

und schwach – auf ihre Prärogativen der Souveränität beharren, aber immer Gründe finden, um sogar die kleinsten Reformen in einem positiven Licht erscheinen zu lassen. Gleichzeitig verlieren sie keine Zeit und fangen sofort wieder an, den Zustand der UN zu beklagen und zu behaupten, daß fundamentale Veränderungen der Lage auf dem Planeten radikalere Reformen verlangen.

Mit weniger als einem Jahr, das noch bleibt, bevor der achte Generalsekretär im Herbst 2006 gewählt wird, stellt das bescheidene Gipfelergebnis dennoch Wegmarken für den nächsten UN-Chef und die Mitgliedstaaten, die ihn oder sie wählen, dar – immerhin ein erster Schritt. Kofi Annan hat schon im Jahr 1997 geschrieben, daß Reform kein einmaliges Ereignis sei, sondern ein Prozeß.<sup>10</sup> Dies scheint in letzter Zeit weitgehend in Vergessenheit geraten zu sein.

Unsere Hoffnung ist – wie auch immer der Folgeprozeß des Weltgipfels aussehen wird –, daß die Weltorganisation ihre geistigen Bemühungen mit erneutem Enthusiasmus fortsetzt. Vier Jahre nach der Veröffentlichung des ersten UNIHP-Buches können wir unsere 2001 gemachte Schlußfolgerung ›Auf die Ideen kommt es an, auf die Menschen kommt es an‹ sogar noch überzeugter vertreten. Denn in der Tat veranschaulicht unsere Evaluierung der ersten sechs Jahrzehnte der Geschichte der Vereinten Nationen, daß es viele überzeugende Ideen und viele fähige Menschen gab. Von beidem kann und sollte es mehr geben. Unserer Ansicht nach sind sie das Herzstück, das Wertvollste, was die Weltorganisation geben kann und was ihr einen Wettbewerbsvorteil verschafft.

\* Dieser Beitrag beruht auf dem Einführungs- und Schlußkapitel des jüngsten Buches der Autoren: *The Power of Ideas: Lessons from the First 60 Years*, UNIHP, New York 2005.

1 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Vereinte Nationen, New York 2004; Englisch: *A More Secure World. Our Shared Responsibility*, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change; In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan zur Umsetzung Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/727, v. 7.3.2005, Millenniums-Projekt, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), New York 2005; Englisch: *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Report to the UN Secretary-General. Hauptautor dieses Berichts ist Jeffrey D. Sachs; In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005; Englisch: *In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General.

2 Ergebnis des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005.

3 Michael J. Glennon, *Idealism at the U.N.*, Policy Review, Nr. 129, Februar/März 2005, S. 4.

4 Vgl. <http://www.unhistory.org/>

5 Vgl. den Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität, Ottawa 2001; Englisch: *Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty; siehe auch: Thomas G. Weiss/Don Hubert, *The Responsibility to Protect: Research Bibliography, and Background*, ICISS, Ottawa 2001.

6 Commission for Africa, *Our Common Interest*, London 2005, S. 22.

7 Einen guten geschichtlichen Überblick findet man bei: Edward C. Luck, *Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress*, Occasional Paper Nr. 1, Academic Council on the United Nations, New Haven 2003; zu den jüngeren Entwicklungen: Paul Heinbecker/Patricia Goff (Eds.), *Irrelevant or Indispensable? The United Nations in the 21st Century*, Waterloo (Ontario) 2005; Ernest Zedillo (Ed.), *Reforming the United Nations for Peace and Security*, New Haven 2005.

8 Siehe Anm. 2.

9 Kofi A. Annan, *In Larger Freedom: Decision Time at the UN*, Foreign Affairs, 84. Jg., Mai/Juni 2005, H. 3., S. 66.

10 Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997. Abs. 25.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Berichte · Nachrichten · Meinungen

### Allgemeines

#### *Kein gutes Jahr*

FRIEDERIKE BAUER

**Generalsekretär: Bericht für die 60. Generalversammlung – Ansehensverlust durch Mißmanagement beim ›Öl-für-Lebensmittel-Programm‹ – mehr Friedenseinsätze als je zuvor – umfassende Reform angestoßen – weniger Flüchtlinge.**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer, UN mehr gebraucht denn je, VN 5/2004, S. 188f., fort.)

