

## Dossier zur UNO-Reform

Texte von Andreas Zumach zur Behandlung der UNO-Reform in der Jubiläums-Generalversammlung vom September 2005 in verschiedenen Publikationen. Zumach ist ein ausgewiesener UNO-Spezialist und arbeitet als Journalist in Genf für mehrere



deutschsprachige Zeitungen und Rundfunkanstalten. In diesem Herbst veröffentlicht er sein neuestes Buch «Die kommenden Kriege. Ressourcen, Menschenrechte, Machtgewinn – Präventivkrieg als Dauerzustand?» bei Kiepenheuer & Witsch.

taz vom 17.9.05

**War der UN-Millenniumsgipfel ein Erfolg? Nein.**

### Zerpflückt, gestrichen, verwässert

War der New Yorker UNO-Gipfel erfolgreich oder ist er gescheitert? Die Antwort auf diese Frage hängt wesentlich vom angelegten Massstab ab. Nachdem die Bush-Administration verlangt hatte, jegliche Erwähnung der Millenniumsziele zur Bekämpfung der Armut aus der Abschlusserklärung des Gipfels zu streichen, ist es natürlich ein Erfolg, dass diese Ziele in dem gestern verabschiedeten Dokument doch wenigstens Erwähnung finden – als «eines von verschiedenen international vereinbarten Entwicklungsvorhaben».

Gemessen an den festen Verpflichtungen auf die Millenniumsziele und den konkreten Massnahmen zu ihrer fristgemässen Umsetzung, die UNO-Generalsekretär Kofi Annan den Mitgliedsstaaten in seinem Reformpaket vom März dieses Jahres vorgeschlagen hatte, sind die Formulierungen der Gipfelerklärung allerdings ein Rückschritt. Der Verweis darauf, dass die Industriestaaten einige Massnahmen zur Armutsbekämpfung in den letzten eineinhalb Jahren nur angekündigt haben, weil sie unter dem Druck des bevorstehenden UNO-Gipfels standen, lässt offen, ob und wann diese Massnahmen auch umgesetzt werden.

Die Bewertung des Gipfels kann sich auch nicht auf die Frage beschränken, was er für die Umsetzung der Millenniumsziele erbracht hat. Generalsekretär Annan hatte die Massnahmen zur Überwindung von Armut und Unterentwicklung zu Recht und sehr geschickt strategisch verknüpft mit einem verbesserten Menschenrechtsschutz, nuklearer und konventioneller Abrüstung, der effektiveren Bekämpfung des Terrorismus sowie verstärkten Anstrengungen zu Umwelt- und Klimaschutz. Zudem hatte Annan institutionelle Reformen vorgeschlagen, die die Handlungsfähigkeit des kollektiven Systems der UNO bei der Bewältigung dieser globalen Herausforderungen stärken sollen. Doch die Mitgliedsstaaten – in erster Linie die USA und dann auch andere – haben das Reformpaket des Generalsekretärs entgegen seiner ausdrücklichen Mahnung auseinander genommen, einige Teile (zum Beispiel zur Abrüstung) ganz gestrichen und die meisten anderen stark verwässert. Deshalb ist der New Yorker UNO-Gipfel gescheitert.

St. Galler Tagblatt vom 16.9.05

### Die Abschlusserklärung des New Yorker UNO-Gipfels

Der dreitägige Reformgipfel der UNO in New York ist am Freitagabend mit der Verabschiedung einer 35-seitigen Abschlusserklärung zu Ende gegangen. Diese Erklärung ist das Ergebnis eines zweijährigen intensiven Diskussionsprozesses. Im September 2003 hatte UNO-Generalsekretär Kofi Annan einen 16-köpfigen hochrangigen Expertenausschuss («High Panel») damit beauftragt, eine Analyse der wichtigsten globalen Herausforderungen vorzunehmen und Vorschläge zu entwickeln für Reformen, um die Handlungsfähigkeit des UNO-Systems bei der Bewältigung dieser Herausforderungen zu verbessern. Der Bericht des «High Panel» vom Dezember 2004 war die Basis für die umfassenden Reformvorschläge, die Annan den Mitgliedsstaaten im März dieses Jahres präsentierte unter dem programmatischen Titel «In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle.» Der Generalsekretär verknüpfte seine Vorschläge für politische und institutionelle Reformen mit der Erfüllung der im Sommer 2005 von einem UNO-Gipfel beschlossenen «Millenniumsziele» zur Halbierung der weltweiten Armut bis zum Jahr 2015. Hinter dieser Verknüpfung steht die Befürchtung Annans, dass ohne eine fristgemässe Umsetzung wenigstens dieser Millenniumsziele die durch Armut bedingten oder verschärften weltweiten Konflikte derart eskalieren werden, dass selbst eine reformierte UNO ihrer nicht mehr Herr werden kann.

Auf der Basis von Annans Vorschlägen formulierte der Präsident der Generalversammlung Jean Ping nach monatelangen Konsultationen schliesslich Anfang August seinen letzten Entwurf für die Gipfelerklärung. In diesem Entwurf Pings waren die Inhalte und auch die verbindlichen Formulierungen aus Annans Reformpaket noch zu gut 90 Prozent erhalten. Doch Ende August legte die Bush-Administration eine Liste mit 750 Streich- und Verwässerungsforderungen vor. Aus dem Entwurf getilgt werden sollte nicht nur jegliche Erwähnung der Millenniumsziele sowie alle Verpflichtungen zur atomaren und konventionellen Abrüstung, sondern auch jeder Hinweis auf den von der Bush-Administration abgelehnten Internationalen Strafgerichtshofes und auf das Kioto-Protokoll zum Klimaschutz. Dieser Frontalangriff der USA auf den Entwurf führte zur Wiederaufnahme der Textverhandlungen, in deren Verlauf dann auch andere Staaten ihre früher einmal geäusserten Bedenken erneut auf den Tisch legten. Am Dienstagnachmittag, kurz vor Beginn des Gipfels, gelang dann endlich die Einigung auf das gestern offiziell verabschiedete Abschlussdokument. Es bleibt in seiner Konkretion und Verbindlichkeit weit zurück hinter Pings Entwurf und Annans ursprünglichen Vorschlägen vom März. Zahlreiche Fragen werden zur weiteren Diskussion und Beschlussfassung an die Generalversammlung verwiesen. Im Einzelnen:

### **Millenniumsziele zur Halbierung der Armut bis 2015**

Die Millenniumsziele finden Erwähnung als eines von «international vereinbarten Entwicklungsvorhaben», zu deren Realisierung die Gipfelteilnehmer «bis 2006 umfassende nationale Entwicklungsstrategien beschliessen und umsetzen» wollen. Verbindliche Verpflichtungen auf konkrete, mit Zahlen und Zeitfristen versehene Massnahmen, wie sie Generalsekretär Annan vorgeschlagen hatte, fehlen.

**Entwicklungsfinanzierung:** Der «Konsens von Monterrey» wird «bekräftigt». Die Zusagen einzelner Industriestaaten, den Anteil ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) am Bruttosozialprodukt bis 2015 auf 0,7 zu steigern, wird «begrüsst», dieses Ziel aber nicht verbindlich festgeschrieben. Als «Ermutigung» bewertet werden in der jüngsten Vergangenheit gemachte Zusagen diverser Industriestaaten, die nach einer Studie der OECD zu einer Steigerung der ODA-Mittel um 50 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2010 führen werden. Die von Annan geforderten konkreten Zusagen der Industriestaaten bei den Themen Schuldenerlass, Abbau der Agrarsubventionen und Marktöffnung für die Produkte aus den 48 am wenigsten entwickelten Staaten sind in der Gipfelerklärung nicht enthalten.

