

Amerikas UN-Reformdruck

Josef Braml*

Die aktuelle amerikanische Debatte zur Reform der Vereinten Nationen offenbart einen bisher nicht da gewesenen Grad an Ablehnung der UN, die sich durch alle Teile der Gesellschaft, über die Experten in den Medien und Think Tanks bis hin zur Regierung zieht. Deutsche Politik kann über die kritische Haltung der USA gegenüber den Vereinten Nationen nicht einfach hinwegsehen. Damit sich die politischen Standpunkte dies- und jenseits des Atlantiks nicht noch weiter auseinander entwickeln, sollte Deutschland im Sinne eines ›effektiven Multilateralismus‹ pragmatisch jene amerikanischen Reforminitiativen unterstützen, die im gemeinsamen transatlantischen Interesse liegen. Europäische Politiker wie NGOs könnten überdies durch öffentlichkeitswirksame Diplomatie in den USA auf ein größeres Verständnis für die Beiträge der UN zur Lastenteilung und zum langfristigen Erfolg amerikanischer Außenpolitik hinwirken.

Die Kontroverse um die Rede des Stellvertretenden UN-Generalsekretärs vom 6. Juni 2006 warf erneut ein Schlaglicht auf das angespannte Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten. In seiner Rede mit dem Titel ›Power and Super-Power‹ übte Mark Malloch Brown massive Kritik an der ›Tarnkappen-Diplomatie‹ der USA.¹ Der Ständige Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, Botschafter John Bolton, nannte die Äußerungen einen »schwerwiegenden Fehler«, der den UN schaden werde. Er forderte UN-Generalsekretär Kofi Annan auf, sich von den Äußerungen seines Stellvertreters zu distanzieren.² Annan bekräftigte jedoch Malloch Browns Forderung, dass sich die USA stärker innerhalb der Vereinten Nationen engagieren sollten. Das konstruktive Mitwirken der USA sei für die erfolgreiche Arbeit und insbesondere die Reform der Vereinten Nationen ausschlaggebend.³

In den USA, die maßgeblich an der Gründung der Vereinten Nationen mitgewirkt haben, werden vielerorts Forderungen erhoben, die Weltorganisation grundlegend zu reformieren. Dabei fiel es jedoch bislang selbst ausgewiesenen Kennern der Materie »schwer[,] die wahre Position der Vereinigten Staaten gegenüber der Weltorganisation oder gar eine politische Linie in der Kakophonie von Stimmen und Ansichten der Entscheidungsträger, Abgeordneten und ihren Beratern [zu] erkennen.«⁴ Welche Reformforderungen werden in der öffentlichen Debatte in den USA vorgebracht? Wie könnte die künftige amerikanische UN-Reformpolitik aussehen und wie sollten sich Deutschland und Europa darauf einstellen?

Veränderte Rahmenbedingungen

Die innenpolitischen Rahmenbedingungen amerikanischer UN-Politik haben sich seit Gründung der Organisation deutlich gewandelt. Edward C. Luck, langjähriger Beobachter des ›ambivalenten‹⁵ Verhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten, legte in seiner Untersuchung aus dem Jahr 1999 sein Augenmerk auf den ›harten Kern von Skeptikern‹, die seit jeher im Kongress sehr gut repräsentiert, ja angesichts der damaligen, noch stärker multilateralen Gesinnung der allgemeinen Bevölkerung und der Außenpolitikexperten in den USA überrepräsentiert waren.⁶

Während der Kongress weiterhin von gut organisierten Interessengruppen beeinflusst wird und die Abgeordneten und Senatoren – schon aus institutionellem Eigeninteresse⁷ – stets eine kritische Haltung gegenüber dem multilateralen UN-Regime einnehmen, ist unter Präsident George W. Bush auch die Exekutive merklich unilateraler eingestellt als zur Amtszeit seiner Vorgänger Bill Clinton und George H.W. Bush.⁸ Der von Luck beschriebene ›multilaterale Mainstream‹ amerikanischer Außenpolitikexperten und die öffentliche Meinungslage haben sich – nach einem zwischenzeitlichen Wiederaufleben nach den Anschlägen vom 11. September 2001⁹ – ebenso spürbar in Richtung unilateraler Tendenzen verlagert.

Die Auseinandersetzung um den Irak-Krieg im UN-Sicherheitsrat und auch der Skandal um das Programm ›Öl für Lebensmittel‹ brachten die Wertschätzung der UN sowohl in der öffentlichen als auch der Elitenmeinung der USA auf einen historischen Tiefpunkt. Vor diesem Hintergrund lässt die Analyse der amerikanischen Debatte zur Reform und Zukunft der Vereinten Nationen darauf schließen, dass die Bush-Regierung eine für sie günstige innenpolitische Konstellation außenpolitisch nutzen kann: Sie kann mit dem Druck des Kongresses (dessen Reformprotagonisten ihre legislativen Vorstöße mit der öffentlichen Meinungslage und Expertisen legitimieren) ihren Reformforderungen gegenüber den UN Nachdruck verleihen, um ›amerikanische Interessen‹ durchzusetzen.