Das vergangene Jahr war kein gutes für die Vereinten Nationen. Die Vorwürfe und Enthüllungen rund um das Programm ›Öl-für-Lebensmittel‹ haben der Weltorganisation und ihrem obersten Repräsentanten einen empfindlichen Ansehensverlust beigebracht. Kofi Annans lange Zeit ausgezeichnete Ruf ist angekratzt, seine Glaubwürdigkeit geschmälert. Andererseits trifft nicht jede Kritik auch die Fakten, muß sehr genau unterschieden werden zwischen politisch motivierten Vorwürfen und tatsächlicher Verantwortung. Nicht alles, was Kofi Annan vor allem von republikanischer Seite des amerikanischen Kongresses zur Last gelegt wurde, ist gerechtfertigt. Daß Saddam Hussein illegal Gelder in Milliardenhöhe ›erwirtschaften‹ konnte, dazu haben viele

Akteure beigetragen: Der Sicherheitsrat, einzelne Mitarbeiter im UN-Sekretariat, Unternehmen und der Generalsekretär – aber sicherlich nicht er allein. Etwa 90 Prozent davon floß in Saddams Kassen durch Öl-Schmuggel in die Türkei und nach Jordanien, einen Vorgang, den die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats jahrelang geflissentlich übersahen. Schon von daher scheinen einseitige Schuldzuweisungen unangebracht und in der Sache überzogen. Ebenso unbestritten ist allerdings, daß die UN dadurch in eine neuerliche Krise geraten sind, die das vergangene Jahr – von Rücktrittsforderungen bis Mißtrauensbekundungen der Belegschaft – geprägt hat.

Um so mehr verwundert es, daß der Generalsekretär – wie bereits im Vorjahr – auch in seinem jüngsten, 70 Seiten umfassenden, Tätigkeitsbericht auf das Irak-Programm und alle damit verbundenen Unannehmlichkeiten nur kurz und sehr weit hinten eingeht. Wäre eine direkte, offene und schonungslose Herangehensweise nicht besser und klüger gewesen? So liefert Annan all jenen Munition, die meinen, die UN hätten mehr zu verborgen als zu zeigen. Erst in Kapitel V, Absatz 243, dazu beschönigend und fast versteckt, wendet er sich den Folgen der Irak-Hilfe zu. Auch in der Einleitung vermeidet er jeden Hinweis auf Schwierigkeiten oder Image-Probleme, auf Rauschmissie, Verhaftungen, Untersuchungsberichte – und was sonst noch alles stattgefunden in den vergangenen zwölf Monaten. Statt dessen erweckt Annan den Anschein, als hätten die UN ein ganz normales Jahr hinter sich gebracht, mit ›norma-

len‹ Höhen und Tiefen. Dabei weiß selbst der Beobachter aus der Ferne, wie prekär die Lage gerade für den Generalsekretär selbst war, schon wegen einer unklaren Verflechtung seines Sohnes Kojo bei einer Firma namens Cotecna, die Ende der neunziger Jahre einen Millionenauftrag von den UN erhalten hatte. Nicht zuletzt durch diese private Verbindung, deren Details erst im vergangenen Winter ans Licht gekommen waren, wurden die verschiedenen Zwischenberichte der Volcker-Kommission mit größtem Interesse weltweit verfolgt – auch dazu kein Wort von Annan.

Die Kommission unter Leitung des ehemaligen amerikanischen Notenbank-Präsidenten, Paul Volcker, war im Frühjahr 2004 ins Leben gerufen, um das 64 Milliarden Dollar schwere Irak-Programm unter die Lupe zu nehmen, das nach dem Einmarsch der Vereinigten Staaten im Herbst 2003 beendet worden war. Es hatte ursprünglich das Ziel, die Folgen der Sanktionen für das irakische Volk durch Einführen von Gütern des täglichen Bedarfs im Tausch von Ölexporten abzumildern. Wie sich inzwischen aber herausgestellt hat, nutzte Saddam diesen Kanal zur Akkumulierung illegaler Gelder in Milliardenhöhe. In ihren Zwischenberichten (der Abschlußbericht lag erst nach der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts vor) kommt die Kommission zu dem Schluß, bei den UN habe es gravierende Mißstände gegeben, sei Interessenkonflikten – unter anderem mit Sohn Kojo – nicht entschieden genug nachgegangen worden, syste-

matische Korruption bis hinauf zur Spitze – dafür fanden Paul Volcker und seine Ermittler aber keine Hinweise. Für Annan bedeutet das zwar eine Entlastung seiner Person, aber es ist ein Freispruch zweiter Klasse, weil ihm unterhalb der Schwelle direkter Korruption Fehler vor allem in der Personalführung und im Management angekreidet worden sind. Zugleich weiß er nur zu genau, daß er die verschiedenen Reform- und Verbesserungsvorschläge, die Volcker gleich mitgeliefert hat, beherzigen muß, will er in den letzten anderthalb Jahren seiner Amtszeit wenigstens einen Teil amerikanischen Vertrauens zurückgewinnen. Das wiederum braucht er dringend für seine weitere politische Handlungsfähigkeit.

