

Vision mit Handlungsanweisung

Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen

SEBASTIAN GRAF VON EINSIEDEL

»Die Tatsache, daß die Gruppe so unterschiedlicher namhafter Persönlichkeiten einen Konsens über weitsichtige und dennoch praktische Empfehlungen erzielen konnte, läßt mich hoffen, daß die Mitglieder der Organisation insgesamt ebenfalls dazu in der Lage sein werden.«

UN-Generalsekretär Kofi Annan in seinem Begleitschreiben zum High-level Panel-Bericht zur Vorlage für die Generalversammlung, vom 2. Dezember 2004

Am 2. Dezember 2004 hat die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (High-level Panel on Threats, Challenges and Change), ein von UN-Generalsekretär Kofi Annan ein Jahr zuvor eingesetztes hochrangiges Reformgremium, seinen Bericht mit Vorschlägen zur Reform des kollektiven Sicherheitssystems und der Vereinten Nationen veröffentlicht.

Der Bericht »Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung«¹ wurde nicht nur in UN-Kreisen in New York, sondern auch in den Hauptstädten und den internationalen Medien mit Ungeduld erwartet – nicht zuletzt, weil weithin bekannt war, daß der Bericht Vorschläge zur Reform des Sicherheitsrats enthalten würde. Allerdings sind die Vorschläge zur institutionellen Reform der UN-Organe, auf die die Medienberichterstattung sich konzentrierte, keineswegs Hauptbestandteil des Berichts. Weitreichender – zumindest aus Sicht des Panels – ist der Versuch, eine neue Vision kollektiver Sicherheit für das 21. Jahrhundert zu entwerfen. Gleichzeitig enthält der Bericht 101 praktische Empfehlungen, wie die Vereinten Nationen den heutigen und künftigen Sicherheitsbedrohungen – von Armut und Bürgerkriegen über Terrorismus und organisierte Kriminalität bis hin zu Massenvernichtungswaffen – effektiver und effizienter begegnen können. Die *New York Times* sprach gar von den »umfassendsten Reformvorschlägen in der Geschichte der Vereinten Nationen«.

Erste Reaktionen von Regierungsvertretern stimmen hoffnungsvoll. Ob die Reformen allerdings umgesetzt werden, hängt vor allem von drei Faktoren ab: Erstens: inwieweit die »G-77« (heute eine Gruppe von 132 Entwicklungsländern) bereit ist, »robustere kollektive Maßnahmen zur Bekämpfung sogenannter »harter« Sicherheitsbedrohungen wie Massenvernichtungswaffen und Terrorismus zu akzeptieren und hierfür gewisse Souveränitätsverzichte in Kauf zu nehmen. Zweitens: ob und in welchem Ausmaß die Geberländer bereit und in der Lage sind, mehr Ressourcen für die Bekämpfung von Armut und Infektionskrankheiten in den Entwicklungsländern aufzuwenden. Und drittens: welche Haltung die Vereinigten Staaten in der zweiten Amtszeit ihres wiedergewählten Präsidenten George W. Bush gegenüber den UN einnehmen werden.

Gründung des Panels

Krise und Reform begleiten die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung. Immer wieder wurde die Relevanz der Organisation in Frage gestellt. Selten zuvor war jedoch das Gefühl einer existentiellen Krise so weit verbreitet, wie nach dem Irak-Krieg im Frühjahr 2003. Die Invasion der USA und ihrer Verbündeten trotz eindeutiger Opposition einer Mehrheit des Sicherheitsrats rüttelte an den Grundfesten kollektiver Sicherheit. In den USA hörte man häufig, die UN seien irrelevant, seien sie doch nicht in der Lage, ihren Androhungen auch Taten folgen zu lassen. Gegner des Irak-Kriegs wiederum kritisierten, es

Sebastian Graf von Einsiedel, geb. 1972, von 2002 bis 2004 Programmbeauftragter bei der International Peace Academy in New York, war Mitglied des wissenschaftlichen Mitarbeiterstabs des High-level Panels und arbeitet seit Anfang des Jahres bei den Vereinten Nationen am Follow-up des Panel-Berichts.



sei die Unfähigkeit der UN, einen in ihren Augen illegalen Angriffskrieg zu verhindern, die sie zur Irrelevanz verdamme.

Vor diesem Hintergrund sprach UN-Generalsekretär Kofi Annan vielen aus dem Herzen, als er in seiner viel zitierten Rede vor der 58. Generalversammlung² am 23. September 2003 warnte, die Vereinten Nationen stünden an einer Wegscheide (fork in the road), an der nichts Geringeres als das auf den UN beruhende System kollektiver Sicherheit auf dem Spiel stehe. Annan betonte, es reiche nicht aus, Unilateralismus anzuprangern. Vielmehr müßten sich die UN »unmittelbar den Bedrohungen stellen, in deren Angesicht sich manche Staaten besonders verwundbar fühlen, denn es sind diese Bedrohungen, die sie zu unilateralem Handeln veranlassen. Wir müssen zeigen, daß diesen Bedrohungen durch kollektive Maßnahmen effektiv begegnet werden kann und wird³.« In Anbetracht einiger »neuer und alter Gefahren«, müßten die UN selbstkritisch analysieren, ob sie nach wie vor in der Lage seien, den Weltfrieden zu wahren, oder ob radikale Reformen nötig seien⁴. Er kündigte die Gründung einer »hochrangigen Gruppe angesehener Persönlichkeiten« an und betraute sie mit ebendieser Aufgabe.

In dem Bericht der Gruppe sollten erstens heutige und zukünftige Sicherheitsbedrohungen identifiziert und analysiert werden, zweitens evaluiert werden, welchen Beitrag kollektive Maßnahmen bei der Bewältigung dieser Bedrohungen leisten können, und drittens konkrete Vorschläge gemacht werden, wie das System kollektiver Sicherheit effektiver gemacht werden könne⁵.

Der bis dahin international eher wenig bekannte ehemalige Ministerpräsident Thailands, Anand Panyarachun, wurde zum Vorsitzenden des Panels ernannt. Weitere Mitglieder waren ehemalige hochrangige – und zumeist bereits im Ruhestand befindliche – Politiker und Diplomaten, unter ihnen nicht wenige ehemalige Außenminister und Regierungschefs⁶. Die Wahl der Persönlichkeiten spiegelte durchaus die Machtverhältnisse im UN-System wider. So waren Vertreter aller fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats in die Kommission berufen worden. Allerdings wurden alle Panel-Mitglieder aufgefordert, in ihrer persönlichen Eigenschaft zu dienen und nicht die Regierungen ihrer Herkunftsstaaten zu repräsentieren. Zur Unterstützung des Panels wurde ein sechsköpfiger und im UN-Sekretariat angesiedelter wissenschaftlicher Mitarbeiterstab unter der Leitung von Stephen Stedman eingerichtet, einem von der Stanford-Universität beurlaubten Professor für Politikwissenschaften.

Das Panel sollte dem Generalsekretär ursprünglich seinen Bericht bis 15. August 2004 vorlegen. Doch wurde der Termin aus Zeitgründen auf den 2. Dezember verschoben. Die Gruppe kam zwischen Dezem-

ber 2003 und November 2004 insgesamt sechsmal für jeweils drei Tage in den regionalen UN-Hauptstädten Wien, Genf, Addis Abeba und New York zusammen – das letzte Mal symbolträchtig während der Präsidentschaftswahl in einem New Yorker Hotel mit Blick auf ›Ground Zero‹. Hinzu kamen unzählige Seminare, Konferenzen und Beratungen mit Regierungen, Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft in der ganzen Welt, an denen meist mehrere Kommissionsmitglieder sowie Mitarbeiter des wissenschaftlichen Stabes teilnahmen.