**Menschenrechtsrat:** Die Schaffung eines Menschenrechtsrates der UNO anstelle der bisherigen Menschenrechtskommission wird im Grundsatz beschlossen. Alle wesentlichen Details (Mandat des Rates, Grösse, Zusammensetzung, Kriterien für die Mitgliederschaft, Verfahren zur Bestimmung der Mitglieder) bleiben jedoch offen und werden zur weiteren Klärung an die Generalversammlung verwiesen.

**Finanzierung** der Arbeit des Hochkommissariats für Menschenrechte in Genf: Das Budget des seit vielen Jahren völlig unterfinanzierten Hochkommissariats soll «in den nächsten fünf Jahren verdoppelt» werden.

**Kommission zur Friedenskonsolidierung:** Bis 31. Dezember 2005 soll in der New Yorker UNO-Zentrale eine neue Kommission (Peace Building Commission) geschaffen werden, die alle Massnahmen der UNO zur Friedenskonsolidierung in Nachkriegssituationen koordinieren soll.

**Sicherheitsrat:** Generalsekretär Annan hatte die Mitgliedsstaaten im März aufgefordert, über eine Reform und Erweiterung des Sicherheitsrates noch vor dem New Yorker Gipfel zu entscheiden. Doch alle entsprechenden Bemühungen scheiterten. Die Gipfelteilnehmer verpflichten sich lediglich in allgemeiner Form, «die Anstrengungen zur Reform des Sicherheitsrates fortzusetzen». Die Generalversammlung wird aufgefordert, bis Ende dieses Jahres einen Bericht vorzulegen über den Stand der Diskussion. Japan, Indien, Brasilien und Deutschland kündigten bei einem Treffen ihrer Aussenminister am Donnerstag in New York an, dass der von den vier Staaten (G4) im Juni vorgelegte und bislang nicht mehrheitsfähige Antrag zur Erweiterung des Sicherheitsrates erneut in die Generalversammlung eingebracht werde – möglicherweise mit einigen Modifikationen. Dieser Antrag zielt auf die Schaffung von vier ständigen Sitzen für die vier Antragsteller sowie für zwei afrikanische Staaten. Es gilt allerdings als sehr unwahrscheinlich, dass Deutschland nach der wahrscheinlichen Abwahl der rot-grünen Regierung am morgigen Sonntag den G-4-Antrag weiterhin mitträgt.

taz vom 16.9.05

## **Ein Begräbnis dritter Klasse für die G 4**

Das Bemühen um einen ständigen deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat ist gescheitert, auch wenn Joschka Fischer bei seinem wohl letzten internationalen Auftritt als Aussenminister den Anspruch bekräftigte. Die Gipfelergebnisse hält er für unzureichend.

Bundesaussenminister Joschka Fischer hat die Abschlusserklärung des New Yorker UNO-Gipfels als unzureichend kritisiert. Bei seiner halbtägigen Reise nach New York – voraussichtlich sein letzter Auftritt als Bundesaussenminister auf internationalem Parkett – wollte sich Fischer gestern vorrangig um den Iran und die Erweiterung des Sicherheitsrates kümmern. Die Ab-

schlussklärung habe zwar Fortschritte bei einigen Themen erbracht, erklärte Fischer in einem Interview mit der ARD. Doch sei es «ein grosses Problem», dass das Thema Abrüstung, insbesondere die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, in der Schlussklärung des Gipfels nicht vorkomme. Dies hatten die USA nicht zugelassen. Fischer kritisierte, auch die Menschenrechtsproblematik sei von einer «breiten Koalition» so verwässert worden, dass er die Kritik von Nichtregierungsorganisationen nachvollziehen könne. Insgesamt sei das Ergebnis des Gipfels «durchwachsen».

Fischer erklärte, entweder gelinge es mit einer starken UN die Globalisierung zu gestalten, oder «die Globalisierung wird uns in ihren Griff nehmen». Zu einer Gesamtreform der Weltorganisation gehöre auch eine Reform des UN-Sicherheitsrats. Hier sei «ein europäischer Sitz nicht erreichbar». Daher werde Deutschland seine Bemühungen um einen ständigen nationalen Sitz «aufrechterhalten».

Das ist allerdings weder wahrscheinlich – weil nach der Bundestagswahl weder eine schwarz-gelbe noch eine grosse Koalition dieses Ansinnen weiterverfolgen wird –, noch hätte die Fortsetzung der Bemühungen Aussicht auf Erfolg. Gestern Nachmittag wollte sich Fischer mit seinen drei G-4-Amtskollegen aus Indien, Brasilien und Japan treffen, um den Antrag auf Erweiterung des Sicherheitsrates zu bekräftigen, den sie im Juni in die 59. Generalversammlung eingebracht hatten. Der Antrag, der die Schaffung ständiger Sicherheitsratssitze für die G 4 sowie für zwei afrikanische Staaten vorsieht, hatte jedoch trotz monatelanger intensiver Werbekampagnen und Bestechungsversuche der vier Antragsteller keine Chance auf die zu seiner Annahme erforderliche Zweidrittelmehrheit von 128 der 191 Mitglieder der Generalversammlung.

In der Abschlusserklärung des Gipfels wird lediglich in unverbindlichen Formulierungen die Absicht bekräftigt, die Bemühungen zu einer Reform des Sicherheitsrates fortzusetzen. Bis Ende des Jahres soll die Generalversammlung einen Bericht über den Stand der Diskussion vorlegen. Der Botschafter eines westlichen Landes, das den Antrag der G 4 unterstützt hatte, bezeichnete diese Formulierung gegenüber der *taz* als «Begräbnis dritter Klasse für die Bestrebungen der G 4». Ein hoher Beamter aus dem Auswärtigen Amt hatte bereits Anfang September eingeräumt, der Antrag der G 4 sei «vorläufig in den Gefrierschrank gelegt» worden.

Gemeinsam mit den Aussenministern Frankreichs und Grossbritanniens wollte Fischer gestern in New York auch mit dem neuen iranischen Präsidenten Mahmud Ahmedineschad zu Erörterungen über das umstrittene Atomprogramm Irans zusammentreffen. Ahmedineschad hatte in seiner Rede vor dem UNO-Gipfel am Mittwoch das «uneingeschränkte Recht» seines Landes auf die Nutzung der atomaren Technologie zur Energiegewinnung betont und bekräftigt, Iran strebe keine Atomwaffen an. Der iranische Präsident übte scharfe Kritik an der «kriegstreiberischen Politik» der USA. Bereits vor Beginn seiner Rede hatten US-Aussenministerin Condoleezza Rice und sämtliche US-Diplomaten den Sitzungssaal verlassen.

*Le Monde diplomatique* vom 16.9.05

## Dossier 60 Jahre UNO

# Die Reform findet nicht statt

Aus der «Jahrhundertreform» der UNO, von der im Vorfeld des New Yorker Gipfels die Rede war, ist nichts geworden. In fast erpresserischen Vorverhandlungen wurde der Entwurf von Generalsekretär Kofi Annan erheblich verwässert, vor allem auf Betreiben der Bush-Administration. Und auch eine Erweiterung des Sicherheitsrats um neue ständige Mitglieder wird es so schnell nicht geben.

Kein Versuch zur Reform der UNO wurde so lange und so gründlich vorbereitet wie dieser. Seit ihrer Gründung im Jahre 1945 erlebte die Weltorganisation etwa alle 8 bis 10 Jahre eine Reformdebatte. Wegen der Blockade der Weltorganisation durch die Ost-West-Konfrontation blieben diese Debatten zumeist ohne konkrete Ergebnisse. Mit Ende des Kalten Krieges änderten sich die Rahmenbedingungen. Auf sieben grossen Weltkonferenzen (u. a. zu den Themen Umwelt und Entwicklung, Menschenrechte, Bevölkerungs- und Sozialfragen, Frauen und Rassismus) konnten sich die Mitgliedstaaten auf die Definition der wichtigsten Probleme und Herausforderungen in einer zunehmend globalisierten Welt verständigen.