Allein dieser Teil, nämlich Veränderungen im Management als Folge der Irak-Untersuchungen, taucht in Annans Bericht tatsächlich auf. Konkret geht es um »die Verbesserung der Führungsleistung des hochrangigen Leitungspersonals, die Verstärkung der Aufsicht und Rechenschaftspflicht, die Gewährleistung ethischen Verhaltens und die Erhöhung der Transparenz« (Absatz 243). Dafür stellt Annan einige Neuerungen in Aussicht, die weiterreichende Vorschriften zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse leitender Mitarbeiter genauso umfassen wie eine Neustrukturierung der Hochrangigen Managementgruppe (Senior Management Group). Weitere Veränderungen dürften, schon aus Opportunitätsgründen, folgen.

Rückschläge waren, neben den Problemen mit dem »Öl-für-Lebensmittel-Programm«, auch der Stillstand bei den Abrüstungsverhandlungen und die mangelnden Fortschritte bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. In anderen Bereichen, wie der Friedenssicherung und dem Flüchtlingsschutz, haben die Vereinten Nationen im vergangenen Jahr – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – recht erfolgreich gearbeitet. So hat die Zahl der Friedenstruppen rund um den Globus einen historischen Höchststand erreicht: »Zwar wurden große Einsätze in Sierra Leone und Timor-Leste abgebaut, andererseits jedoch richtete der Sicherheitsrat in Sudan einen neuen Friedenssicherungseinsatz mit einer Personalstärke von 10 000 ein. Etwa 80 000 Militärkräfte, Zivilpolizisten und zivile Mitarbeiter standen im Dienst von 16 Friedenssicherungseinsätzen und der besonderen politischen Missionen in Afghanistan und Timor-Leste.« (40). Dazu kommen, bei allen politischen Schwierigkeiten, erfolgreich durchgeführte Wahlen in Afghanistan und in Irak, sowie eine schnelle und direkte Soforthilfe für die Opfer des Tsunamis und anderer Katastrophen.

Im Jahr 2004 war das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten im Kampf gegen 18 akute Krisen beteiligt. Allerdings hat die Weltgemeinschaft sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Notlagen reagiert. Während für die Tsunami-Opfer in beispiellosen Größenordnungen Gelder flossen, mußten sich vor allem afrikanische Länder mit sehr viel weniger begnügen: »Läßt man die großzügige Reaktion auf den Hilfsappell für die vom Tsunami betroffenen Gebiete außer Betracht, beträgt der gedeckte Bedarf bei den verbleibenden Appellen nur 24 Prozent. Bei acht der 14 Hilfeappelle für Afrika waren bis Mai 2005 weniger als 20 Prozent der erforderlichen Hilfe eingegangen.« (167) Da die Re-

aktionsfähigkeit der Vereinten Nationen maßgeblich von der Finanzierung abhängt, ist die selektive Wahrnehmung der internationalen Gemeinschaft diesbezüglich bedauerlich. Dennoch kann vor allem die Tsunami-Hilfe, zumal mit einem Prominenten wie dem ehemaligen amerikanischen Präsidenten, Bill Clinton, als Sonderbeauftragtem an ihrer Spitze, insgesamt als Erfolg für die UN gewertet werden. Die Organisation hat prompt reagiert, Kofi Annan selbst brach dafür sogar seinen Weihnachtsurlaub ab. Leider wird die Welt zunehmend mit solchen folgenreichen Naturkatastrophen konfrontiert, wie sich nach dem Unglück im Indischen Ozean dann auch bei Hurrikan »Katrina« im Süden der USA zeigte. »Die im Zusammenhang mit Naturgefahren auftretenden Katastrophen werden immer häufiger und verheerender« (170), lautet die schlichte wie beunruhigende Aussage Kofi Annans.

Entspannung trat dagegen bei der Lage der Flüchtlinge dieser Welt ein. Noch in den neunziger Jahren schien die Zahl der Entwurzelten unaufhaltsam zu steigen. Dieser Trend hat sich mittlerweile umgekehrt und im vergangenen Jahr weiter fortgesetzt. »Nach Schätzungen des UNHCR ging die Zahl der Flüchtlinge 2004 weltweit auf 9,2 Millionen zurück und erreichte damit ihren tiefsten Stand seit 1980.« (151) Die Lösung einiger Regionalkonflikte begünstigte die Heimkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen – zum Teil unter Mithilfe der Vereinten Nationen. Das traf in erster Linie für Afghanistan zu, wo die verbesserte wirtschaftliche Lage und die Abhaltung von Wahlen einen positiven Effekt hatten: Mehr als 940 000 Personen kehrten im vergangenen Jahr allein dorthin zurück. Auch in Afrika waren ähnliche Trends zu verzeichnen. Dies betraf Angola, Burundi, Liberia, Sierra Leone und Südsudan.