Ein neuer Rahmen für kollektive Sicherheit

Die schwierigste Frage, vor der das Panel zu Beginn seiner Arbeit stand, war, wie breit es die Bedrohungen für den Frieden und die internationale Sicherheit interpretieren sollte – eine Frage, die seit mehr als 20 Jahren unter Wissenschaftlern heftig debattiert wird⁷. In seiner Rede vom September 2003 hatte der Generalsekretär auf ›harte‹ und ›weiche‹ Bedrohungen verwiesen, wobei sich die letzteren auf extreme Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung bezogen. Auch das Mandat (Terms of Reference) gab dem Panel einen relativ breiten Spielraum, schränkte es jedoch dahingehend ein, daß dessen Empfehlungen sich nur soweit auf wirtschaftliche und soziale Faktoren beziehen sollten, als diese eine ›direkte Auswirkung auf zukünftige Bedrohungen für Frieden und Sicherheit haben⁸.«

Den Kommissionsmitgliedern wurde schnell klar, daß die Ansichten darüber, was als vorrangig zu behandelnde Bedrohung der Sicherheit zu bewerten ist, von Region zu Region extrem divergieren. In Industrieländern werden vor allem Massenvernichtungswaffen und Terrorismus als besonders akute Sicherheitsbedrohungen aufgefaßt, Armut und Krankheiten hingegen eher als entwicklungspolitische Probleme. Vertreter vieler Entwicklungsländer bestehen darauf, daß Armut und Infektionskrankheiten mindestens ebenbürtige Sicherheitsbedrohungen sind und verweisen auf die hohen Sterblichkeitsraten durch Armut oder HIV/Aids. Die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und Terrorismus wird hingegen häufig als übertrieben angesehen.

Das Panel schloß sich hier eindeutig den Befürwortern eines erweiterten Sicherheitsbegriffs an. Sicherheit, die man im wahrsten Sinne des Wortes als kollektiv bezeichnen kann, kann nur dann erreicht werden, wenn allgemein Konsens darüber besteht, welches die Bedrohungen sind, denen sich die UN stellen müssen. Länder und Regionen müssen die Sicherheitsbedrohungen der anderen – ob wahrgenommen oder real – anerkennen. Das Panel definierte eine Bedrohung der internationalen Sicherheit als »jedes Ereignis und jeden Prozeß, der zum Tod vieler Menschen oder zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staaten als das tragende Element des internationalen Systems untergräbt.« Ausgehend von dieser Definition identifizierte das Panel sechs gleichwertige Kategorien von Bedrohungen:

1. sozioökonomische Bedrohungen (Armut, Infektionskrankheiten, Umweltzerstörung);
2. zwischenstaatliche Kriege;
3. innerstaatliche Konflikte;
4. Massenvernichtungswaffen;
5. Terrorismus;
6. organisierte Kriminalität.

Die Autoren argumentieren, daß die unterschiedlichen Bedrohungswahrnehmungen insofern realitätsfern sind, als daß alle Bedrohungen angesichts der heutigen Interdependenz weltweite Auswirkungen haben. Tatsächlich trifft die Definition kollektiver Sicherheit – »eine Bedrohung für einen ist eine Bedrohung für alle« – heute mehr denn je zu, und das Schicksal der Industrie- und Entwicklungsländer ist enger miteinander verknüpft als je zuvor. So hat die Weltbank errechnet, daß durch die durch die Terroranschläge vom 11. September 2001

ausgelöste weltweite Wirtschaftskrise mehr als zehn Millionen Menschen in extreme Armut gestürzt wurden. Die SARS-Epidemie in Asien wiederum hat gezeigt, wie ein neuer Erreger durch den Massenflugverkehr innerhalb weniger Wochen in Dutzende Länder getragen werden kann.

Bei der Erarbeitung eines kollektiven Sicherheitssystems, das allen Bedrohungen effektiv begegnet, folgte das Panel vier Grundsätzen. Erstens war allen Beteiligten bewußt, daß die UN nicht den Schlüssel zur Lösung aller Probleme haben. So bezieht sich der Bericht auf die Vielzahl ineinander greifender internationaler und regionaler Organisationen, Institutionen und Vertragsregime die das System kollektiver Sicherheit ausmachen. Es galt, die komparativen Vorteile der UN zu identifizieren. Zweitens sollte der Schwerpunkt auf eine Reform der politischen Strategien liegen und nicht auf eine Reform der Institution. Drittens nahm sich das Panel vor, zwar weitreichende und visionäre, aber dennoch pragmatische und realistische Vorschläge zu machen, die zumindest eine minimale Chance haben würden, in die Realität umgesetzt zu werden. Und viertens wollte man sich vor allem darauf konzentrieren, die präventive Dimension des kollektiven Sicherheitssystems zu stärken.

Schwerpunkt ›State-building‹ und Armutsbekämpfung

Die UN-Mitgliedstaaten werden von den Autoren als ›vorderste Verteidigungsfront‹ gegen die gesamte Palette der von ihnen identifizierten Bedrohungskategorien aufgefaßt. Der Bericht bekräftigt damit die zentrale Rolle des Staates im internationalen System. Souveränität wird in diesem Zusammenhang als eingeschränkt und als Verantwortung verstanden, Bedrohungen ›bei sich zu Hause‹ anzugehen. Der Bericht legt folgerichtig in seinen Empfehlungen einen besonderen Schwerpunkt auf die Stärkung staatlicher Kapazitäten und den Aufbau von Institutionen. Vor allem Entwicklungsländern, denen durch internationale Verträge oder Resolutionen des Sicherheitsrats zum Teil komplexe und weitreichende Verpflichtungen auferlegt werden – beispielsweise in der Terrorismusbekämpfung – müssen von der internationalen Gemeinschaft mehr Unterstützung erwarten können, um diesen Verpflichtungen auch gerecht zu werden.

Viele Entwicklungsländer sind allerdings derart arm, daß sie die Rolle der ›vordersten Verteidigungsfront‹ kaum wahrnehmen können. Entwicklungshilfe und Armutsbekämpfung werden deshalb vom Bericht als Grundelemente struktureller Prävention identifiziert. Dieser Ansatz wird dadurch untermauert, daß quantitative Analysen – unter anderem der Weltbank – eine deutliche Korrelation zwischen extrem niedrigem Bruttoinlandsprodukt und dem Auftreten von Bürgerkriegen nachgewiesen haben⁹.

Während der konzeptionelle Ansatz des Berichts, Entwicklungspolitik ins Zentrum kollektiver Sicherheit zu setzen, durchaus innovativ ist, betritt er in seinen spezifischen Empfehlungen bewußt kein Neuland. Vielmehr orientiert er sich an den großen internationalen entwicklungspolitischen Vereinbarungen der letzten Jahre, vor allem dem Monterrey-Konsens und dem Durchführungsplan von Johannesburg aus dem Jahr 2002. Die Umsetzung der Millenniums-Erklärung von 2000 im Auge, fordert der Bericht die Umsetzung der Kernelemente dieser Rahmenvereinbarungen, vor allem die Anhebung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), Reformen im Bereich guter Regierungsführung in Entwicklungsländern, den Abschluß der ›Doha-Runde‹ bis 2006 und einen weiter reichenden Schuldenerlaß für hochverschuldete Entwicklungsländer.