›Marktplatz der Reformideen‹

Nationale Interessen sind in freiheitlich verfassten Demokratien nicht *a priori* gegeben oder selbstvident, sondern Ergebnis eines fortlaufenden politischen Willensbildungsprozesses. Demnach ist das



Dr. Josef Braml, geb. 1968, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Amerika bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

Tabelle 1: Die vom Kongress initiierten zentralen Reformforderungen^a

Zentrale Forderungen	Task Force ^b (Gingrich/Mitchell)	Repräsentantenhaus ^c (Hyde)	Senat ^d (Coleman/Lugar)
Haushalts-/ Finanzierungsreform	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mehr Programme auf freiwilliger Finanzierungsbasis ■ Zeitliche Befristung bei der Mandatierung neuer Programme (sunset clause) ■ Evaluierung von Programmen, die seit mehr als fünf Jahren laufen ■ Ergebnisorientierte Zuwendung der Mittel (results-based budgeting) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ausgliederung von 18 Programmen aus dem regulären Haushalt in die freiwillige Finanzierung ■ Kürzung der Mittel der Generalversammlung (vor allem für Konferenzen) ■ Neue Stimmgewichtung bei Haushaltsfragen: nach Beitragshöhe 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mehr Programme auf freiwilliger Finanzierungsbasis ■ Mehr Transparenz hinsichtlich der Verwendung der Finanzmittel ■ Laufende Programmevaluierungen sowie zeitliche Befristung neuer Programme (sunset clause) ■ Neue Stimmgewichtung bei Haushaltsfragen: nach Beitragshöhe
Managementreform des Generalsekretariats	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums und eines Geschäftsführers (Chief Administrative Officer) ■ Mehr (Stellenbesetzungs-) Kompetenzen für den Generalsekretär 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einsetzung eines unabhängigen Kontrollgremiums, eines Ethikbüros sowie eines Geschäftsführers 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stärkung der Position des Generalsekretärs, auch um Personalentscheidungen durchzusetzen ■ Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums und eines Geschäftsführers (Chief Administrative Officer)
Friedenssicherung/ Kommission für Friedenskonsolidierung	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbesserung der personellen und finanziellen Ressourcen für die Friedenssicherung ■ Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, eines ihr zugeordneten Unterstützungsbüros und eines freiwilligen Unterstützungsfonds ■ Mehr Ressourcen für die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) und bessere Koordinierung mit der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) ■ Kein stehendes UN-Heer, aber schnelle Eingreiftruppe aus Mitgliedstaaten ■ Entwicklung eines UN-(Krisen) Frühwarnsystems 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Unabhängige Wirtschaftlichkeitsprüfung jedes Friedenssicherungseinsatzes: einzelne Missionen werden gegebenenfalls beendet, reduziert oder an eine neue Kommission für Friedenskonsolidierung delegiert ■ Die Kommission soll als Unterabteilung des Sicherheitsrats dessen Arbeit unterstützen ■ Kooperation mit IWF, Weltbank und regionalen Organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Überprüfung aller Friedenssicherungseinsätze ■ Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, eines ihr zugeordneten Unterstützungsbüros und eines freiwilligen Unterstützungsfonds
Menschenrechtskommission/ Menschenrechtsrat	<ul style="list-style-type: none"> ■ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats ■ Verpflichtung souveräner Staaten, die Menschenrechte ihrer Bürger zu schützen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats, ■ dessen Mitgliedsländer die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte achten müssen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats ■ Kein Zugang zu Menschenrechts-gremien für Länder, die nicht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte achten
Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Neuorientierung auf Fragen der guten Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mitgliedschaft an Bedingungen gekoppelt ■ Verbot geheimer Abstimmungen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verbot geheimer Abstimmungen
Terrorismus-Konvention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Terrorismus soll definiert, ■ eine Konvention verabschiedet und deren Einhaltung durch das Globale Programm gegen den Terrorismus des UN-Büros für Drogen- und Verbrechenbekämpfung überwacht werden 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verabschiedung einer umfassenden Terrorismus-Konvention, ■ die auf der Terrorismus-Definition der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel beruht 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verabschiedung einer umfassenden Terrorismus-Konvention, ■ die auf der Terrorismus-Definition der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel beruht

^a Erstellt unter Mithilfe von Andreas Fischer, Praktikant der SWP-Forschungsgruppe Amerika.

^b Task Force on the United Nations, a.a.O. (Anm. 10).

^c Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005, H.R. 2745, v. 17.6.2005.

^d United Nations Management, Personnel, and Policy Reform Act of 2005, S.1383, 12.7.2005.

nationale Interesse mehr als nur Ausdruck von Meinungen politischer Amtsträger und von Meinungsumfragen in der Bevölkerung.

Expertisen und Ideen von Experten in Think Tanks, Universitäten und den Medien tragen in den USA wesentlich zur diskursiven Herausbildung nationaler Interessen bei: Experten und Meinungsführer können mitbestimmen, welche Themen von nationalem Interesse sein sollen (agenda setting). Sie liefern aber auch Begriffe, Konzepte, Ideen, also Vorstellungsinhalte, und geben damit den Rahmen des politisch Vorstellbaren und Möglichen vor (agenda framing).