Das gelang zwar nicht immer im Konsens aller Mitgliedstaaten, aber immer mit mindestens 90-prozentiger Mehrheit. Bei einigen dieser Weltkonferenzen wurden über die Problemanalyse hinaus konkrete Massnahmen beschlossen oder es gelang die Vereinbarung mehr oder weniger verbindlicher Aktionspläne. Auf der Rio-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 wurde der Grundstein gelegt für das zehn Jahre später verabschiedete Kioto-Protokoll zum Klimaschutz.

Doch nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 und dem völkerrechtswidrigen Präventivkrieg der USA und Grossbritanniens vom Frühjahr 2003 gingen die Wahrnehmungen über die wichtigsten globalen Probleme und die daraus abgeleiteten Handlungsprioritäten zwischen Nord und Süd wieder deutlich auseinander. Vor diesem Hintergrund beauftragte

Generalsekretär Annan im September 2003 einen 16-köpfigen Expertenausschuss («High Panel»), eine Analyse der wichtigsten globalen Herausforderungen vorzunehmen und Vorschläge zu entwickeln, die darauf zielten, die UNO bei der Bewältigung dieser Herausforderungen handlungsfähiger zu machen.

Den im Dezember 2004 vorgelegten Bericht des «High Panel» machte Annan zur Grundlage seines umfassenden Reformvorschlages «In grösserer Freiheit – Entwicklung, Sicherheit und Frieden für alle», den er der Generalversammlung im März dieses Jahres präsentierte. Annans Reformpaket bestand aus drei Elementen:

– **institutionelle Reformen:** Dazu gehören die Aufwertung des Wirtschafts- und Sozialrats (Ecosoc), die Gründung einer UNO-Institution für «nachhaltige Friedensmassnahmen» nach kriegerischen Konflikten, die Umwandlung der Menschenrechtskommission in einen Menschenrechtsrat, Managementreformen und Verbesserung des Aufsichtswesen in der New Yorker Zentrale.

– **politische Selbstverpflichtungen:** So sollen die Mitgliedstaaten per Resolution in der Generalversammlung ausdrücklich ihre «Verantwortung zum Schutz» ihrer Bürger vor schweren Menschenrechtsverletzungen anerkennen. Ist eine Regierung «nicht in der Lage oder nicht willens», diese Verantwortung wahrzunehmen, soll der Sicherheitsrat das Recht erhalten, sich in die «inneren Angelegenheiten» eines Staates einzumischen – vorrangig mit politischen, diplomatischen und wirtschaftlichen Instrumenten, notfalls aber auch mit militärischen Mitteln. Der Sicherheitsrat soll per Resolution einen Katalog von Kriterien verabschieden, der künftig als Basis für die Entscheidung über militärische Massnahmen dienen soll. Schliesslich soll die Generalversammlung eine Terrorismusdefinition verabschieden, wozu Annan einen Entwurf vorlegte. Auch mahnte der Generalsekretär die Mitgliedstaaten zur Erfüllung bestehender vertraglicher Verpflichtungen, explizit auch hinsichtlich der atomaren Abrüstung.

– **fristgemässe Umsetzung der Millenniumsziele:** Annan forderte die Mitgliedstaaten auf, die von einem UNO-Gipfel 2000 beschlossenen «Millenniumsziele» zur Halbierung der weltweiten Armut bis spätestens zum Jahr 2015 zu erfüllen. Hierzu machte der Generalsekretär sowohl den Ländern des Nordens wie des Südens konkrete, mit Zeitplänen versehene Vorschläge. Die Staaten des Nordens sollen u. a. den Anteil ihrer öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen am Bruttosozialprodukt bis 2015 auf 0,7 Prozent steigern, Agrarsubventionen abbauen, ihre Märkte für Produkte aus den 48 ärmsten Ländern dieser Erde öffnen sowie mehr Mittel zur Bekämpfung von Aids bereitstellen.

### **Keine Verpflichtungen mehr zur Armutsbekämpfung**

Hinter der Verknüpfung der UNO-Reform mit den Millenniumszielen steht Annans Überzeugung, dass ohne eine Umsetzung wenigstens dieser bescheidenen Ziele (nach Joschka Fischer «das soziale Minimum in einer globalisierten Welt») die durch Armut bedingten und verschärften Konflikte dieser Welt derart eskalieren werden, dass selbst eine institutionell reformierte UNO sie nicht mehr bewältigen kann.

Der Präsident der UNO-Generalversammlung, Gabuns Aussenminister Jean Ping, übernahm sämtliche Vorschläge Annans in seinen Anfang Juni präsentierten ersten Entwurf für eine Abschlusserklärung des New Yorker Gipfels. Und auch der dritte Entwurf, den Ping nach intensiven Konsultationen mit fast sämtlichen Mitgliedstaaten Anfang August vorlegte, enthielt noch alle Vorschläge des Generalsekretärs (wenn auch mit leichten Korrekturen) sowie alle konkreten Handlungsempfehlungen des Generalsekretärs. Doch Ende August legte der neue UNO-Botschafter der USA, John Bolton, 750 Korrekturforderungen zu Pings Entwurf vor. Er forderte die Streichung sämtlicher Verpflichtungen zu Armutsbekämpfung, Rüstungskontrolle, Stärkung der UNO, Klimaschutz usw. Verbindliche Formulierungen sollte die Gipfelerklärung nach Vorstellung Washingtons lediglich zu den Themen Terrorismusbekämpfung und Managementreform in der UNO-Zentrale enthalten. Die Millenniumsziele zur Halbierung der Armut sollen in der Erklärung überhaupt nicht mehr erwähnt werden.

Aufgeschreckt durch diesen Frontalangriff der Bush-Administration auf Annans Reformansatz legten andere Regierungen ihre alten Einwände gegen Pings Entwurf wieder auf den Tisch. Zahlreiche Länder haben Bedenken, dass der Generalsekretär im Zuge der insbesondere von Washington geforderten Managementreform zu viel Macht und Kompetenzen erhalten soll und künftig nicht mehr der Kontrolle durch die Generalversammlung unterliegt. In den intensiven Verhandlungen der letzten Tagen vor dem Gipfel dienten derartige Bedenken auch als Faustpfand, um die Zustimmung der USA zu verbindlichen Verpflichtungen zur Armutsbekämpfung abzurufen. Der letzte, zwei Tage vor Gipfelbeginn vorliegende 45-seitige Entwurf für die Abschlusserklärung enthielt immer noch 250 Klammern, die Dissens markieren.

Nicht mehr auf der Tagesordnung steht die Erweiterung des Sicherheitsrats, die vor allem die rot-grüne Koalition in Berlin zum «wichtigsten Ziel» einer UNO-Reform erklärt hatte. Der im Juni gemeinsam von Deutschland, Indien, Brasilien und Japan in die Generalversammlung eingebrachte Antrag, der auf ständige Ratssitze für diese vier Staaten sowie für zwei afrikanische Länder abzielte, war bereits Anfang August endgültig gescheitert. Nachdem die Afrikanische Union mit ihren 53 Mitgliedern auf einem Gipfeltreffen die Unterstützung des G-4-Antrages mit 90er-Mehrheit abgelehnt hatte, mussten die G-4-Regierungen ihre Hoffnung auf die für eine Annahme erforderliche Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung (128 von 191 Staaten) endgültig begraben.