In seinen Empfehlungen nahm der Bericht damit zentrale Botschaften des sogenannten ›Millennium Project‹-Berichts vorweg, der am 17. Januar 2005 veröffentlicht wurde. Dieser Bericht eines ebenfalls vom UN-Generalsekretär eingesetzten Expertengremiums unter der Leitung des Wirtschaftsprofessors Jeffrey Sachs leistet, was weit über

das Mandat des High-level Panels hinausgegangen wäre: Er liefert einen detaillierten Umsetzungsplan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele und ist damit als komplementär zum Bericht des High-level Panels zu verstehen¹⁰.

Innerstaatliche Konflikte

Das Ende der Blockade der Supermächte im Sicherheitsrat führte in den neunziger Jahren zu einem dramatisch ansteigenden Engagement der UN in innerstaatlichen Konflikten. Entgegen dem weitverbreiteten Eindruck, die Anzahl von Bürgerkriegen habe seit dem Ende des Kalten Krieges drastisch zugenommen, ist deren Zahl tatsächlich seit 1992 stetig zurückgegangen. Der Bericht erkennt an, daß die UN dazu maßgeblich beigetragen haben. Beispiele für größtenteils erfolgreiche UN-Interventionen reichen von El Salvador, Guatemala, Kambodscha, Mosambik und Namibia Anfang und Mitte der neunziger Jahre bis zu Kosovo, Ost-Timor, Sierra Leone Ende der neunziger Jahre.

Trotz mancher Erfolge sind die Defizite der UN bei der Prävention und Beendigung innerstaatlicher Konflikte jedoch unübersehbar. Das Versagen der UN angesichts des Genozids in Rwanda im Jahr 1994 ist nur das tragischste Beispiel für den umfassenden Reformbedarf in diesem Bereich. Das High-level Panel macht eine Reihe von innovativen Vorschlägen, wie die UN in den Bereichen Konfliktprävention, Friedenswahrung und Friedensbildung gestärkt werden können.

Der Bericht propagiert vor allem eine Stärkung der UN im Bereich der operationellen Konfliktprävention. So beklagen die Autoren, daß die UN nicht über einen Stab professioneller und gut ausgebildeter Unterhändler verfüge, die in Krisen- oder Konfliktsituationen vermitteln können. Es mag in diesem Zusammenhang erhellend sein, daß im gesamten UN-System nur ein einziger Beauftragter mit dem Bürgerkrieg in Kolumbien befaßt ist. Angesichts der Erkenntnis, daß der Kampf um Bodenschätze wie Diamanten oder Coltan oft Bürgerkriege anheizt, schlägt der Bericht vor, daß die UN diesen Staaten bei einem auf gerechte Verteilung abzielenden Management ihrer Ressourcen zur Seite steht.

Im Bereich der Friedenseinsätze greift das Panel verschiedene Vorschläge des Brahimi-Berichts aus dem Jahr 2000 auf, der ein bemerkenswertes und zum Großteil bisher nicht umgesetztes Reformpaket zu diesem Bereich vorlegte¹¹. Insbesondere bemängeln die Autoren, daß die Einsätze in der Vergangenheit zu häufig nicht mit den notwendigen Ressourcen und dem notwendigen Mandat ausgestattet waren, »spoiler« in die Schranken zu weisen, die darauf aus sind, Friedensprozesse zu unterminieren.

Die größte Sorge des Panels im Bereich Friedenseinsätze galt allerdings dem Problem, daß die Nachfrage nach gut ausgerüsteten Truppen und Transportkapazitäten das Angebot bei weitem übersteigt. Intensiv diskutierte das Panel den bis in das Jahr 1945 zurückgehenden Vorschlag, eine stehende schnelle Eingreiftruppe der UN ins Leben zu rufen, die Konfliktsituationen in der Frühphase eindämmen könne. Allerdings wurde dieser Vorschlag als zu kostenintensiv und politisch nicht durchsetzbar verworfen. Statt dessen beschränkte sich das Panel darauf, vor allem Industriestaaten in die Verantwortung zu nehmen. Diese sollen ihre Militärstruktur mit Blick auf friedenserhaltende Maßnahmen reformieren, schnelle Eingreiftruppen bilden und diese für UN-Operationen zur Verfügung stellen.

Die innovativsten Vorschläge hat das Panel wohlmöglichst im Bereich der Friedenskonsolidierung gemacht. Vor allem der Vorschlag, eine Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) ins Leben zu rufen, hat in UN-Kreisen in New York gesteigertes Interesse hervorgerufen. Der Bericht sieht vor, daß diese Kommission nach Artikel 29 der UN-Charta vom Sicherheitsrat als subsidiäres Organ des Rates eingerichtet werden soll, jedoch mit einer anderen Zusammensetzung. So sollen dieser zwischenstaatlichen Kommissi-

Überflüssig wie ein Kropf

Zur Frage eines deutschen Ständigen Sitzes im Sicherheitsrat

Im Herbst dieses Jahres, sechs Jahrzehnte nach Gründung der UN stehen wesentliche Entscheidungen über die Zukunft der Weltorganisation an. Die Generalversammlung befaßt sich mit den 101 Vorschlägen zur politischen und institutionellen Reform der UN, die ein von Generalsekretär Kofi Annan berufenes Expertengremium (High-level Panel) letzten Dezember vorgelegt hat. Zudem zieht die Generalversammlung eine erste Zwischenbilanz der Umsetzung ihrer im Jahr 2000 beschlossenen »Millenniums-Erklärung«, in der es unter anderem um die Halbierung der weltweiten Armut bis 2015 geht.

Verlauf und Ergebnis dieser Beratungen könnten endlich zu der so dringend erforderlichen Stärkung der Handlungsfähigkeit der UN beitragen und zur Verbesserung ihrer in vielen der 191 Mitgliedstaaten erheblich angeschlagenen Glaubwürdigkeit. Eine Chance hierfür besteht allerdings nur, wenn möglichst viele der 191 Mitgliedsregierungen aktives Interesse zeigen an dem gesamten Reformpaket des »High-level Panel« und nicht nur eng definierte nationale Machtinteressen verfolgen. Letzteres aber tut die deutsche Bundesregierung. Bislang interessiert sie sich nur für einen Ständigen Sitz Deutschlands im UN-Sicherheitsrat im Zuge einer Erweiterung dieses Gremiums. Auf diesen Aspekt beschränken sich die öffentlichen Äußerungen und die Medienarbeit des Bundeskanzlers und des Außenministers sowie der Berliner UN-Diplomaten in New York. Daher überrascht es nicht, daß in Deutschland bislang über Fachpublikationen hinaus keine interessierte Öffentlichkeit für das Thema UN-Reform in seinen vielfältigen Aspekten existiert.

