssteigerung durch organisatorisches Wachstum befürworten, setzen die Hauptbeitragszahler, insbesondere die USA, vorrangig auf eine erhöhte Effizienz der Verwaltung. Dahinter zeigt sich die Kluft zwischen der Staatenmehrheit, die neue Programme beschließt, und der Minderheit der Hauptbeitragszahler, die diese finanzieren soll. Sodann werden mangelnde Koordination und Kontrolle als strukturelle Effektivitäts- und Effizienzprobleme untersucht (§ 8). Es zeigt sich, daß die Vereinten Nationen über eine schlüssige Konzeption der Koordination und Kontrolle verfügen, deren Elemente weitgehend US-amerikanischen Vorbildern nachgebildet sind. Unzureichend sind jedoch die Anwendung und vor allem das

Zusammenspiel der einzelnen Elemente. Sie scheitern an politischen Faktoren, namentlich an den Interessen der Mitgliedstaaten und Autonomiebestrebungen der Sonderorganisationen.

Zur Reform der Vereinten Nationen nach 1985 (§ 9) gehört vor allem eine Umgestaltung des Haushaltsverfahrens. Dicke arbeitet in diesem Zusammenhang die Effektivität konsensualer Entscheidungsverfahren heraus, die es gestatten, Mehrheits- und Minderheitsinteressen gleichermaßen Geltung zu verschaffen. Am Ende der Untersuchung der Topoi Effizienz und Effektivität in der UN-Praxis steht ein Katalog von Effektivitäts- und Effizienzkriterien (§ 10).

Im 4. Kapitel wird das Konzept internationaler Organisationen als Katalysatoren, Forum und Form zwischenstaatlicher Kooperation entwickelt (§ 11). Grundlage dieses Konzepts sind die Ideen des Friedens und des Rechts. Sodann werden verschiedene Theorien internationaler Organisationen weitgehend fruchtlos daraufhin untersucht, ob sich Effizienz und Effektivität mit ihrer Hilfe näher bestimmen lassen (§ 12). Im einzelnen geht Dicke auf funktionalistische und realistische Theorien ein, aber auch auf neuere Ansätze aus den Bereichen der politischen Ökonomie, der Organisationssoziologie und der Regimetheorie.

Im 5. Kapitel zieht Dicke die Schlußfolgerungen der Untersuchung. Was das Verhältnis von Effizienz und Effektivität angeht, wird aus dem normativen Anspruch der UN-Charta, dem Frieden und dem Völkerrecht zu dienen, die Unzulänglichkeit einer an realistischen Theorien ausgerichteten reinen Effizienzbetrachtung hergeleitet. Derartige Modelle bedürften vielmehr der Einbettung in einen an der Funktion internationaler Organisationen ausgerichteten, effektivitätsorientierten Ansatz. Andererseits sei Effizienz eine notwendige Voraussetzung, damit Staaten internationale Organisationen nutzen (§ 13). Abschließend wird die je nach Bereich unterschiedliche Effizienz und Effektivität der Vereinten Nationen bilanziert (§ 14). Effizienzdefizite werden vor allem bei Koordination und Systemsteuerung diagnostiziert. Die Effektivität der Nationen hänge letztlich entscheidend von ihrer Reformfähigkeit ab, sei damit allerdings immer wieder dem politischen Willen der Mitgliedstaaten unterworfen.

Die breitangelegte Untersuchung ist das Ergebnis einer jahrelangen Beschäftigung des Verfassers mit den Vereinten Nationen. Dicke zeichnet einen Querschnitt durch ein halbes Jahrhundert UN-Geschichte. Die in den letzten Jahren zu verzeichnende Rückverlagerung des Tätigkeitsschwerpunktes hin zu friedenssichernden Interventionen wird dabei naturgemäß nur am Rande behandelt. Das erscheint schon deshalb sinnvoll, weil abschließende Bewertungen insoweit bisher kaum möglich sind. Der Ertrag der vorliegenden Untersuchung wird sich jedoch auch bei der Analyse dieser neuesten Entwicklungen fruchtbar machen lassen. So zeigen sich bei der großangelegten, mehrjährigen Operation im ehemaligen Jugoslawien UN-typische Effizienz- und Effektivitätsprobleme. Erwähnt sei nur die Schwierigkeit, klare Handlungsziele zu definieren und die Tätigkeit verschiedener UN-Organe, wie Sicherheitsrat, Generalsekretär, UNPROFOR, UN-Flüchtlingshochkommissariat und World Food Programme, aber auch von Akteuren außerhalb des UN-Systems, wie NATO und IKRK, zu koordinieren. Es ist nicht auszuschließen, daß sich das Tätigkeitsfeld

der Vereinten Nationen in den kommenden Jahren erneut stark verändern wird. Die Erkenntnisse von Dicke werden ihren Wert behalten, solange die Staatengemeinschaft überhaupt im Rahmen der Vereinten Nationen zusammenarbeitet.

*Robert Uerpmann*

*Jost Delbrück (ed.)*

**Allocation of Law Enforcement Authority in the International System**

Duncker & Humblot, Berlin, 1995, 196 pp., DM 78,-

The end of the Cold War has brought about structural changes in international relations. Although it seems early to draw definite conclusions on the precise impact of these changes, one specific manifestation is the changed attitude in and towards global and regional inter-governmental organizations. In many quarters power relations have changed and slightly more space has been created to address important issues in the fields of, for example, peace and security, human rights, and the environment, avoiding the pre-determined ideological positions so typical of the Cold War period. However, the initial euphoria about the new situation and the opportunities it seemed to offer for international lawmaking and its enforcement have already been driven away by the eruption of conflicts of various nature all over the world. It has become obvious that the new world order (if established at all) brings with it a string of new problems. In the area of peace and security, the United Nations Security Council (UNSC) gained room for intervention in conflict situations by the reduced use of veto power by its permanent members. In some instances, such as the Lockerbie Case, recent UNSC practice has caused concern. Criticism of the Security Council's increasingly wide interpretation of article 39 of the UN Charter – determining a threat to or breach of the peace or act of aggression, and allowing for mandatory enforcement action – amounts to allegations of abuse of power and certainly raises the issue of limits to its competence.

The questions posed by this example and its context are an important practical dimension of the issues addressed in the book under review, which contains the proceedings of a European-American symposium organized by the Kiel Institute of International Law in March 1994. The symposium addressed the general problem of effective enforcement of public international law, and more specifically the allocation of appropriate and adequate law enforcement authority in the international system. The papers presented tackle these subjects respectively at the global, regional and state level.

The first contribution is from *Paul C. Szasz*, a former UN official who at the time of writing, amongst other things, was legal adviser to the International Conference on the Former Yugoslavia. It is a clear and well-written piece on the topic "Centralized and Decentralized Law Enforcement: The Security Council and the General Assembly Acting under Chapters VII and VIII", although it has little new to offer for those who generally follow the legal and inter-