Doch der Antrag der G 4 hatte ohnehin nicht den Hauch einer Chance auf Realisierung. Denn selbst wenn er die erste Hürde in der Generalversammlung genommen und diese dann in einem zweiten Schritt sechs neue ständige Mitglieder für den Sicherheitsrat gewählt hätte. Da die Erweiterung eine Veränderung der UNO-Charta erfordert hätte, hätte diese die Zustimmung der fünf derzeitigen ständigen Ratsmitglieder erfordert. Doch China und die USA hatten in den letzten Monaten wiederholt sehr deutlich gemacht, dass sie dazu nicht bereit sind. Und auch die drei anderen ständigen Mitglieder Russland,

Frankreich und Grossbritannien sind trotz aller Sympathieerklärungen für den Antrag der G nicht sehr unglücklich darüber, dass sie ihre Privilegien Veto und ständiger Sitz nicht mit anderen Staaten teilen müssen und dass im Rat auf absehbare Zeit alles beim Alten bleibt. In Berlin versucht man die Hoffnung nicht aufzugeben. Der G-4-Antrag sei «keinesfalls tot, sondern nur vorübergehend im Gefrierfach», erklärte ein für die UNO-Reformfragen zuständiger hoher Beamter von Aussenminister Fischer Anfang September. Die Frage, wie lange die Gefrierphase dauern solle, wollte der Beamte nicht beantworten.

taz vom 15.9.05

## **Kofi Annan muss mit Unverbindlichkeiten zufrieden sein**

Ein «gutes Dokument» nennt der UN-Generalsekretär die jetzt beschlossene Gipfelerklärung. NGO kritisieren sie als «völlig unzureichend» und «potemkinsches Dorf».

Zum Auftakt des dreitägigen Reformgipfels der UNO in New York hat Generalsekretär Kofi Annan gestern den Text der am Dienstag vereinbarten Gipfelerklärung als Erfolg dargestellt. Trotz der erheblichen Verwässerungen seiner Vorschläge zur Reform der UNO sowie zur Umsetzung der Millenniumsziele zur Halbierung der Armut bis 2015 betonte Annan, die Gipfelerklärung sei «ein gutes Dokument». Als «Fortschritte» wertete Annan die Formulierungen der Erklärung zur Armutsbekämpfung, zum Terrorismus und zur «Verantwortung» aller Staaten zum «Schutz» ihrer Bevölkerungen vor Völkermord und anderen schweren Menschenrechtsverstössen sowie die Absichtserklärungen zur Schaffung eines Menschenrechtsrates und einer UNO-Kommission zur Friedensbildung. Am Dienstagabend noch hatte Annan dieser Erfolgsliste die Kritik beigefügt, dass Formulierungen zur atomaren Abrüstung völlig fehlten. Dies hatten die USA durchgesetzt, ebenso wie die Streichung jeglicher Erwähnung des Internationalen Strafgerichtshofes.

Ähnlich wie der UNO-Generalsekretär bewertete auch die Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Heidemarie Wiczorek-Zeul, die Gipfelerklärung als Fortschritt. Trotz aller Sabotageversuche der USA sei es gelungen, mit Blick auf die Umsetzung der Millenniumsziele zur Bekämpfung der Armut bis 2015 einige wesentliche Vereinbarungen im Konsens festzulegen. US-Präsident George Bush nahm in seiner Rede vor der Generalversammlung überhaupt keinen Bezug auf die Gipfelerklärung. Bush nutzte seine Rede, die Massnahmen und «Erfolge» der USA bei der Bekämpfung von Terrorismus, Armut und Aids sowie bei der Verbreitung von Freiheit, Demokratie und Menschenrechten herauszustellen und die 190 anderen Staaten aufzufordern, bei diesen Fragen mit den USA zusammenzuarbeiten.

Die beim Gipfel vertretenen Nichtregierungsorganisationen machten auf einer gemeinsamen Pressekonferenz ihre erhebliche Kritik und Enttäuschung an der Gipfelerklärung deutlich. Von der ursprünglich vom Generalsekretär vorgeschlagenen «umfassenden Reform der Vereinten Nationen» sei «nur noch ein potemkinsches Dorf übrig geblieben», erklärte der US-Amerikaner William Pace von der Bewegung der Weltföderalisten. Die VertreterInnen der Menschenrechtsorganisationen amnesty international und Human Rights Watch kritisierten, dass die Schaffung eines Menschenrechtsrates, der die bisherige Menschenrechtskommission der UNO ersetzen soll, mit der Gipfelerklärung lediglich im Grundsatz vereinbart wurde. Sämtliche wesentlichen Details wurden zur Klärung an die Generalversammlung verwiesen. Harsche Kritik an den «völlig unzureichenden und viel zu unverbindlichen» Formulierungen der Gipfelerklärung zur Umsetzung der Millenniumsziele äusserten Oxfam wie auch verschiedene kirchliche Entwicklungsorganisationen aus Deutschland, den USA und anderen Ländern.

taz vom 14.9.05

## **Der Berg kreisste und gebar eine Maus**

### **Reformgipfel der UNO wird insbesondere bei Beschlüssen zur Armutsbekämpfung weit hinter den Vorschlägen von Generalsekretär Annan zurückbleiben**

Eine durchgreifende Reform der UNO, die die Handlungsfähigkeit der Weltorganisation bei der Bewältigung der wichtigsten globalen Probleme stärken würde, ist weiterhin ebenso wenig in Sicht wie die Umsetzung der vor fünf Jahren von einem UNO-Gipfel beschlossenen Millenniumsziele zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015. Die Abschlusserklärung, mit dem die Staats- und Regierungschefs der 191 UNO-Mitgliedsstaaten ihren heute in New York beginnenden Reformgipfel am Freitag beenden werden, bleibt in allen wesentlichen Punkten zum Teil weit hinter den Vorschlägen und Handlungsempfehlungen zurück, die Generalsekretär Kofi Annan der Generalversammlung im März vorgelegt hatte unter dem Titel «In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle». Damit ist insbesondere die Strategie der Bush-Ad-

ministration aufgegangen, die lediglich an konkreten Vereinbarungen zur Terrorismusbekämpfung und zur Managementreform in der New Yorker UNO-Zentrale interessiert war, verbindliche Verpflichtungen zur Armutsbekämpfung, Erhöhung der Entwicklungshilfe, nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle oder zum Klima- und Umweltschutz aber vermeiden wollte.