Für die 16 Mitglieder des »High-level Panel« ist die Erweiterung des Sicherheitsrats – anders als von der Bundesregierung verbreitet – keineswegs »der Kern« der UN-Reform. In dem über 100-seitigen Bericht des Panels spielt das Thema nur eine untergeordnete Rolle. Und es ist – nicht zufällig – der einzige Punkt, bei dem die Panel-Mitglieder keinen Konsens erzielen konnten. Deshalb präsentierten sie zwei denkbare Modelle für eine Ratsveränderung: eines mit und eines ohne neue Ständige Sitze. Ausdrücklich einig war sich die Gruppe allerdings darin, daß es auf gar keinen Fall neue Ständige Sitze mit Veto geben soll. Um so größer war das Befremden in New York, als der deutsche Bundeskanzler wenige Tage nach Veröffentlichung des Panel-Berichts diesen Anspruch der Bundesregierung erneut öffentlich bekräftigte. Zu Recht ist die Bundesregierung – gemeinsam mit einer großen Mehrheit der anderen 190 UN-Staaten – der Ansicht, daß die derzeitige Zusammensetzung des Sicherheitsrats »die weltpolitische Realität der Gegenwart« und die Mitgliedschaft in der Generalversammlung »nicht mehr angemessen widerspiegelt«. Aus der Forderung nach mehr »Repräsentativität« des Rates folgt allerdings gerade nicht, daß ausgerechnet Deutschland – oder ein anderes europäisches Land – einen Ständigen Sitz erhalten sollte. Gemessen an den Anteilen der einzelnen Regionen an der Weltbevölkerung spricht eher alles für einen deutlichen Abbau der europäischen Stimmrechte im Sicherheitsrat. Denn die Einwohnerzahlen aller 25 EU-Staaten sowie Rußlands machen nur knapp zehn Prozent der Weltbevölkerung aus. Gleichzeitig besetzen die Europäer aber bereits heute drei von fünf Ständigen Sitzen. Mit der Forderung nach einem nationalen Sitz für Deutschland begibt sich die Bundesregierung zudem in Widerspruch zum auch von ihr proklamierten Ziel einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union.

Die rot-grüne Koalition begründet ihren Anspruch auf einen Ständigen Sitz Deutschlands im Sicherheitsrat stets mit der Bereitschaft, »dauerhaft mehr Verantwortung« in der Welt zu übernehmen. Tatsächlich hat die Regierung aber bislang nicht erklären können, warum ein ständiger deutscher Sitz (ob mit oder ohne Veto)

von Vorteil für die UN und für den »Rest der Welt« wäre. Ihre Leistungsbilanz über die letzten zwei Jahre nichtständiger Mitgliedschaft im Rat liefert diese Erklärung nicht. Auch wenn der Widerspruch Berlins gegen den anglo-amerikanischen Irak-Krieg sowie gegen die von Washington angestrebte Schwächung des Internationalen Strafgerichtshofs wichtig war und bei einer großen Mehrheit der Generalversammlung Unterstützung fand. Des weiteren begründet die Bundesregierung ihren Anspruch damit, daß Deutschland drittgrößter Beitragszahler der Weltorganisation sei, einer der größten Truppensteller für UN-Missionen und sich auch bei den freiwilligen finanziellen Leistungen an das UN-System in der Spitzengruppe der 191 Mitgliedstaaten befände. Abgesehen davon, daß diese Argumentation der Idee der Vereinten Nationen schadet, weil sie suggeriert, man könne sich einen Ständigen Sitz erkaufen oder militärisch erarbeiten, stimmt von den drei Behauptungen nur die erste. Auf Grund objektiver, für alle Mitgliedstaaten der UN gleichermaßen gültigen Kriterien muß Deutschland seit der Vereinigung im Jahre 1990 nach den USA und Japan den drittgrößten Pflichtbeitrag an den regulären UN-Haushalt zahlen. Bei den Truppen für UN-Missionen liegt Deutschland jedoch (zumal wenn man die Soldatenzahlen in Relation zur Bevölkerungsgröße des Entsenderlandes setzt) weit hinter den Niederlanden und anderen europäischen Staaten und (auch in absoluten Zahlen) hinter armen Ländern wie Bangladesch. Und die freiwilligen Zahlungen Deutschlands an UN-Organisationen (etwa im Entwicklungsbereich oder Flüchtlingsbereich), von denen diese Organisationen einen erheblichen Anteil ihrer Arbeit finanzieren müssen, sind in den letzten Jahren erheblich gekürzt worden.

So bleibt der Eindruck, der Berliner Koalition gehe es mit dem Streben nach einem Ständigen Sitz vor allem um die »erneute Vermachung« der deutschen Außenpolitik und um »deutschnationale Revisionsversuche«, vor denen Joschka Fischer in seinem 1994 veröffentlichten Buch »Risiko Deutschland« noch nachdrücklich gewarnt hatte. »Es fängt heute an mit der Parole »Mehr Verantwortung übernehmen!«, schrieb Fischer damals. Danach würden »die ersten Kriegseinsätze Deutschlands stattfinden«, Deutschland einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat erhalten, und irgendwann auch eine Debatte »um die »vollständige Souveränität« beginnen, die »in der heutigen Welt nun einmal die nukleare Souveränität« sei. So werde aus der wirtschaftlichen Großmacht Deutschland allmählich eine politische Großmacht, deren Hegemoniestreben bei den europäischen Nachbarn Furcht, Mißtrauen und mehr oder weniger verdeckte Eindämmungsbemühungen auslösen werde. Elf Jahre später hat die rot-grüne Koalition die meisten Punkte auf Fischers Katalog »deutschnationaler Revisionsversuche« bereits umgesetzt. Und auch die von ihm prognostizierten skeptischen Reaktionen europäischer Nachbarn sind inzwischen erfolgt. Das zeigen die Bedenken in Polen, Italien, Spanien und anderen EU-Staaten gegen einen Ständigen Sitz Deutschlands. Daß die rot-grüne Koalition ihre ursprüngliche Forderung nach einem gemeinsamen Regionalsitz für die EU just dann aufgab, als klar war, daß Fischer keine Chance auf den Posten des ersten EU-Außenministers hatte, hat die Skepsis bei den europäischen Nachbarn noch verstärkt.

Fazit: Die Kampagne der Bundesregierung für einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat nützt der UN nichts, sie erschwert die gemeinsame Außenpolitik der EU, und sie wird möglicherweise im Herbst mit einer peinlichen Abstimmungsniederlage in der Generalversammlung enden. Wenn die Bundesregierung – wie sie gerne behauptet – tatsächlich die UN stärken will, sollte sie ihre Kampagne jetzt einstellen und mit aller Kraft zur Umsetzung der tatsächlich wichtigen Reformempfehlungen des »High-level Panels« beitragen.

Andreas Zumach,
geb. 1954, ist Korrespondent deutschsprachiger Rundfunkanstalten und Zeitungen (darunter der »tageszeitung«, Berlin) beim Genfer Büro der Vereinten Nationen.

Andreas Zumach 

on neben Vertretern des Sicherheitsrats wichtige Geberländer und Vertreter der Bretton-Woods-Institutionen sowie des jeweils auf der Tagesordnung stehenden sogenannten Postkonfliktstaats angehören. Aufgabe der Kommission soll sein, Ressourcen für Postkonfliktstaaten zu mobilisieren und für eine bessere Koordination der zentralen, am Wiederaufbauprozess beteiligten Akteure zu sorgen. Erste Reaktionen mancher Regierungen auf den Vorschlag des Panels zeigen, daß die direkte Anbindung der Kommission an den Sicherheitsrat nicht von allen Staaten befürwortet wird. Manche Entwicklungsländer sähen die Kommission lieber dem Wirtschafts- und Sozialrat angegliedert, stehen sie doch einer weiteren Stärkung des Sicherheitsrats mehr als mißtrauisch gegenüber. Allerdings waren Panel-Mitglieder der Ansicht, nur durch die Anbindung an den Sicherheitsrat könne ein fließender Übergang von der Friedenswahrung zur Friedenskonsolidierung garantiert und ein effektives, handlungsfähiges Organ geschaffen werden.