Die Vereinten Nationen, vor allem die Überprüfung ihrer Aufgaben und die Reform ihrer Institutionen, sind in den USA zur politisch relevanten, ja akuten Frage der nationalen Sicherheit geworden. Die Ideen zu Reform und Effizienzsteigerung der Vereinten Nationen haben zwar keinen direkten (nachweisbaren) Einfluss auf konkrete politische Entscheidungen. Doch die Beiträge von Experten können die öffentliche Meinung und das geistige Klima der amerikanischen Gesellschaft mitprägen. Indirekt, aber auch unmittelbarer über Kommissionen und Anhörungen oder die Übernahme von Regierungsverantwortung finden sie im zentralen politischen Entscheidungssystem durchaus Beachtung. Nicht zuletzt können politische Entscheidungsträger ihre Politik auch mit wissenschaftlichen Fachurteilen oder der Meinung der Öffentlichkeit, vor allem der antizipierten Gunst ihrer Partei nahe stehender Wähler legitimieren.

Eine Vielzahl grundlegender Reformideen wurde in einer – vom amerikanischen Kongress initiierten und finanzierten – parteiübergreifenden Experten-Gruppe gebündelt.¹⁰ Die Expertengruppe sollte untersuchen, ob die Vereinten Nationen noch ihren satzungsmäßigen Auftrag erfüllen und falls nicht, die Hindernisse identifizieren, die sie davon abhalten. Am 15. Juni 2005 präsentierten der frühere (Republikanische) Sprecher des Repräsentantenhauses Newt Gingrich und der ehemalige (Demokratische) Mehrheitsführer im Senat George Mitchell die Ergebnisse der von ihnen geleiteten Expertengruppe und sprachen Empfehlungen aus, deren Kernpunkte mit zentralen Forderungen in den Gesetzinitiativen des Repräsentantenhauses und des Senats (vgl. Tabelle 1 auf Seite 154) überwiegend deckungsgleich sind.

Öffentliche Meinung

Aus historischer Perspektive verdeutlicht die Analyse verschiedener Umfrageergebnisse (Pew, Gallup, PIPA¹¹ und Chicago Council on Foreign Relations), dass es zwar »in den letzten Jahrzehnten einen beständig guten öffentlichen Rückhalt« für die Vereinten Nationen gab. Doch die Auseinandersetzung um die Billigung des Irak-Kriegs durch die UN und der Skandal um das ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programm

brachten die öffentliche Zustimmung gegen Jahresende 2005 in den USA »auf den tiefsten Punkt seit 40 Jahren.«¹²

In aktuelleren Umfragen geben die Vereinten Nationen in den Augen der Amerikaner ein noch schlechteres Bild ab. Im Frühjahr 2006 konstatierte das renommierte Gallup-Institut einen neuen historischen Tiefpunkt:¹³ Knapp zwei Drittel (64 Prozent) der amerikanischen Bevölkerung bescheinigten den UN

Knapp zwei Drittel der amerikanischen Bevölkerung bescheinigten Anfang 2006 den UN schlechte Arbeit.

* Ich danke meinen Kollegen Volker Perthes, Peter Rudolf, Ulrich Schneckener und Walther Stütze für ihre wertvollen Hinweise und Verbesserungsvorschläge für eine diesem Beitrag zugrunde liegende SWP-Studie.

1 Mark Malloch Brown, Power and Super-Power: Global Leadership in the Twenty-First Century, Address by United Nations Deputy Secretary-General, 6.6.2006, New York: Century Foundation/Center for American Progress; UN-Pressemitteilung DSG/SM/287 v. 7.6.2006.

2 Vgl. USUN Press Release No. 129 (06), v. 7.6.2006, http://www.un.int/usa/06_129.htm

3 Annan Backs Deputy in Dispute with U.S., Associated Press, 9.6.2006.

4 So zum Beispiel Edward C. Luck, Die USA und die Vereinten Nationen: Ein seltsames Paar wird sechzig, Vereinte Nationen (VN), 53. Jg., 5/2005, S. 201–206, hier S. 202.

5 So bereits John G. Ruggie, The United States and the United Nations: Toward a New Realism, International Organization, 39. Jg., 2/1985, S. 343–356, hier S. 355.

6 Edward C. Luck, Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919–1999, Brookings Institution Press, Washington, D.C. 1999, S. 13.

7 Vgl. Matthias Dembinski, Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK-Report Nr. 4), Frankfurt/Main 2002, S. 49.

8 Zur ›langsamen Wiederannäherung‹ während der Amtszeiten Bush Seniors und Clintons nach einer Phase der ›Distanzierung‹ der USA von der Weltorganisation während der Reagan-Regierung siehe Volker Rittberger et al., Langsame Wiederannäherung. Das Verhältnis zwischen USA und UN unter den Präsidenten Reagan, Bush und Clinton, VN, 42. Jg. 2/1994, S. 45–52.

9 Jürgen Wilzewski, Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B45/2004, S. 24–32, hier S. 27–29.

10 Für eine Übersicht der Experten und Koordinatoren siehe: Task Force on the United Nations, American Interests and U.N. Reform, United States Institute of Peace, Washington, D.C., Juni 2005, S. 144–145. Siehe auch Task Force on the United Nations, The Imperative for Action: An Update of the Report of the Task Force on American Interests and UN Reform, United States Institute of Peace, Washington, D.C. 2005.