In der Nacht zum Dienstag einigte sich eine vom Präsidenten der Generalversammlung, Jean Ping (Gabun) einberufene Kerngruppe von 30 der 191 UNO-Staaten nach über zweiwöchigen Krisenverhandlungen auf den endgültigen Text der Abschlusserklärung. Zwar hatte Ping bereits Anfang August nach mehrmonatigen intensiven Konsultationen mit allen Mitgliedsstaaten einen Entwurf vorgelegt, im dem die ursprünglichen Vorschläge des Generalsekretärs vom März noch zu gut 90 Prozent enthalten waren. Doch gegen Pings 39-seitigen Textentwurf legte US-Botschafter John Bolton am 22. August eine Liste mit 750 Streich- und Veränderungsvorschlägen vor. Unter anderem forderte die Bush-Administration jegliche Erwähnung der Millenniumsziele zur Armutsbekämpfung aus dem Dokument zu streichen, zu denen sich die USA angeblich «niemals verpflichtet» hätten. Zwar wäre eine Mehrheitsabstimmung des Gipfels über Pings Entwurf nach den UNO-Bestimmungen durchaus möglich gewesen und hätte wahrscheinlich eine überwältigende Mehrheit von über 170 Staaten für das Dokument erbracht. Doch im Bemühen um Konsens mit den USA plädierte insbesondere die EU für erneute Verhandlungen. Ermuntert durch den Frontalangriff des mächtigsten UNO-Mitgliedes auf das Reformpaket des Generalsekretärs brachten daraufhin auch andere Staaten (u.a. Kuba, Venezuela, Russland, China, Ägypten) früher einmal geäußerte Bedenken erneut auf den Tisch. Die Verhandlungen gerieten zu einem taktischen Geschachere mit Themen, die sachlich nichts miteinander zu tun haben. In den letzten Verhandlungstagen standen dabei insbesondere die Forderungen der Länder des Südens nach konkreten und verbindlichen Verpflichtungen des Nordens zur Armutsbekämpfung gegen das (auch von Annan unterstützte) Verlangen Washingtons nach einer weitreichenden Managementreform in der New Yorker UNO-Zentrale und einer Stärkung der Rolle und Kompetenzen des Generalsekretärs. Diese Vorschläge könnten zu einer «Schwächung der Generalversammlung» führen, wandten Ägypten, Indien und andere einflussreiche UNO-Staaten ein. Der jetzt vorliegende Kompromisstext ist in beiden Fragen unbefriedigend. Zwar liessen die USA eine weitgehend unverbindliche Erwähnung der Millenniumsziele nun doch zu. Aber ohne eine konkrete Verpflichtung auf ihre Umsetzung. Dieselbe Verwässerung erfolgte bei den konkreten, zum Teil mit Zeitplänen verbundenen Verpflichtungen der Industriestaaten zur Armutsbekämpfung, die Annan ursprünglich vorgeschlagen hatte (u.a. Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts bis 2015, Abbau der Agrarsubventionen, verstärkter Schuldenerlass, verbesserter Marktzugang für die 48 ärmsten Länder der Erde). Die Formulierungen der Gipfelerklärung zu diesen Fragen bleiben teilweise sogar noch hinter den Beschlüssen von Monterrey zurück. Auf der anderen Seite bleiben die Kompromissformulierungen zur Managementreform bei der UNO hinter den Erfordernissen zurück, die spätestens mit dem Skandalen um das Irakprogramm «Ö für Nahrungsmittel» deutlich wurden.

Der von Annan vorgeschlagene Menschenrechtsrat soll zwar geschaffen werden (und die bisherige allseits kritisierte Kommission ersetzen). Die Kriterien für die Mitgliederschaft in dem Rat und das Verfahren zur Wahl seiner Mitglieder bleiben aber ungeklärt. Kompromisse, die deutlich hinter den Vorschlägen Annans zurückbleiben, enthält die Gipfelerklärung auch bei den Themen Terrorismus, «Verantwortung zum Schutz vor Völkermord» und anderen schweren Menschenrechtsverbrechen sowie Rüstungskontrolle und Abrüstung.

taz vom 22.3.05

**Der UNO-Generalsekretär drängt die Generalversammlung mit deutlichen Worten zur Reform der Weltorganisation**

## **Kofi Annan setzt eine Frist**

«In grösserer Freiheit: Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle«. Unter diesem Titel hat UNO-Generalsekretär Kofi Annan der Generalversammlung in New York am Montag den umfassendsten Plan zur Reform der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung vor 60 Jahren vorgelegt. Für die Umsetzung fast all seiner Vorschläge regt Annan konkrete Zeitpläne an. Doch welche Teile tatsächlich realisiert werden, wie vollständig und unverwässert, und bis wann – das liegt von nun an ausschliesslich in der Verantwortung der 191 UNO-Mitgliedstaaten.

Der Generalsekretär mahnt diese in deutlichen Worten, dass nach all den UNO-Konferenzen, Beschlüssen und Reformempfehlungen seit Anfang der 90er-Jahre nun «endlich die Zeit» zum Handeln gekommen sei. In erster Linie geht es Annan um «die fristgemässe Implementierung» der im Sommer 2000 von einem UNO-Gipfel beschlossenen «Millenniumsziele» zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015. Weiter nimmt er die meisten der Reformvorschläge auf, die eine von ihm eingesetzte Expertenkommission, das «High Panel» im Dezember zu den globalen Herausforderungen vorgelegt hatte.

Mit der Umsetzung seiner Reformvorschläge sollten die Mitgliedstaaten «nicht warten» bis zum für Mitte September angesetzten UNO-Gipfeltreffen in New York, schreibt Annan. Wesentliche Vorentscheidungen sollten bereits in den nächsten knapp sechs Monaten erfolgen. Zur fristgemässen Umsetzung der Millenniumsziele schlägt der Generalsekretär vor, dass die Industriestaaten des Nordens sich zur Erfüllung ihres Versprechens, die Entwicklungshilfeausgaben auf 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts zu erhöhen, «umgehend» auf folgenden Zeitplan verpflichten: «Spätestens 2006» soll «ein erster deutlicher

Schritt der Erhöhung» stattfinden; 2009 sollen mindestens 0,5 Prozent erreicht sein und «spätestens 2015» dann das Ziel 0,7 Prozent. Die Entwicklungsländer fordert Annan auf, ihrerseits noch in diesem Jahr nationale Strategiepläne zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu den Millenniumszielen vorzulegen. Entwicklungsländer, die dieser Aufforderung nachkommen, sollten spätestens ab 2006 «deutlich erhöhte» Entwicklungshilfegelder erhalten.

Schliesslich appelliert Annan an die Industriestaaten, ihre Importzölle und andere Einfuhrhemmnisse für Produkte aus den 48 «am wenigsten entwickelten Staaten» umgehend aufzuheben und «dafür zu sorgen», dass in der seit 2001 laufenden Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation WTO die damals gemachten Versprechungen an die Entwicklungsländer auch tatsächlich erfüllt werden.

Während die Massnahmen zum Umsetzen der Millenniumsziele keine neuen Entscheidungen erfordern, sind Annans Vorschläge zu institutionellen Reformen der UNO abhängig von Beschlüssen der Generalversammlung. Annan strebt an, dass diese Beschlüsse im Konsens erfolgen. Ausdrücklich fordert er die Mitgliedstaaten auf, bereits «vor September» einen Konsensbeschluss zur Erweiterung des Sicherheitsrates zu fassen. Sollte indes keine Einigung auf eines der vorliegenden Reformmodelle gelingen, müsse im September notfalls eine Kampf Abstimmung stattfinden.

Weitere institutionelle Reformvorschläge Annans zielen auf eine Aufwertung des Wirtschafts- und Sozialrats (Ecosoc), auf die Schaffung einer UNO-Institution für «nachhaltige Friedensmassnahmen» nach kriegerischen Konflikten sowie auf eine Umwandlung der Menschenrechtskommission in einen Menschenrechtsrat. Daneben regt der Generalsekretär schliesslich eine Reihe politischer Selbstverpflichtungen an. So sollen die Mitgliedstaaten per Resolution in der Generalversammlung ausdrücklich ihre «Verantwortung zum Schutz» ihrer BürgerInnen vor schweren Menschenrechtsverletzungen anerkennen. Ist eine Regierung nicht in der Lage oder nicht willens, diese Verantwortung wahrzunehmen, soll der Sicherheitsrat das Recht erhalten, in die «inneren Angelegenheiten» eines Staates zu intervenieren – notfalls auch mit militärischen Mitteln.

taz vom 18.5.05

## Die G 4 prescht zum Sicherheitsrat

Deutschland, Japan, Indien und Brasilien wollen bis Ende Juli ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates werden. Ein ausgeklügeltes Abstimmungsverfahren soll in mehreren Runden die Bedenkenträger China und USA politisch isolieren.

Die Bemühungen um eine Reform des UNO-Sicherheitsrates sind nach über zehnjährigen Diskussionen in der Generalversammlung in eine konkrete Phase getreten. Die vier erklärten Hauptanwärter auf einen ständigen Ratssitz, Deutschland, Japan, Indien und Brasilien (G 4), legten den anderen 187 Mitgliedsstaaten der UNO in der Nacht zum Dienstag einen Entwurf vor für eine «Rahmenresolution» zur Erweiterung des Rates. In dem Entwurf und in begleitenden Erläuterungen schlägt die G 4 ein dreistufiges Abstimmungsverfahren vor, das sie selber sowie zwei afrikanische Staaten bis Ende Juli zu ständigen Ratsmitgliedern machen soll – möglichst mit Vetorecht.