Massenvernichtungswaffen und Terrorismus

Den Mitgliedern des Panels war bewußt, daß ihr Bericht nur dann eine Chance auf Umsetzung haben würde, wenn er in Washington als seriös und ausgewogen aufgefaßt würde. Das bedeutete jedoch nicht, daß jede Aussage oder Empfehlung auf ihre Annehmbarkeit für Washington überprüft wurde. Vielmehr war man besonders bemüht, glaubwürdig unter Beweis zu stellen, daß präventive kollektive Maßnahmen auch den Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen und Terrorismus effektiv begegnen können.

Der Bericht macht deutlich, daß sich das nukleare Nichtverbreitungsregime in einer schweren Krise befindet. Der Nichtverbreitungsvertrag (NPT) beschränkt das Recht auf den Besitz von Atomwaffen auf die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten, gewährt aber allen Staaten das Recht auf zivile Nutzung von Kernenergie (Artikel IV). Die Schwäche des Vertrags liegt darin, daß sich Staaten unter dem Deckmantel der zivilen Nutzung der Kernenergie, Material und Technologie für die Herstellung von Nuklearwaffen aneignen können. Vor diesem Hintergrund warnt der Bericht vor einer »kaskadenartigen Proliferation« und einer Erosion des Nichtverbreitungsregimes. Als Kern der Lösung dieses Problems empfiehlt der Bericht die Ausarbeitung eines neuen Übereinkommens, nach welchem Staaten auf die eigenständige Urananreicherung und nukleare Wiederaufbereitung verzichten und die Internationale Atomenergieorganisation (IAEA) im Gegenzug die Lieferung und Wiederaufbereitung von spaltbarem Material garantiert.

In seinen Grundkomponenten ähnelt dieser Vorschlag in großen Teilen dem Abkommen, das die EU kürzlich Iran unterbreitet hat, um der Regierung in Teheran einen Verzicht auf die Urananreicherung schmackhaft zu machen – mit dem Unterschied daß die vom Panel propagierte Übereinkunft für alle Staaten gelten würde, die nicht den Zugang zum vollen Brennstoffkreislauf haben. Die Umsetzung dieses Vorschlags würde für eine große Zahl vor allem von Entwicklungsländern den Verzicht auf die Ausübung vertraglich gesicherter Rechte mit sich bringen. Es ist äußerst unwahrscheinlich, daß diese einem solchen Arrangement zustimmen, solange die fünf offiziellen Kernwaffenstaaten China, Frankreich, Großbritannien, Rußland und die USA keine Bereitschaft erkennen lassen, ihrer ebenfalls im Nichtverbreitungsvertrag niedergelegten Verpflichtung der nuklearen Abrüstung nachzukommen (Artikel VI). Der Bericht fordert deshalb von diesen Staaten konkrete Schritte in diesem Bereich. Rußland und die Vereinigten Staaten werden aufgefordert, den Bereitschaftsgrad ihrer strategischen Nuklearwaffen schrittweise zu reduzieren, um einen unbeabsichtigten Atomkrieg zu vermeiden.

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung kann die Weltorganisation bereits manche Erfolge vorweisen. Die zwölf Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus, die über die letzten 30 Jahre unter dem Dach der UN verhandelt wurden, bilden die Grundlage für die inter-



UN-Generalsekretär Kofi Annan nahm am 2. Dezember 2004 den mit Spannung erwarteten Bericht des High-level Panels ›Eine sichere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung‹ von dem Vorsitzenden des Panels, Anand Panyarachun, entgegen. (Von links nach rechts: Gro Harlem Brundtland, Kofi Annan, Anand Panyarachun) UN Foto Nr. 58954 von Eskinder Debebe

nationale Verfolgung und Auslieferung von Terroristen. Vom Sicherheitsrat verhängte Sanktionen gegen Terrorgruppen und staatliche Förderer von Terrorismus zeigen, daß der Sicherheitsrat bei der Bekämpfung dieser Gefahr auch nicht vor Zwangsmaßnahmen zurückschreckt. Und der nach dem 11. September ins Leben gerufene Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus (Counter-Terrorism Committee, CTC) überwacht und hilft bei der Umsetzung vom Sicherheitsrat auferlegter universell bindender Antiterrormaßnahmen.

Der Bericht macht verschiedene Vorschläge, wie diese bestehenden Mechanismen verbessert werden können, vor allem im Bereich der Stärkung staatlicher Terrorismusbekämpfung. Auch drängt er den Sicherheitsrat bei der Verhängung von Sanktionen gegen Individuen rechtsstaatliche Grundsätze anzuwenden und ein individuelles Berufungsverfahren einzurichten – was im Moment bedenkllicherweise nicht existiert.

Die Autoren bedauern das Versäumnis der Weltorganisation, bisher keine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Terrorismus ausgearbeitet zu haben, die einen Rahmen für die Aktivitäten der Organisation in diesem Bereich setzt. Eine solche Strategie müsse auf der klaren Aussage aufbauen, daß Terror eine unter allen Umständen inakzeptable Taktik sei. Sie müsse zum einen die grundlegenden Ursachen des Terrorismus bekämpfen – wobei die Frage, was diese Ursachen sind, sowohl innerhalb des Panels als auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung äußerst umstritten sind – und zum andern die Dimension des Bildungswesens, des Aufbaus von Staaten, und die Förderung globaler Kooperation miteinbeziehen.

Vor allem kritisiert der Bericht die Unfähigkeit der UN-Generalversammlung, sich auf eine Terrorismus-Definition zu einigen, auf deren Grundlage ein umfassendes Übereinkommen gegen den Terrorismus verabschiedet werden könnte. Dies ist weniger ein völkerrechtliches Problem. Die bestehenden internationalen Verträge und das Völkergewohnheitsrecht bilden eine ausreichende rechtliche Grundlage für die Bekämpfung des Terrorismus. Doch die andauernde Debatte, ob Terrorismus unter bestimmten Umständen gerechtfertigt sei, verhindert eine Einigung, was langfristig dem Ansehen der Vereinten Nationen als normsetzende Institution schadet.

Die Argumente, die vor allem von der Organisation Islamischer Staaten immer wieder vorgebracht werden und an denen eine Einigung in der Generalversammlung bisher scheiterte, weist das Panel entschieden zurück. So müsse ›Staatsterrorismus‹ nicht in die Definition einbezogen werden, denn die Gewaltmaßnahmen staatlicher Akteure würden ausreichend durch humanitäres Völkerrecht und das Statut des

Internationalen Strafgerichtshofs geregelt. Die Frage, ob es ein Recht auf Widerstand gegen eine illegale Militärbesatzung gebe, beantwortet das Panel nicht. Allerdings läßt es keinen Zweifel daran, daß eine solche Besatzung die Tötung von Zivilisten unter keinen Umständen rechtfertigt. Aufbauend auf dieser Argumentation bietet der Bericht der Generalversammlung eine Definitionsentwurf an, nach der Terrorismus über die in den zwölf bestehenden Übereinkommen geregelten Tatbestände hinaus als Handlung definiert wird, die »den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Zivilpersonen oder Nichtkombattanten herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen«.

Ob diese oder eine ähnliche Definition tatsächlich eine Chance hat, in der Generalversammlung verabschiedet zu werden, ist ungewiß. Viele UN-Mitgliedstaaten scheinen den Ansatz des Panels sehr zu begrüßen, auch wenn mancher westliche Diplomat bemängelt, die Definition sei als Grundlage für ein umfassendes Übereinkommen gegen Terrorismus zu eng gefaßt. Die Tatsache, daß Amre Moussa, Generalsekretär der Arabischen Liga, als Panel-Mitglied den Ansatz und die Definition des Berichts voll mitträgt, gibt Anlaß zu Hoffnung, doch hängt ein Durchbruch in der Generalversammlung maßgeblich von den weiteren Entwicklungen im Nahost-Friedensprozeß ab.