11 PIPA steht für: Program on International Policy Attitudes.

12 Alyssa J. Lyon, Through a Glass Darkly? Public Opinion and the Relationship between the United States and the United Nations, Paper präsentiert bei der Jahreskonferenz der International Studies Association in San Diego, C.A., 22.–25.3.2006.

13 Laut Gallup-Umfrage vom 6.–9.2.2006; siehe Jeffrey M. Jones, Americans' Ratings of United Nations Among Worst Ever, 13.3.2006, Gallup News Service, Washington, D.C.

Sollte die Vorlage Gesetzeskraft erhalten, müssten die USA die Hälfte ihrer regulären Beitragsverpflichtungen an die Vereinten Nationen zurückhalten, wenn diese bis nicht 32 der im Detail aufgeführten 40 Reformmaßnahmen umsetzen.

›schlechte Arbeit‹. Nur noch 30 Prozent der Amerikaner waren der Meinung, dass die UN ›gute Arbeit leisten, die an sie gestellten Aufgaben und Probleme zu lösen‹. Diese Tatsache ist noch bemerkenswerter, wenn man sich vergegenwärtigt, dass nach den Anschlägen vom 11. September 2001 die Vereinten Nationen noch ein Rekordhoch im öffentlichen Ansehen der USA genossen. Zwar erwartet die Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung weiterhin und auch parteiübergreifend, dass die UN eine wichtige Rolle bei internationalen Angelegenheiten spielen sollten. Jedoch sind mittlerweile nicht nur Republikaner (74 Prozent bewerten die Arbeit der UN negativ), sondern zunehmend auch Unabhängige (59 Prozent) und die den Demokraten nahe stehenden Wähler (57 Prozent) skeptisch in punkto Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen.

Die schlechten Umfragewerte der UN dienen Kritikern und Reformbefürwortern im Kongress und in der Regierung als Argument, um ihre Reforminitiativen zu legitimieren: »Die Stellung der Vereinten Nationen im Meinungsbild der amerikanischen Öffentlichkeit ist zur Zeit alles andere als gut«, beurteilte der republikanische Vorsitzende des Senatsausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, Richard Lugar, die öffentliche Meinungslage in einer Kongressanhörung zum Thema UN-Reform.¹⁴ Für Nicholas Burns, der für politische Angelegenheiten zuständige Vertreter des Außenministeriums, ist der Meinungsumschwung für Reformzwecke nützlich: »Ich kenne die Meinungsumfragen hinsichtlich des mangelnden Rückhalts der Vereinten Nationen in unserem Land. Diese kompromisslose Botschaft [unserer Landsleute] kann aber auch hilfreich für unsere Bemühungen sein«, verdeutlichte Burns dem Ausschussvorsitzenden Lugar im Rahmen einer Erörterung zur Frage der Einbehaltung von amerikanischen Beitragsleistungen als Druckmittel zur UN-Reform.¹⁵

Reforminitiativen im Kongress

Der Kongress hat mit dem Haushaltsbewilligungsrecht im politischen System der ›Checks and Balances‹ in der Tat ein veritables Machtmittel zur Hand. Welche Reformvorschläge werden im Repräsentantenhaus und im Senat gemacht?

Gesetzesinitiative im Repräsentantenhaus

Am 7. Juni 2005 brachte der Republikanische Vorsitzende des Ausschusses für Internationale Beziehungen, Henry J. Hyde, eine Gesetzesvorlage zur Reform der Vereinten Nationen ein, die vom Repräsentantenhaus als **Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005** gebilligt wurde (siehe Tabelle 1 auf Seite 154). Geld spielt bei dieser Initiative eine zweifache Rolle: Zum einen als Druckmittel für die Reform der Organisation, und zum anderen sollen die Effizienz der UN überprüft und Beiträge der USA eingespart werden.¹⁶

Sollte die Vorlage Gesetzeskraft erhalten (das heißt auch in ähnlicher Form vom Senat gebilligt und vom Präsidenten unterzeichnet werden), müssten die USA als erste zentrale Forderung die Hälfte ihrer regulären Beitragsverpflichtungen (etwa 22 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts; vgl. Tabelle 2 auf Seite 158) an die Vereinten Nationen zurückhalten, wenn diese bis zum Jahr 2007 nicht 32 der im Detail aufgeführten 40 Reformmaßnahmen umsetzen (einschließlich 15 zwingend erforderlicher Reformen). Nach dem zweiten zentralen Punkt müssten die USA darauf drängen, ihre Zahlungsverpflichtungen für 18 UN-Programme, so genannte ›veranlagte‹ Programme, auf ›freiwillige‹ Budgetierungsgrundlage zu stellen. Gemäß der dritten Hauptforderung sollen Aufstockungen bestehender und Bewilligung neuer Friedensmissionen nicht genehmigt werden, solange nicht auch Evaluierungen der Friedenseinsätze und daraus resultierende Reformmaßnahmen innerhalb der nächsten zwei Jahre umgesetzt werden.