Weniger positiv fielen die Fortschritte bei der Bekämpfung von HIV/Aids aus. Trotz stärkerer (internationaler) Anstrengungen und größeren Zugangs zu antiretroviralen Therapien als früher ist der Kampf gegen das Virus noch lange nicht gewonnen: »[...] seit der Diagnose des ersten Aids-Falls im Jahr 1981 [sind] mehr als 20 Millionen Menschen an der Krankheit gestorben. Ende 2004 gab es etwa 39,4 Millionen Menschen mit HIV.« (140) Neben dem Mangel an Impfstoffen liegen die tieferen Ursachen für die Verbreitung des HI-Virus immer noch im gesellschaftlichen Umfeld. Die Entmündigung von Frauen, die Unachtsamkeit bei Sexualkontakten und der Mehrfachgebrauch von Spritzen zählen zu den Faktoren, die eine weitere Ausbreitung begünstigen. »Die gemeinsamen Anstrengungen zur Bewältigung der vielfältigen, sich aus HIV/Aids ergebenden Herausforderungen umfassen eine breite Palette von Aktivitäten, die von Bewußtseinsbildung und Kampagnenarbeit über Ressourcenmobilisierung und Kapazitätsaufbau bis hin zur Bereitstellung von Gesundheitsdiensten reichen.« (143).

Wäre nicht die Irak-Hilfe in Mißkredit und mit ihr der Generalsekretär in Bedrängnis geraten, hätten die Vereinten Nationen eigentlich ein vergleichsweise erfolgreiches Jahr hinter sich gebracht: mit Friedenstruppen in aller Welt, einer schnellen Reaktion auf die größten humanitären Krisen, erfolgreichen Wahlen in mehreren Ländern, einem Friedensschluß in Sudan, einem In-

ternationalen Strafgerichtshof, der seinen ersten Fall vom Sicherheitsrat übertragen bekommen hat, und einem Reformprozeß, der zwar längst nicht abgeschlossen, aber in Angriff genommen worden ist. All das könnte die Vereinten Nationen trotz stockender Abrüstungs- und Klimaverhandlungen, trotz nach wie vor weit verbreiteter Armut, trotz Aids und Naturkatastrophen im 60. Jahr nach ihrer Gründung verhalten zuversichtlich stimmen. Aber die Volcker-Kommission hat einen dunklen Schleier über alles gelegt (das gilt selbst, wenn man die ungerechten Vorwürfe abzieht). Um so mehr wird es in der nahen Zukunft auf die Lehren aus dem Irak-Programm ankommen. Der jüngste Tätigkeitsbericht ist jedenfalls noch kein gutes Zeichen für eine gelungene Vergangenheitsbewältigung in eigener Sache.

*Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, Sechzigste Tagung, Beilage 1, UN-Dok. A/60/1 v. 5.8.2005.* □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### *Minderheiten in ihren Rechten bedroht*

BIRGIT SCHLÜTTER

**Sozialpakt: 32. und 33. Tagung des Sachverständigenausschusses – Beratungen über Fakultativprotokoll und Reformvorschläge – Diskriminierung der Roma in Griechenland, Italien, Litauen und Spanien – illegale Enteignungen und Räumungen in Griechenland im Vorfeld der Olympischen Spiele – Staatenlose Araber in Kuwait**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Recht auf Arbeit, VN 5/2004 S. 191ff., fort).

Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) trat im Jahr 2004 turnusgemäß zweimal zu jeweils dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen (32. Tagung: 26.4.–13.5.; 33. Tagung: 8.–26.11.). Auf den beiden Tagungen behandelte das 18-köpfige Expertengremium insgesamt zehn Staatenberichte. Darüber hinaus setzte es seine Beratungen über die Reformvorschläge des UN-Generalsekretärs zur Harmonisierung der Arbeit der Vertragsorgane sowie zum Entwurf für eine Allgemeine Bemerkung zu Art. 6 des *Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (kurz: Sozialpakt) fort. Neu diskutiert wurden Allgemeine Bemerkungen zu den Art. 3 und 15. Bis zum Ende der 33. Tagungsperiode waren 31 Erstberichte und acht Zweitberichte überfällig. 151 Staaten haben den Pakt ratifiziert, drei Staaten mehr als im Vorjahr. Neuzugänge des Jahres 2004 waren Swasiland, Liberia und Mauretanien.

Zu Beginn der 32. Tagung informierte sich der CESCR über den Stand der Vorbereitungen für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls, welches ein Individualbeschwerdeverfahren für die Geltendmachung der im Sozialpakt garantierten Rechte einführen würde. Der Ausschuß