Selbstverteidigungsrecht und humanitäre Intervention

Der überwiegende Teil der Empfehlungen des Berichts zielt darauf ab, den jeweiligen Sicherheitsbedrohungen vorbeugend zu begegnen. Doch in letzter Instanz beruht das System der kollektiven Sicherheit auf der Androhung oder der Durchsetzung kollektiver Gewaltanwendung. Die UN-Charta enthält in Artikel 2, Abs. 4, ein generelles Gewaltverbot, macht jedoch zwei Ausnahmen: erstens vom Sicherheitsrat unter Kapitel VII der Charta autorisierte kollektive Gewaltmaßnahmen; zweitens das in Artikel 51 der Charta niedergelegte Selbstverteidigungsrecht jedes Staates im Falle eines bewaffneten Angriffs.

Das in der Charta begründete Regelwerk ist im Nachgang der Kosovo-Intervention der NATO im Jahr 1999, und im Kontext des ›11. Septembers‹ sowie der Irak-Intervention der USA von verschiedenen Seiten in Frage gestellt worden. Vor diesem Hintergrund stand das Panel vor zwei Kernfragen: erstens, ob das Selbstverteidigungsrecht insbesondere angesichts der Gefahr der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an Terroristen auf präventive Gewaltanwen-

dung ausgedehnt werden müsse; und zweitens, aufgrund welcher Grundsätze und Kriterien der Sicherheitsrat humanitäre Intervention in Betracht ziehen solle.

Zur ersten Frage stellt der Bericht klar, daß Artikel 51 nach Ansicht der Panelmitglieder weder umgeschrieben noch neu interpretiert werden sollte. Präzedenzfällen aus dem Völkerrecht folgend, unterscheidet das Panel jedoch sorgfältig zwischen präventiver und präemptiver Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung. *Präemptive* Selbstverteidigung gegen eine unmittelbar bevorstehende Gefahr ist durch Artikel 51 gedeckt und bedarf keiner expliziten Autorisierung durch den Sicherheitsrat, solange dem angegriffenen Staat keine Zeit bleibt, diesen anzurufen und keine andere Möglichkeit besteht, einen Angriff abzuwenden. Demgegenüber steht die *präventive* Selbstverteidigung, das heißt Gewaltanwendung gegen eine latente und in der ferneren Zukunft liegende Bedrohung, die nicht durch Artikel 51 gedeckt und somit völkerrechtswidrig ist. Der Bericht ruft den Sicherheitsrat allerdings auf, angesichts heutiger Sicherheitsbedrohungen in Extremfällen bereit zu sein, präventive Gewaltanwendung zu autorisieren.

Zur zweiten Frage, dem Bereich humanitäre Intervention, greift das Panel auf die Argumentation des im Dezember 2001 von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) vorgelegten Berichts »Responsibility to Protect« zurück¹². Dieser verkündete eine im Entstehen befindliche völkerrechtliche Norm, die »Responsibility to Protect«, im UN-Jargon »R2P« genannt. Staatensouveränität wird hier nicht mehr primär als Schutz vor Einmischung in innere Angelegenheiten begriffen, sondern als Verantwortung jedes einzelnen Staates sicherzustellen, die eigene Bevölkerung vor vermeidbaren humanitären Katastrophen zu schützen. Wird ein Land dieser Verantwortung nicht gerecht, geht diese Verantwortung auf die internationale Staatengemeinschaft über. In Fällen von Völkermord oder bei Kriegsverbrechen an der Zivilbevölkerung gebietet sich als letzte Konsequenz eine vom Sicherheitsrat autorisierte militärische Intervention. Der Panel-Bericht ruft die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats auf, von ihrem Vetorecht in solchen Fällen nur dann Gebrauch zu machen, wenn vitale Interessen berührt seien. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit oder Legitimität humanitärer Intervention ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat wird vom Bericht nicht beantwortet – hier konnte innerhalb des Panels kein Konsens gefunden werden.

Der Bericht bestätigt eindeutig die Funktion des Sicherheitsrats als letzte Instanz der Rechtmäßigkeit internationaler Gewaltanwendung, egal ob in Fällen von Bedrohung von außen oder Gefahren für die Zivilbevölkerung. Aber über die Rechtmäßigkeit hinaus stellte sich das Panel die Frage nach der Legitimität von Gewaltanwendung und identifizierte fünf an der klassischen Theorie des gerechten Krieges orientierte Kriterien, die der Sicherheitsrat in Betracht ziehen sollte, bevor er militärische Maßnahmen autorisiert:

1. Ernst der Bedrohung;
2. Redlichkeit der Motive;
3. Anwendung als letztes Mittel;
4. Verhältnismäßigkeit der Mittel; und
5. Angemessenheit der Folgen.

Die Kommissionsmitglieder haben sich nicht der Illusion hingegeben, daß ihre Empfehlungen im Bereich der Gewaltanwendung und die Auflistung von Kriterien in Zukunft Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat wie Anfang 2003 in der Irak-Frage verhindern werden. Allerdings war es den Mitgliedern daran gelegen, wieder den internationalen Konsens darüber herzustellen, welche abstrakten Regeln der Frage der Gewaltanwendung zugrunde liegen, da die Gefahr besteht, daß das Völkerrecht beim Fehlen eines solchen Konsenses nachhaltig ausgehöhlt wird.

Wie erfolgreich dieser Versuch war, einen Grundkonsens wiederherzustellen, wird sich zeigen. Auch wenn die USA den Ausführungen

des Panels zu Artikel 51 durchaus zustimmen würden, ist es eher unwahrscheinlich, daß sie sich für die formelle Anerkennung von Legitimitätskriterien erwärmen können. Manches Mitglied der G-77 hingegen lehnt die Unterscheidung zwischen präventiver und präemptiver Selbstverteidigung vehement ab, öffnete dies doch dem Mißbrauch Tür und Tor.

Sicherheitsratsreform

Besonderes Interesse zogen die Empfehlungen des Berichts zur Reform des Sicherheitsrats auf sich. Dieses Thema beschäftigt die UN verstärkt seit Anfang der neunziger Jahre, als das Ende des Kalten Krieges, Deutschlands Wiedervereinigung und die Neubelebung des Sicherheitsrats nach jahrzehntelanger Lähmung die Debatte um eine Reform des Gremiums wieder aufleben ließ. Einigkeit besteht bei den meisten Mitgliedstaaten darüber, daß seine Zusammensetzung nicht die politischen und wirtschaftlichen Realitäten von heute widerspiegelt. Es wird weithin argumentiert, dies führe zu einem Legitimitätsdefizit des Sicherheitsrats, weshalb er erweitert werden müsse. Bis heute besteht jedoch kein internationaler Konsens darüber, nach welcher Formel eine solche Erweiterung durchgeführt werden solle und ob sie zusätzliche Ständige Mitglieder umfassen solle. Im Jahre 1993 rief die Generalversammlung eine »Open-ended Working Group« zu Sicherheitsratsreform ins Leben, die jedoch bis heute ohne Ergebnis tagt, weshalb sie in UN-Kreisen scherzhaft die »Never-ending Working Group« getauft wurde.