Gesetzesinitiative im Senat

Am 12. Juli 2005 brachten die beiden durchaus internationalistisch gesinnten Republikaner Norm Coleman und Richard Lugar den **United Nations Management, Personnel, and Policy Reform Act of 2005** in den Senat ein (vgl. Tabelle 1 auf Seite 158). Die Senats-Initiative gäbe dem Präsidenten auch ein finanzielles Druckmittel zur Reform der Vereinten Nationen an die Hand. Im Unterschied zur Vorlage des Repräsentantenhauses würde der Präsident jedoch nicht verpflichtet, es auch anzuwenden.

Welche der beiden Gesetzesvorlagen letztlich in Kraft tritt, hängt auch von der Haltung der Exekutive ab. Für Gesetzesinitiativen ist die Exekutive zwar auf den Kongress angewiesen, doch hat der Präsident in der Regel das letzte Wort. Er und die Mitarbeiter seiner Regierung können aber auch schon im Vorfeld mittels Vetodrohungen oder durch öffentlichkeitswirksames und informelles Lobbying in die legislative Debatte eingreifen.

Haltung der Bush-Regierung

Dass dem Weißen Haus der (Reform-)Druck auf die Vereinten Nationen ein dringendes Anliegen ist und die Exekutive dafür – wenn nötig – auch alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber der Legislative einsetzt, wurde mit der Nominierung John Boltons zum neuen Botschafter und Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen deutlich. Bolton scheiterte zunächst beim Nominierungsverfahren im Senat. Doch Präsident Bush nutzte im August 2005 die legislative Sondersitzungspause und nominierte Bolton per ›recess appointment‹.

Auch in der fortwährenden Auseinandersetzung mit dem Kongress verdeutlicht die Regierung ihren Macht- und Gestaltungsanspruch. Sie befürwortet die

(damit aussichtsreichere) Senats-Initiative von Coleman/Lugar, weil diese einerseits ein Druckmittel gegenüber den Vereinten Nationen darstellt, aber andererseits nicht den politischen Handlungsspielraum des Präsidenten gegenüber dem Kongress einschränkt. Bei der Vermittlung politischer Präferenzen zwischen nationaler und internationaler Ebene wäre die Regierung damit gut positioniert: Mit der innenpolitischen Unterstützung des Kongresses könnte sie ihrer Stimme auf internationaler Ebene Geltung verschaffen und mit Nachdruck Reformen fordern.

Inhaltlich befürwortet die Exekutive die Kernforderungen, die in beiden Gesetzinitiativen ähnlich angelegt sind: die Finanzierung so weit wie möglich auf freiwillige Basis zu stellen; damit auch die Aufsicht und Transparenz der UN zu verbessern; Programme laufend zu evaluieren; Einsparmöglichkeiten zu eruieren und die knapperen Ressourcen bevorzugt den von Amerika als nützlich erachteten Programmen und Einheiten zukommen zu lassen (Stichwort: ›results-based budgeting and accountability‹). In diesem Sinne ist das Weiße Haus daran interessiert, die neu geschaffene Kommission für Friedenskonsolidierung und den im Juli 2006 eingesetzten Demokratiefonds mit den nötigen Mitteln auszustatten. Die diskreditierte Menschenrechtskommission wurde zwar mittlerweile durch den Menschenrechtsrat ersetzt. Doch laut Bolton sind die bisherigen Veränderungen zu geringfügig und eher kosmetischer Natur.¹⁷ Schließlich sollte auch ein umfassendes Übereinkommen über den internationalen Terrorismus ratifiziert werden.

Diese Reformaspekte wären zunächst Prüfsteine, ob die UN fähig sind, auch grundsätzlichere Reformfragen, wie eine mögliche Erweiterung des Sicherheitsrats, anzupacken. Insgesamt, so Außenministerin Condoleezza Rice, beabsichtigen die USA mit ihren Reformanstrengungen, eine »nachhaltige Reform-Revolution« anzustoßen.¹⁸ Für Bolton gibt es keine Zeit zu verlieren: »Die Zeit für diese Revolution ist jetzt gekommen«, insistierte er nach dem UN-Reformgipfel in seinem Bericht an den Senat.¹⁹

Nachhaltiger Reformdruck der USA: ›Voice or Exit‹

Entweder finden Reform-Engagement und ›Stimme‹ (voice) der USA Gehör, oder die Vereinigten Staaten votieren für die Ausstiegsoption (exit), indem sie ihre politische Aufmerksamkeit und Loyalität anderen Organisationen zukommen lassen, die Weltorganisation für ›bedeutungslos‹ erklären und ihr finanzielle Mittel verweigern.²⁰ Bisherige Erfahrungen aus den neunziger Jahren haben gezeigt, dass das Ausmaß der Zuwendungsbereitschaft der USA gegenüber den Vereinten Nationen »in höchstem Maße Umfang und Nachhaltigkeit von UN-Handeln beeinflusst.«²¹

Durch die ständige Finanzknappheit sind die Vereinten Nationen von ihrem größten Beitragszahler besonders abhängig: Die Vereinigten Staaten tragen zusätzlich zu dem Anteil von 22 Prozent des ordentlichen UN-Haushalts auch 27 Prozent des Friedenssicherungshaushalts.²² Insgesamt kommen die USA damit für etwa ein Viertel des Gesamthaushalts der Vereinten Nationen auf (siehe auch Tabelle 2). Mit diesem Pfund – und auch mit angehäuften Zahlungsrückständen²³ – kann vor allem der Kongress wuchern und mit seiner ›power of the purse‹ seine Machtbefugnisse im Zuge der Haushaltsbewilligung gegen-

Durch die ständige Finanzknappheit sind die Vereinten Nationen von ihrem größten Beitragszahler besonders abhängig.