Mit der Annahme der Rahmenresolution soll die Generalversammlung nach Vorstellung der vier Antragsteller noch «im Juni» zunächst nur den Grundsatzbeschluss fassen, den Sicherheitsrat von heute 15 Mitgliedern (darunter die 5 ständigen USA, Russland, China, Frankreich und Grossbritannien sowie 10 Nichtständige, die im Zweijahresrhythmus rotieren) um weitere 10 Staaten auf dann insgesamt 25 Mitglieder zu vergrössern. Von den 10 neuen Mitgliedern sollen 6 ständige Ratsitze erhalten (je 2 für Afrika und Asien und je 1 für Lateinamerika/Karibik und Westeuropa). Die 4 neuen nichtständigen Sitze sollen von den Regionalgruppen Afrika, Asien, Lateinamerika/Karibik im Rotationsverfahren besetzt werden.

Für die 6 neuen ständigen Ratsmitglieder erhebt die G 4 in dem Resolutionsentwurf auch die – chancenlose – Forderung nach dem Vetorecht. In den begleitenden Erläuterungen erklärt die G 4 allerdings, die Frage des Vetos solle «kein Hindernis sein für die Reform des Sicherheitsrates». In New York wird damit gerechnet, dass die G 4 diese Forderung noch aufgibt, bevor sie ihren Resolutionsantrag zur Abstimmung stellt.

Die Erweiterung des Sicherheitsrates bedeutet eine Änderung der UNO-Charta. Alle diesbezüglichen Beschlüsse erfordern daher eine Zweidrittelmehrheit von mindestens 128 der 191 Mitglieder der Generalversammlung. Die G 4 ist zuversichtlich, dass nur die rund 40 Länder gegen die Rahmenresolution stimmen werden, die den Rat lediglich um nichtständige Mitglieder erweitern wollen.

Nach Annahme der Rahmenresolution soll die Generalversammlung nach Vorstellung der G 4 dann «Mitte Juli» über die Kandidatenländer für die neuen ständigen Sitze abstimmen – nicht im Paket, sondern in Einzelverfahren und «in geheimer Abstimmung». Nach diesem Verfahren müssten China und die USA ihre bekannten Widerstände und Bedenken gegen ständige Sitze für Japan und Deutschland auch in der zweiten Runde noch nicht aktenkundig machen.

«Nicht später als zwei Wochen nach der Bestimmung der neuen ständigen Ratsmitglieder» soll die Generalversammlung laut Antrag der G 4 dann in einer dritten Abstimmungsrunde die für eine Erweiterung des Sicherheitsrates erforderliche Veränderung der Charta-Artikel 23, 27 und 109 beschliessen, in denen die derzeitige Grösse, Zusammensetzung und Mehrheitsquo-

ren des Rates festgelegt sind. Das Inkrafttreten dieser Charta-Veränderungen ist abhängig von der Ratifikation durch zwei Drittel aller UNO-Mitglieder. Darunter müssen die bisherigen 5 ständigen Ratsmitglieder sein.

Daher können China und die USA das Streben Japans und Deutschlands auch noch nach der dritten Abstimmungsrunde in der Generalversammlung scheitern lassen. Die G 4 setzt allerdings darauf, dass bis dahin der politische Druck auf Peking und Washington so stark ist, dass dieses Szenario nicht eintritt.

taz vom 7.5.05

das taz-dossier 6

## Von Tigern und Mäusen

«Die Mäuse sind jetzt zwar unter Kontrolle, aber fünf Tiger laufen noch frei herum.» Mit diesen Worten kommentierte der Botschafter Mexikos bei der Gründungskonferenz der «United Nations Organisation» (UNO) in San Francisco die Artikel 23 und 27 der UNO-Charta, die von den 50 Teilnehmerstaaten der Konferenz am 25. Juni 1945 nach zweimonatigen Verhandlungen und nur sieben Wochen nach Ende des Zweiten Weltkriegs einstimmig verabschiedet wurde. Die Artikel 23 und 27 garantieren den vier Siegermächten dieses Krieges – den USA, der Sowjetunion, Grossbritannien und Frankreich – sowie China als grösstem Land der «Dritten Welt» zwei grosse Privilegien gegenüber den anderen (inzwischen 186) Mitgliedsstaaten der UNO: einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der UNO sowie das Vetorecht. Die Durchsetzung dieser Privilegien hatten US-Präsident Franklin Delano Roosevelt und der britische Premier Winston Churchill bereits vereinbart, als sie am 14. August 1941 auf dem Kriegsschiff «Prince of Wales» mitten auf dem Atlantik «Prinzipien für die internationale Zusammenarbeit zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit» formulierten und damit den ersten Anstoss für die Gründung der UNO gaben.

Die angloamerikanische «Atlantik-Charta» fand bald breite Unterstützung. Im Januar 1942 verabschiedeten 26 Staaten, die damals alliiert waren im Krieg gegen die drei Achsenmächte Deutschland, Japan und Italien, in Washington eine «Deklaration der Vereinten Nationen». Im September/Oktober 1944 einigten sich die USA, die UdSSR, China und Grossbritannien auf einen ersten Entwurf für die UNO-Charta.

Damit waren die Weichen gestellt für die Gründungskonferenz in San Francisco. Um vor unliebsamen Überraschungen gefeit zu sein, liess die US-Regierung die Delegationen der anderen Staaten bereits bei der Zuganreise nach San Francisco sowie während der achtwöchigen Konferenz abhören. Die Bedenken der Kolonialmacht Frankreich gegen Charta-Bestimmungen zur Entkolonialisierung hatten ebenso wenig eine Chance wie der Widerspruch einer grossen Mehrheit der Teilnehmerstaaten gegen die Schaffung der Privilegien: ständiger Sitz und Veto.

Neben diesen beiden Privilegien liegen die wesentlichen Unterschiede und Fortschritte der UNO-Charta im Vergleich mit der Satzung des 1936 gescheiterten Völkerbunds im strikten Verbot der Ausübung und Androhung zwischenstaatlicher Gewalt (Artikel 2,4) in der Betonung der individuellen Menschenrechte (Präambel) sowie in den Sanktionsmöglichkeiten des Sicherheitsrats in Reaktion auf «die Bedrohung und den Bruch des Friedens» (Kapitel 7). Nach Inkrafttreten der Charta am 24. Oktober 1945 traf die Generalversammlung ihre erste politische Entscheidung Ende Januar 1946. Unter dem Eindruck der verheerenden US-amerikanischen Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki im August 1945 verabschiedete sie mit überwältigender Mehrheit eine Resolution zur «Beseitigung von Atom- und anderen Massenvernichtungswaffen». Zumindest mit Blick auf die Atomwaffen ist diese Resolution bis heute Makulatur geblieben. Bezüglich chemischer Waffen wurde 1993 – nach 24-jährigen Verhandlungen – immerhin ein umfassendes Verbot vereinbart mit einem weit reichenden Kontrollregime. Beim Verbotsabkommen für biologische Waffen von 1972 fehlt ein solches Kontrollregime wegen des Widerstands der USA bis heute.