Für einige Jahre rückte das Thema in den Hintergrund, doch die Auseinandersetzung im Sicherheitsrat um den Irak-Krieg und die Gründung des High-level Panels entfachte die Debatte erneut. Kofi Annan machte in seiner Rede vor der Generalversammlung, in der er die Gründung des Panels ankündigte, deutlich, daß er in dieser Frage endlich eine Einigung erwarte. Potentielle Kandidaten für einen Ständigen Sitz bekräftigten erneut ihre Ansprüche. Im Sommer 2003, inmitten des Panel-Prozesses, schlossen sich Brasilien, Deutschland, Indien und Japan zusammen und koordinierten fortan als sogenannte »G-4« eng ihre jeweilige Kampagne für einen Ständigen Sitz. Die im sogenannten Coffee-Club organisierten Gegner einer Erweiterung des Rates um neue Ständige Mitglieder, wie Italien, Pakistan, Mexiko und Argentinien, wurden ebenfalls wieder aktiv.

Die divergierenden Interessen mächtiger UN-Mitgliedstaaten und der politische Druck, dem sich das Panel im Verlauf der Beratungen von allen Seiten ausgesetzt sah, erschwerte dessen Arbeit. Hinzu kam, daß die Mitglieder sich vorgenommen hatten, nicht nur generell eine Erweiterung des Rates – über diese Notwendigkeit herrschte ja ohnehin Einigkeit bei den Mitgliedstaaten –, sondern ein spezifisches Reformmodell vorzuschlagen, um dabei zu helfen, den gordischen Knoten zu durchschlagen.

Viele der Empfehlungen des High-level Panels weisen dem Sicherheitsrat zusätzliche Aufgaben zu oder fordern ihn auf, internationale Normen im Zweifelsfall durch Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Viele Kommissionsmitglieder waren nur willens diese Aufwertung des Sicherheitsrats zu akzeptieren, wenn im Gegenzug dessen Repräsentativität erhöht würde. Im Panel war man sich jedoch auch darüber bewußt, daß ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen Repräsentativität des Rates und seiner Effizienz besteht. Je repräsentativer und größer der Rat, desto mehr Stimmen müssen gehört, desto mehr Auseinandersetzungen müssen ausgefochten und desto mehr nationale Interessen ausgewogen werden. Es stand daher vor der Herausforderung, ein Reformmodell zu entwerfen, bei dem eine Erweiterung nicht zu einem übermäßigen Effizienzverlust führen würde. Das Panel zählte deshalb eine Reihe von Kriterien auf, nach welchen eine Erweiterung des Rates von statten gehen solle. So soll eine Erweiterung die Einbindung vor allem derjenigen Staaten stärken, die einen besonderen Beitrag für den Erhalt für Frieden und Sicherheit lei-

Sicherheitsratsreform

Modell A

Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (wie bisher)	Vorgeschlagene neue Ständige Sitze	Vorgeschlagene Sitze mit (nicht er- neuerbarer) zwei- jähriger Amtszeit	Gesamt
Afrika	53	0	2	4	6
Asien und Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Amerika	35	1	1	4	6
Gesamt Modell A	191	5	6	13	24

Modell B

Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (wie bisher)	Vorgeschlagene Sitze mit (nicht er- neuerbarer) vier- jähriger Amtszeit	Vorgeschlagene Sitze mit (nicht er- neuerbarer) zwei- jähriger Amtszeit	Gesamt
Afrika	53	0	2	4	6
Asien und Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Amerika	35	1	2	3	6
Gesamt Modell B	191	5	8	11	24

sten. Dieser Beitrag solle primär in Form der finanziellen Beiträge und Truppenbeiträge für von den UN mandatierte Friedensoperationen gemessen werden. Doch nachdem dem Bericht ein erweiterter Sicherheitsbegriff zugrunde liegt, faßt er konsequenterweise auch den Beitrag für den Erhalt von Frieden und Sicherheit weit und bezieht für Geberländer eine Annäherung der öffentlichen Entwicklungshilfe an das 0,7-Prozent-Ziel mit ein. Weitere Kriterien sind bessere Vertretung von Entwicklungsländern sowie Stärkung des demokratischen Charakters des Gremiums.

Allerdings konnte sich das Panel nicht darauf einigen, was für ein Modell diesen Kriterien am ehesten gerecht wird. Sie verständigten sich schließlich darauf, zwei Modelle anzubieten (siehe Tabelle). Beide Modelle würden den Rat auf 24 Mitglieder erweitern, eine Grenze, die von einigen Mitgliedern als Obergrenze angesehen wurde, unter denen der Rat nach wie vor arbeitsfähig sein würde. Nach dem ersten Modell würde der Rat um sechs neue Ständige Mitglieder ohne Vetorecht und um drei neue nichtständige erweitert.

Nach dem zweiten Modell würde der Rat um acht »semi-permanente« Mitglieder (ebenfalls ohne Vetorecht) und ein nichtständiges Mitglied erweitert. Im Gegensatz zu nichtständigen Mitgliedern, die von der Generalversammlung für zwei Jahre in den Rat gewählt werden und nicht wiedergewählt werden können, würden semi-permanente Mitglieder für vier Jahre in den Rat gewählt und könnten unbegrenzt wiedergewählt werden.

Die deutsche Bundesregierung ebenso wie die anderen Anwärter auf einen Ständigen Sitz lehnen das zweite Reformmodell strikt ab und möchten sich nicht mit einem »semi-permanenten« Sitz abspesen lassen. In New York wird allgemein erwartet, daß die G-4 im Frühsommer der Generalversammlung eine Resolution zu einer an Modell A orientierten Reform des Rates vorlegen wird. Tatsächlich hat sich während der letzten Generaldebatte der UN eine deutliche Mehrheit der UN-Mitglieder für eine Erweiterung des Rates auch um neue Ständige Mitglieder ausgesprochen. Ob allerdings die Zustimmung für die notwendige Zweidrittelmehrheit reichen wird, ist alles andere als sicher.

Ausblick

Die Erfahrung vergangener Reforminitiativen ist eher ernüchternd. Unzählige Berichte von Reformkommissionen galten als innovativ, einfluß- und aussichtsreich. Aber ihre Empfehlungen fanden nur selten Eingang in den zwischenstaatlichen Entscheidungsprozeß. Es besteht jedoch die berechtigte Hoffnung, daß das Jahr 2005 als Jahr weitreichender UN-Reformen in die Geschichte eingehen wird und zumindest einige der zentralen Vorschläge des High-level Panel-Berichts übernommen werden.

Die Tatsache, daß die Veröffentlichung des Berichts mit Korruptionsvorwürfen gegen hochrangige UN-Funktionäre und Rufen aus dem

amerikanischen Kongreß nach dem Rücktritt des Generalsekretärs zusammenfiel, ließ manchen Beobachter befürchten, dies würde Kofi Annans Fähigkeit untergraben, in der Generalversammlung und in den Hauptstädten für den Bericht zu werben. Derartige Unkenrufe waren allerdings verfrüht und Annan scheint fest entschlossen, sich persönlich für weitreichende Reformen einzusetzen. Auch hat er in seinem Exekutivbüro Anfang 2005 einen kleinen Stab eingerichtet, dessen Hauptaufgabe darin besteht, ihn dabei zu unterstützen, die Reformen voranzutreiben.