14 Richard Lugar, Transkribierter Redebeitrag, Hearing of the Senate Foreign Relations Committee: United Nations Reform, 21.7.2005, Federal News Service, Washington, D.C.

15 R. Nicholas Burns, Transkribierter Redebeitrag, ebd.

16 Dieses Druckmittel ist nicht neu: So wurde 1985 das so genannte ›Kassebaum-Solomon Amendment‹ als erster einer Reihe von Gesetzesänderungsanträgen in den Kongress eingebracht, die die Einbehaltung der amerikanischen Beiträge an den ordentlichen UN-Haushalt forderten, um Abstimmungen der UN-Generalversammlung über Haushaltsfragen nach den geleisteten Beiträgen zu gewichten.

17 Vgl. A Caterpillar in Lipstick? The UN's Human Rights Council, The Economist, 2.3.2006.

18 Condoleezza Rice, Address by the Secretary of State at the 60th UN General Assembly, 17.9.2005, U.S. Department of State, Office of the Spokesman, Washington, D.C.

19 John Bolton, Statement of the U.S. Permanent Representative to the United Nations: Challenges and Opportunities in Moving Ahead on UN Reform, 18.10.2005, U.S. Senate, Washington, D.C.

20 Wenngleich die USA nicht wirklich ernsthaft erwägen, aus einer Organisation auszutreten, deren Handeln sie nicht zuletzt dank ihres Vetorechts im Sicherheitsrat mitbestimmen können, stellt ein Desinteresse und Loyalitätsentzug (im Sinne des Wirtschafts- und Organisations-Theoretikers Albert O. Hirschman) durchaus eine Ausstiegsoption dar. Vgl. Albert O. Hirschman, Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge, MA, 1970.

21 Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno, Conclusion: Instrumental Multilateralism in US Foreign Policy, in: dies. (Hrsg.), US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions, Oxford 2003, S. 265–272, hier S. 271.

22 Siehe Marjorie Ann Browne/Vita Bite, United Nations Systems Funding: Congressional Issues, 30.3.2006, Library of Congress (CRS Issue Brief IB86116), Washington, D.C., S. 13.

23 Die seit dem 29.11.1999 gesetzlich verankerte so genannte Helms/Biden-Vereinbarung erwirkte bereits die Reduzierung der Beitragssätze (neben den Beiträgen zur Friedenssicherung auch den Beitrag zum ordentlichen UN-Haushalt von 25 Prozent auf 22 Prozent) und knüpfte den schrittweisen Abbau amerikanischer Zahlungsrückstände an weitere Reformbedingungen. Laut Angaben der Vereinten Nationen sind die USA Pflichtbeiträge in Höhe von 1,11 Mrd. US-Dollar (inklusive 252 Mio. US-Dollar für den ordentlichen Haushalt) sowie 843 Mio. US-Dollar ihrer veranlagten Friedenssicherungsbeiträge schuldig geblieben (Stand 31.12.2005). Siehe ebd., S. 6.

Tabelle 2: Beiträge der USA an die Vereinten Nationen, Haushaltsjahre 2004–2007 (in Mio. US-Dollar)

Beiträge ^a	2004	2005	2006 Ge- schätzt	2007 vom Prä- sidenten angefor- dert ^b
Pflichtbeiträge ordentlicher UN-Haushalt	340	362	439	423
Pflichtbeiträge UN-Sonderorganisationen	455	484	465	500
Freiwillige Beiträge UN-Fonds und -Programme	356	345	368	330
Friedenssicherung^c	695	1113	1036	1135
Gesamt	1846	2304	2308	2388

a Zahlen wurden auf volle Mio. US-Dollar gerundet.

b Die Anforderung des Weißen Hauses für das Haushaltsjahr 2007 (1.10.2006–30.9.2007) ist Grundlage für die laufenden Haushaltsverhandlungen im und mit dem Kongress. Damit sollen die UN-Beiträge der USA für das Kalenderjahr 2006 beglichen werden.

c Im Entwurf für das Haushaltsjahr 2007 veranschlagte das Weiße Haus 1,135 Mrd. US-Dollar für Friedenssicherungseinsätze. Sollte der Beitrag vom Kongress in dieser Höhe gebilligt werden, müsste zudem eine seit 1994 gesetzlich (P.L. 103–236, Sektion 404) festgelegte Obergrenze – ein maximaler US-Anteil von 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Friedenssicherung (ca. 4 Mrd. US-Dollar) – aufgehoben werden. Zur Anhebung der Grenze auf 27,1 Prozent für die Kalenderjahre 2005 und 2006 brachte der Demokratische Senator Joseph Biden am 13.12.2005 eine entsprechende Gesetzesvorlage (S. 2095) in die legislative Auseinandersetzung ein. Siehe Marjorie Ann Browne/Vita Bite, United Nations Systems Funding: Congressional Issues, 30.3.2006, Library of Congress (CRS Issue Brief IB86116), Washington, D.C., S. 6.