Im Oktober 1947 traf die UNO-Generalversammlung eine ihrer bislang umstrittensten und folgenreichsten Entscheidungen, die zudem bis heute nicht umgesetzt ist: die Teilung Palästinas in einen jüdischen und einen palästinensischen Staat. Nach Palästina entsandte der Sicherheitsrat im Juni 1948 auch die erste militärische Mission der UNO-Geschichte zur Überwachung eines Waffenstillstands und zur «Bewahrung des Friedens». Obwohl derartige «Peace keeping»-Missionen in der Charta überhaupt nicht vorgesehen sind, folgten bis zum Ende des Kalten Kriegs 17 weitere (unter anderem auf Zypern, im Libanon und an der indisch-pakistanischen Grenze). Die meisten dieser (inzwischen 39) Missionen konnten ihren Auftrag erfüllen, solange der Sicherheitsrat sie nur ins Feld schickte, wenn ein Waffenstillstand herrschte und die Zustimmung aller Konfliktparteien zur Stationierung von UNO-Blauhelmsoldaten vorlag. Da der Sicherheitsrat seit Ende des Kalten Kriegs mehrfach Missionen in Konfliktregionen schickte, in denen diese beiden Bedingungen nicht erfüllt waren (angefangen mit Bosnien 1992), hat sich die Bilanz des UN-Peace-keeping inzwischen verschlechtert.

1948 verabschiedete die Generalversammlung unter dem noch frischem Eindruck von Weltkrieg, Faschismus, Diktatur und dem Holocaust an den europäischen Juden die beiden – neben der Charta – wichtigsten Dokumente der bisherigen UNO-Geschichte: die – völkerrechtlich verbindliche – Konvention zum Verbot des Völkermords (Genozid) sowie die «Allgemeine Erklärung der Menschenrechte», Grundlage für alle seitdem international vereinbarten Menschenrechtsnormen. An der Ausarbeitung beider Dokumente waren zahlreiche Überlebende deutscher Konzentrationslager beteiligt.

Ab Mitte der 50er-Jahre veränderten sich das innere Gefüge der UNO und die in ihrem Rahmen behandelten Probleme erheblich. Denn in Folge der Entkolonialisierung Afrikas und Asiens verdoppelte sich die Zahl der Mitgliedsstaaten bis 1960 auf 100. Bis 1989 stieg sie auf 160 – davon 80 Prozent aus der südlichen Hemisphäre. Die neuen Mitglieder organisierten sich in der «Gruppe der 77» und der «Bewegung der Blockfreien» und bestimmten mit ihren Forderungen und Vorschlägen zur Überwindung des globalen Nord-Süd-Ungleichgewichts ganz wesentlich die Debatten und Beschlüsse der Generalversammlung in den 60er- und 70er-Jahren. Auf ihre Initiative wurden unter anderem die UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung (Unctad) und das UNO-Entwicklungsprogramm (Unep) gegründet. Zahlreiche Beschlüsse dieser Sonderorganisationen sowie der Generalversammlung (zum Beispiel der Beschluss zur Stabilisierung der Weltmarktpreise für wichtige Rohstoffe aus Ländern des Südens) wurden von den Industriestaaten des Nordens allerdings nicht umgesetzt.

In Reaktion auf die Resolution zur Schaffung einer «Neuen Weltinformationsordnung» und anderen politische unliebsamen Beschlüssen traten die USA und Grossbritannien ab Anfang der 80er-Jahre aus einigen Sonderorganisationen der UNO aus. Darüber hinaus begannen die USA – der nominell grösste Beitragszahler an den regulären UNO-Haushalt – mit der Zurückhaltung von Pflichtbeiträgen eine finanzielle Erpressungspolitik, die bis heute anhält und die Handlungsmöglichkeiten der Weltorganisation in den letzten 15 Jahren erheblich geschwächt hat.

«Nachfolgende Generationen vor der Geissel des Krieges bewahren» – an diesem Selbstauftrag im ersten Satz der Charta sind die «Völker der Vereinten Nationen» gescheitert. Über 250 Kriege und bewaffnete Konflikte gab es seit 1945. Dennoch hat die UNO Erhebliches geleistet beim Peace-keeping, im humanitären Bereich, in der Entwicklungspolitik sowie als Rahmen für den friedlichen Austrag von Interessengegensätzen.

Die weit verbreitete Hoffnung nach dem Fall der Berliner Mauer, die UNO werde nun befreit von der Ost-West-Blockade des Kalten Krieges auch die uneingelösten Bestimmungen der Charta und Versprechen aus der Gründerzeit umsetzen, erfüllten sich nur teilweise. Zwar gelang 1998 endlich, die seit 1946 von der Generalversammlung beabsichtigte Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs. Auch verständigten sich die Mitgliedsstaaten auf den grossen UNO-Weltkonferenzen der 90er-Jahre auf die wesentlichen globalen Herausforderungen und auf Programme und Aktionspläne zu ihrer Bewältigung. Doch bei der Umsetzung und Finanzierung dieser Pläne versagen die meisten UNO-Mitglieder. Das gilt auch mit Blick auf die rechtzeitige Bereitstellung militärischer Kapazitäten, wenn es – wie 1994 in Ruanda – darum geht, einen Völkermord zu verhindern oder zu beenden.

Die Terroranschläge vom 11. 9. 2001 sowie der angloamerikanische Präventivkrieg gegen Irak – der bislang schwerwiegendste Anschlag gegen die UNO-Charta – haben die Krise der UNO noch weiter verschärft. Die umfassenden Reformvorschläge von Generalsekretär Kofi Annan bieten eine Chance zur Überwindung dieser Krise. Ob die Mitgliedsstaaten diese Chance ergreifen, werden die nächsten Monate zeigen.

taz vom 8.4.05

## Ein elitärer Club der Länder des Nordens?

UN-Generalsekretär Kofi Annan erntet zunehmend Widerspruch für seinen Vorschlag, die unglaubwürdig gewordene UN-Menschenrechtskommission durch einen verkleinerten «Menschenrechtsrat» zu ersetzen. Auch Deutschland ist dagegen

UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat gestern vor der UNO-Menschenrechtskommission (MRK) in Genf seinen vor zwei Wochen präsentierten Vorschlag bekräftigt, dieses Gremium durch einen knapp halb so grossen «Menschenrechtsrat» zu ersetzen. Die «schwindende Glaubwürdigkeit der MRK» werfe «einen Schatten auf das gesamte System der Vereinten Nationen», erklärte Annan. Die 53 Mitglieder der MRK werden bislang von den Regionalgruppen der UNO-Generalversammlung für jeweils drei Jahre bestimmt. Nach Einschätzung von Human Rights Watch und anderen Menschenrechtsorganisationen haben sich «über die Hälfte der derzeitigen MRK-Mitglieder nicht in das Gremium wählen lassen, um die Durchsetzung der Menschenrechte zu fördern, sondern um Kritik an eigenen Menschenrechtsverstössen zu verhindern».

Der von Annan vorgeschlagene Menschenrechtsrat soll 24 Mitglieder haben, die mit Zweidrittelmehrheit direkt von der Generalversammlung gewählt werden. Der Vorschlag stösst allerdings auf deutlichen Widerspruch bei Regierungen, Menschenrechtsorganisationen sowie unabhängigen Menschenrechtsexperten der UNO. Die rot-grüne Koalition in Berlin und einige andere EU-Regierungen lehnen den Menschenrechtsrat ab und unterstützten das gegenteilige Modell einer «Universalisie-

rung» der MRK, das eine von Annan eingesetzte Expertenkommission im letzten Dezember präsentiert hatte. Nach diesem Modell würden alle 191 Mitgliedstaaten der Generalversammlung zugleich auch der MRK angehören. Nur dieses Modell der Universalisierung gewährte, dass kein Staat, der künftig wegen Menschenrechtsverstössen kritisiert wird, diese Kritik mit dem Argument zurückweisen könne, er sei bei den Diskussionen nicht beteiligt gewesen, erklärte der Leiter der deutschen MRK-Delegation und Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung, Tom Koenigs.

