

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 verstehen<sup>10</sup>.

## 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 vorlegte<sup>11</sup>. 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-