Quellen: Marjorie Ann Browne/Vita Bite, United Nations Systems Funding, a.a.O. (s. oben), S. 10 und 12f.; Marjorie Ann Browne, United Nations Peacekeeping: Issues for Congress, 5.7.2006, Library of Congress (CRS Issue Brief IB90103), Washington, D.C.; S. 10.

über der beziehungsweise über die Exekutive zur Geltung bringen.

Die Position der Exekutive entspricht dieser Haltung: Sie wurde deutlich, als Bolton zum Jahresende 2005 gegen internationalen Widerstand und vor allem gegen die geschlossene Haltung der Europäer im Haushaltsbewilligungsverfahren den UN-Generalversammlung amerikanische Reforminteressen geltend machte. Bolton beabsichtigte, den UN anstelle des üblichen Zweijahreshaushalts (2006/2007) lediglich einen Übergangshaushalt für drei bis vier Monate zu gewähren und weitere Zahlungen von Reformfortschritten abhängig zu machen. Kurz vor Jahreswechsel konnte schließlich doch noch die dro-

hende ›Finanzkrise‹ der UN abgewendet und ein Kompromiss erzielt werden. So wurde zwar ein Zweijahreshaushalt verabschiedet, gleichzeitig aber auch eine Ausgabenhöchstgrenze in Höhe von 950 Mio. US-Dollar für das erste Halbjahr 2006 festgelegt und weitere Zahlungen von Reformen abhängig gemacht.

Mit dem gedeckelten Haushalt wurde der (Zeit-) Druck auf die Vereinten Nationen erhöht, die auch von UN-Generalsekretär Annan nach dem Weltgipfel 2005 geforderten ›radikalen Reformen‹ umzusetzen. Die USA wollen dem ›business as usual‹ bisheriger Reformpraktiken ein Ende setzen.²⁴ Denn bislang seien, so Bolton gegenüber dem Senat, mit Ausnahme erster Reformschritte, wie der Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung sowie der Einsetzung eines Ethikbüros und Demokratiefonds, »keine wirklich nennenswerten Erfolge« zu vermelden. Bolton versicherte jedoch den Senatoren, »unachgiebig den Reformdruck aufrechtzuerhalten.«²⁵ Zu diesem Zweck habe sich auch die Unterstützung des Kongresses als wertvolles Instrument erwiesen: »Sowohl das UN-Sekretariat als auch die Delegationen anderer Mitgliedsländer zeigen viel mehr Anerkennung, denn sie wissen, welche Bedeutung der Kongress – der die Haltung der amerikanischen Bevölkerung widerspiegelt – dem Thema UN-Reform beimisst.«²⁶

Zwar hat die Regierung zunächst davon abgesehen, den Haushalt der UN insgesamt zu blockieren; damit konnte schließlich die Deckelung des regulären Haushalts aufgehoben werden.²⁷ Das sollte jedoch nicht als Anerkennung bisheriger Reformbemühungen seitens der USA missverstanden werden. Nach Meinung des amerikanischen UN-Botschafters würde das Nichthandeln der Vereinten Nationen auch in den Augen der amerikanischen Bevölkerung das Einhalten der Beitragszahlungen und weiteres unilaterales Vorgehen der Bush-Regierung rechtfertigen. »Praktisch orientiert wie wir Amerikaner sind, sagen wir, dass wir entweder die Institution reparieren oder uns anderen Mechanismen zuwenden müssen, um internationale Probleme zu lösen«, erklärte Bolton bereits am 14. November 2005 in einem Vortrag zu Ehren seines politischen Mentors Jesse Helms, des über Jahrzehnte prominentesten UN-Kritikers im Senat.²⁸

Damit bringt Bolton den »instrumentellen Multilateralismus«²⁹ der amerikanischen Regierung auf den Punkt. Gemäß ihres Kosten-Nutzen-Kalküls könnten die USA auf dem ›Markt‹ multilateraler Dienstleistungen nach neuen Anbietern wie der Welthandelsorganisation oder der NATO nachfragen, aber auch neue Ad-hoc-Koalitionen bilden. Diese vormals neokonservativen Vordenkern zugeschriebene Position³⁰ ist mittlerweile zur Hauptströmung konservativen Denkens in Washington geworden.³¹

Was (können wir) tun?

Vergleicht man die amerikanische mit der deutschen UN-Reformagenda, wird deutlich, dass es zwar eine Reihe von thematischen Überschneidungen gibt, aber bei den Reformforderungen unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden: Während die amerikanische Regierung primär nach Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten handelt, hat sich deutsche Politik bemüht, die Legitimität der UN zu stärken.

Auch wenn in Fragen der grundlegenden Strukturreform der Vereinten Nationen (insbesondere bei der Frage der Erweiterung des UN-Sicherheitsrats) wenig transatlantische Einigkeit erzielt werden kann, sollte es deutscher Politik möglich sein, pragmatisch und spezifisch jene amerikanischen Initiativen zu unterstützen, die von gemeinsamem Interesse sind, nämlich so genannte ›failing states‹ zu stabilisieren.