Am 17. März wird Annan der Generalversammlung seinen eigenen Bericht vorlegen, der auf den zentralen Empfehlungen des High-level Panels und des Millennium Projects aufbauend, einen Rahmen für den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozeß bieten und die Agenda für den »Major Event«, dem Gipfeltreffen zur Überprüfung der Millenniums-Erklärung, im September bestimmen wird. Wie eingangs angedeutet, hängt viel davon ab, ob es dem Panel mit dem Bericht gelungen ist, ein Paket zu schnüren, das einen Interessenausgleich zwischen den drei wichtigen Machtzentren darstellt, die alle zu Konzessionen bereit sein müssen, soll der Reformprozeß ein Erfolg werden: die G-77, die Geberländer und die USA.

Die ersten Anzeichen geben Anlaß zur Hoffnung. Der konzeptionelle Ansatz des Panels, ein erweitertes Konzept kollektiver Sicherheit zu formulieren, wird weithin begrüßt. Auf diesem Konzept aufbauend müssen Mitgliedstaaten in den kommenden Monaten eine Reihe von Abmachungen (Small Bargains) innerhalb der verschiedenen Problembereiche aushandeln – beispielsweise nukleare Abrüstung im Gegenzug zu nuklearer Abrüstung. Manche Beobachter allerdings gehen davon aus, daß bahnbrechende Reformen im Bereich der kollektiven Sicherheit von einem »Grand Bargain« abhängen werden. Einfach ausgedrückt, verpflichten sich die Industriestaaten in diesem Handel gegenüber den Entwicklungsländern, radikale Schritte in der Armutsbekämpfung nach Maßgabe der Millenniums-Entwicklungsziele zu unternehmen. Im Gegenzug zeigen die Entwicklungsländer in der Souveränitätsfrage Flexibilität und geben den Industriestaaten Raum, um kollektiven Sicherheitsmechanismen »Zähne« für die Bekämpfung der sogenannten »harten Bedrohungen« zu geben. Späte-

stens beim »Major Event« im September wird sich zeigen, ob die Vereinten Nationen in der Lage sind, sich den Herausforderungen und Bedrohungen des 21. Jahrhunderts zu stellen.

- 1 United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 v. 2.12.2004; deutsche Fassung: http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf
- 2 Siehe auch den Bericht über den Verlauf der 58. Generalversammlung von Anja Papenfuß, Straffung der Agenda, in diesem Heft, S. 19ff.
- 3 Kofi Annan, Rede vor der 58. Generalversammlung der Vereinten Nationen, United Nations General Assembly, Fifty-eighth session, 7th plenary meeting, A/58/PV.7, 23. September 2003.
- 4 Ebd.
- 5 Vgl. Terms of Reference of the High-level Panel, UN Doc SG/A/857 v. 4.11.2003, <http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sga857.doc.htm>
- 6 Die Mitglieder des Panels: Robert Badinter (Frankreich), Mitglied des Senats und ehemaliger Justizminister; João Clemente Baena Soares (Brasilien), ehemaliger Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS); Gro Harlem Brundtland (Norwegen), ehemalige Ministerpräsidentin und Generaldirektorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO); Mary Chinery-Hesse (Ghana), ehemalige stellvertretende Generaldirektorin der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO); Gareth Evans (Australien), Präsident der International Crisis Group (ICG) und ehemaliger Außenminister; David Hannay (Großbritannien), langjähriger Diplomat und ehemaliger UN-Botschafter; Enrique Iglesias (Uruguay), Präsident der Interamerikanischen Entwicklungsbank; Amre Moussa (Ägypten), Amtierender Generalsekretär der Arabischen Liga; Satish Nambiar (Indien), ehemaliger Kommandeur der UN-Friedenstruppen in Jugoslawien (UNPROFOR); Sadako Ogata (Japan), ehemalige UN-Hochkommissarin für Flüchtlinge (UNHCR); Anand Panyarachun (Thailand), ehemaliger Ministerpräsident; Jewgenij Primakow (Rußland), ehemaliger Ministerpräsident; Qian Qichen (China), ehemaliger Außenminister; Nafis Sadik (Pakistan), ehemalige Exekutivdirektorin des Weltbevölkerungsfonds (UNFPA); Salim Ahmed Salim (Tansania), ehemaliger Ministerpräsident und Generalsekretär der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU); Brent Scowcroft (USA), ehemaliger Berater für nationale Sicherheit der Präsidenten Gerald Ford und George Bush.
- 7 Siehe zum Beispiel Richard H. Ullman, Redefining Security, International Security, 8. Jg., H.1, Sommer 1983, S. 129–153; siehe auch Richard K. Betts (Hrsg.), Conflict after the Cold War, 2. Aufl., Harlow 2004.
- 8 Vgl. Terms of Reference, a.a.O., (Anm. 5).
- 9 Vgl. Paul Collier et al., Breaking the Conflict Trap, Oxford 2002.
- 10 Homepage des MillenniumProject: <http://www.unmillenniumproject.org>; Bericht: <http://unmp.forumone.com/>; Eine Zusammenfassung des Berichts auf Deutsch: In die Entwicklung investieren: Ein praktischer Plan zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele, ist im Erscheinen begriffen.
- 11 UN Doc A/55/305 – S/2000/809 v. 21.8.2000, United Nations General Assembly, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, New York 2000.
- 12 Vgl. International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, IDRC: Ottawa 2001, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>; siehe dazu auch: Ian Williams, Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, VN 1/2002, S. 10ff.

Mehr Partizipation nicht erwünscht

Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft

HELMUT VOLGER

»Wir, die Völker: Zivilgesellschaft, die Vereinten Nationen und Global Governance«¹ –

so lautet der Titel des Berichts der »Gruppe namhafter Persönlichkeiten für die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft«. Der Bericht der Gruppe – nach ihrem Vorsitzenden, dem früheren brasilianischen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso, auch »Cardoso-Panel« genannt, wurde am 11. Juni 2004 von UN-Generalsekretär Kofi Annan den UN-Mitgliedstaaten zugesandt und am 21. Juni 2004 in Genf und New York der Öffentlichkeit vorgestellt.²

Der Titel des Berichts spielt darauf an, daß nach der Charta der Vereinten Nationen die Völker diejenigen sind, in deren Auftrag und mit deren Legitimation die Staatenregierungen in den Vereinten Nationen den Weltfrieden sichern und für drängende globale Probleme nach gemeinsamen Lösungen suchen sollen, und daß deshalb den Organisationen der Zivilgesellschaft eine große Bedeutung bei der Arbeit der Vereinten Nationen zukommt.

Und in der Tat hat sich in der Vergangenheit die Mitwirkung von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs)³ an der Arbeit der Vereinten Nationen als äußerst hilfreich erwiesen. NGOs verfügen – zum Beispiel im Bereich Menschenrechtsschutz – über detaillierte Informationen über die jeweilige Situation vor Ort und über gute Kontakte zu den Medien. Dadurch können sie die UN-Gremien auf Probleme aufmerksam machen, auf Änderungen in den UN-Gremien und/oder der UN-Politik der Staaten drängen und die Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten über die Arbeit in den Vereinten Nationen, soweit es ihren Tätigkeitsbereich betrifft, informieren⁴.

Doch eine Analyse der derzeitigen NGO-Beziehungen zu den Organen und Organisationen des UN-Systems (siehe Kasten) zeigt, daß es wenig verbindlich geregelte Mitwirkungsmöglichkeiten gibt. Der Zugang zu Tagungsräumen, zu relevanten Dokumenten und zu Gesprächsmöglichkeiten mit den Gremienmitgliedern oder sogar Rede-recht hängen vom jeweiligen Gremium und den persönlichen Kontakten ab. So kann die Arbeit für die NGOs in den einzelnen Organisationen einfacher oder komplizierter sein.