Im Rahmen von Friedenssicherung beziehungsweise -konsolidierung könnte das traditionell schwierige Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und der NATO (Stichwort: ›uneasy partnership‹) verbessert werden. Dafür spricht, dass UN-Friedenseinsätze auf robusten Militärschutz angewiesen sind³² und sich jenseits des Atlantiks stärker bemüht wird, die NATO, das traditionelle Forum transatlantischer Verständigung, stärker zu nutzen.

Es ist im Interesse Europas wie auch Amerikas, dass die Kommission für Friedenskonsolidierung fest im UN-System etabliert bleibt. Die Vereinten Nationen auf die Kernaufgabe zu konzentrieren, schwache und vom Zerfall bedrohte Staaten zu stabilisieren, findet in den USA parteiübergreifende Zustimmung. Deutschland könnte sich durch seine aktive Beteiligung an UN-mandatierten und -geführten Friedensmissionen als Führungsnation (lead nation) bewähren.³³

Aus amerikanischer Sicht wird entscheidend bleiben, ob sich die UN als effektives Instrument zur Bewältigung globaler Probleme bewähren. Indem sie unter anderem auch durch deutsche und europäische Unterstützung Problemlösungskompetenz demonstrieren, könnten die UN in den USA so genannte Out-put/Erfolgs-Legitimation erwirken, nämlich die damit auch in Amerika gemeinhin gehegte Annahme, dass die Weltorganisation Unterstützenswertes leistet. Zwar wird die Mehrzahl der Amerikaner den UN bis auf weiteres wohl kein Grundvertrauen, das heißt eine ›diffuse‹ Unterstützung in Form leistungsunabhängiger Identifikation und Legitimitätsüberzeugungen entgegenbringen. Doch sollte es möglich sein, die ›spezifische‹ Unterstützung für die UN zu verbessern, die aber leistungsabhängig vom ›Output der Weltorganisation ist.³⁴

Unterstützend sollten die Leistungen der UN durch gezielte öffentlichkeitswirksame Diplomatie in den politischen Willensbildungsprozess der USA kommuniziert werden, um mittel- bis langfristig das Ansehen und Verständnis für die umfassenden Aufgaben

der Weltorganisation zu verbessern. Die USA sollten vom Wert der Vereinten Nationen überzeugt werden. Denn in einer längerfristigen Perspektive bleibt im Hinblick auf eine erforderliche Lastenteilung auch für die Vereinigten Staaten die (internationale) Legitimation und Beteiligung der Völkergemeinschaft bei der Konfliktbewältigung oder bei Friedenseinsätzen nach wie vor wichtig.

Indem sie unter anderem auch durch deutsche und europäische Unterstützung Problemlösungskompetenz demonstrieren, könnten die UN in den USA so genannte Out-put/Erfolgs-Legitimation erwirken.

24 Bolton, Moving Ahead on UN Reform, Statement before the House Appropriations Committee, Sub-committee on Science, State, Justice and Commerce, 5.4.2006, U.S. House of Representatives, Washington, D.C.

25 Ders., Testimony before the Senate Foreign Relations Committee: Challenges and Opportunities in Pushing Ahead on UN Reform, 25.5.2006, U.S. Senate, Washington, D.C.

26 Ebd.

27 Vgl. U.S. Drops Insistence on UN Budget Cap for 2006, Reuters, 26.6.2006.

28 Vgl. Warren Hoge, U.S. Press for Reform Prompts Talk of Showdown at the U.N., New York Times, 21.11.2005; siehe: http://www.truthout.org/docs_2005/112105M.shtml

29 Peter Rudolf, George W. Bushs außenpolitische Strategie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, September 2005 (SWP-Studie Nr. S25), S. 19.

30 Ivo Daalder/James Lindsay, America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy, Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003, S. 44.

31 Selbst durchaus multilateral gesinnte Strategen wie Richard Haass, Präsident des Council on Foreign Relations, sind gegenüber den Vereinten Nationen äußerst skeptisch eingestellt. Der ehemalige Planungschef im Außenministerium unter Colin Powell erwartet auch keine wesentlichen Reformen der Weltorganisation und plädiert dafür, anderen Institutionen wie der Welthandelsorganisation mehr Aufmerksamkeit zu schenken; Richard Haass im Rahmen einer Konferenz des American Enterprise Institute am 12.9.2005 in Washington, D.C., <http://www.aei.org/events/filter.all,eventID.1140/summary.asp>

32 Vgl. Winrich Kühne, Die Friedenseinsätze der VN, APuZ, 22/2005, 30.5.2005, S. 25–32, hier S. 25 und 31.

33 So liege Deutschland bei der Beteiligung an (echten) UN-geführten Missionen nur auf Platz 38 der Liste der Truppensteller. »Deutschland sollte weiter bemüht bleiben, auch als Blauhelm-Nation einen Platz einzunehmen, der seiner Bedeutung als UN-Mitglied entspricht«, befürwortet auch Peter Wittig, Leiter der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes; Wittig, Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand und Reform, Internationale Politik, 61. Jg., 3/2006, S. 76–83, hier S. 83.

34 Dieser Gedanke ist der Easton'schen Unterscheidung zwischen diffuser und spezifischer Unterstützung politischer Systeme entlehnt; vgl. David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York 1965.