Human Rights Watch, amnesty international und andere Menschenrechtsorganisationen halten das Universalisierungsmodell allerdings für «völlig ungeeignet». Sie plädieren dafür, die Mitgliedschaft im UNO-Menschenrechtsgremium künftig davon abhängig zu machen, ob ein Staat die wichtigsten UNO-Menschenrechtskonventionen unterschrieben und ratifiziert hat und sie auch umsetzt. Gegen derartige inhaltliche Kriterien sowie gegen Annans Vorschlag für einen Menschenrechtsrat mit nur 24 Mitgliedern hat sich der Sonderbeauftragte der MRK für das Recht auf Ernährung, Jean Ziegler, ausgesprochen. «Diese beiden Vorschläge laufen darauf hinaus, aus der MRK einen elitären Club der Demokratien des Nordens zu machen», erklärte Ziegler letzte Woche in Genf. Ähnliche Bedenken haben inzwischen auch die Regierungen einiger Länder des Südens geäussert. Entscheidungen über eine Reform der MRK oder ihren Ersatz durch einen Menschenrechtsrat sollen nach Vorstellung Annans spätestens während der im September beginnenden Sitzungsperiode der Generalversammlung fallen.

## Kofi Annans unbefriedigende Reformvorschläge zur Anwendung militärischer Gewalt

### Quadratur des Kreises

Präventivkrieg oder Völkerrecht: Vor dieser historischen Alternative steht die in der UNO organisierte «internationale Staatengemeinschaft», seitdem die Bush-Administration im September 2002 in ihrer neuen «Nationalen Sicherheitsstrategie» (NSS) für die USA ausdrücklich das Recht auf den «vorbeugenden» (präemptiven) Einsatz militärischer Mittel gegen «neue Bedrohungen» (Terrorismus, Massenvernichtungswaffen) reklamierte. Der Irakkrieg vom Frühjahr 2003 war bereits die erste praktische Anwendung dieses «Rechts» – auch wenn sich die Bush-Administration bei der Begründung dieses Krieges nicht offiziell auf die NSS berief.

Seitdem brechen vielerorts die Dämme. Russlands Präsident Vladimir Putin kündigte nach dem blutig verlaufenden Geiseldrama in Beslam den «präventiven Krieg gegen den Terrorismus» an. Die Option auf den «vorbeugenden» Einsatz militärischer Mittel (ohne eindeutige Bindung an ein Mandat des Sicherheitsrates) hat Eingang gefunden in die im Dezember 2003 verabschiedete erste gemeinsame Sicherheitsstrategie der Europäischen Union «Ein sicheres Europa in einer besseren Welt» – wenn auch zurückhaltender formuliert, als in der amerikanischen NSS. Russland, Frankreich, Südafrika und andere Staaten planen bei der derzeit laufenden Neuformulierung ihrer nationalen Militärstrategien ebenfalls die ausdrückliche Aufnahme dieser Option.

Doch wenn das «Recht» einzelner Staaten auf den vorbeugenden Einsatz militärischer Mittel zur Norm wird, wird das Völkerrecht zerstört. UNO-Generalsekretär Kofi Annan hat diese Gefahr erkannt. Daher beauftragte Annan im Herbst 2003 eine hochrangige Expertenkommission damit, eine Bestandsaufnahme der wichtigsten globalen Bedrohungen vorzunehmen. Die Kommission sollte Vorschläge zur Stärkung des kollektiven System der UNO machen, damit die UNO künftig erfolgreicher auf die erkannten Bedrohungen und Herausforderungen reagieren kann, und die Versuchung für einzelne Staaten, im militärischen Alleingang zu handeln, möglichst minimiert wird. Auf Basis des Berichts «Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung», den ihm die Kommission im Dezember 2004 vorlegte, formulierte der Generalsekretär dann seinen umfassenden Vorschlag zur Reform der UNO: «In grösserer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle», den er im März 2005 den Mitgliedsstaaten zur Umsetzung vorlegte.

Der Reformvorschlag von Generalsekretär Annan und der ihm zu Grunde liegende Kommissionsbericht sind ohne Frage die umfassendste und klügste Blaupause zur Reform und Stärkung der UNO, die seit Gründung der Weltorganisation vor 60 Jahren vorgelegt wurde. Die Ausführungen zum Thema «Kollektive Sicherheit und die Anwendung von Gewalt» sind allerdings unpräzise, sehr interpretationsfähig und dürften kaum dazu führen, das Völkerrecht zu stärken.

Das zeigte sich bereits in der öffentlichen Rezeption des Berichts der Expertenkommission vom Dezember 2004. So überschrieb zum Beispiel der Zürcher «Tagesanzeiger» auf seiner Titelseite eine Agenturmeldung über den Bericht mit der Schlagzeile «UNO-Kommission für Präventivschläge». Der ausführliche Artikel des New Yorker UNO-Korrespondenten des «Tagesanzeigers» auf der Auslandsseite trug hingegen die Überschrift: «UNO gegen Bushs Angriffsdoktrin». Am nächsten Tag druckte die Zeitung erneut auf der Titelseite eine Korrektur unter der Überschrift: «Präventivschlag als Ausnahme». Darin heisst es: «Auf Grund einer irreführenden Interpretation des UNO-Reformberichtes ist in der gestrigen Meldung 'UNO -Kommission für Präventivschläge' der falsche Eindruck entstanden, die Experten befürworteten die Art von Präventivschlag, den die USA im Irak gewählt haben. Richtig ist, dass sie keinem einzelnen Staat das Recht zubilligen, ohne Mandat des Sicherheitsrats eine vorbeugende Militäraktion auszuführen. In gut begründeten Einzelfällen kann der Sicherheitsrat aber einen Präventivschlag beschliessen.»

Doch auch nach dieser Korrektur waren die Leser des «Tagesanzeigers» nicht vollständig und daher nicht richtig informiert. Das gilt auch für die Konsumenten fast aller anderen Zeitungen, Sender und Nachrichtenagenturen, so diese im Dezember 2004 überhaupt über die Aussagen der Reformkommission zum Thema «Gewaltanwendung» berichteten und sich nicht – wie die meisten deutschen Medien – am Gängelband der Bundesregierung und ihrer New Yorker Diplomaten auf die Erweiterung des UNO-Sicherheitsrates als angeblichem Kernstück des Reformberichts beschränkten. In fast sämtlichen Medienberichten blieb unerwähnt, dass der Kommissionsbericht in seinem Kapitel «Kollektive Sicherheit und die Anwendung von Gewalt» eine Unterscheidung macht zwischen «präemptiven» militärischen Massnahmen gegen «unmittelbar drohende oder nahe Gefahren» und «präventiven» militärischen Massnahmen gegen Gefahren, die noch «nicht unmittelbar drohen und noch weiter entfernt sind».

Den «präemptiven» Einsatz militärischer Mittel halten die Autoren des Berichts durchaus für legitim. Unter Verweis auf das Recht eines Staates zur Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff gemäss Kapitel 51 der UNO-Charta schreiben sie, «nach lange etablierten Regeln des Völkerrechts» könne ein bedrohter Staat unilateral präemptive militärische Massnahmen ergreifen, «solange der angedrohte Angriff unmittelbar bevorsteht, durch kein anderes Mittel abzuwenden ist und die Massnahmen verhältnismässig sind». Einwände erheben die Autoren des Berichts jedoch gegen den «präventiven» unilateralen Einsatz militärischer Mittel zwecks Abwehr einer «nicht unmittelbaren» Gefahr. Allerdings verwerfen sie auch einen derartigen «präventiven» Einsatz nicht eindeutig und unter allen Umständen als völkerrechtswidrig.

Wenn ein Staat sich einer solchen «nicht unmittelbaren» Bedrohung gegenüber sieht, «sollte» er dem UNO-Sicherheitsrat «durch handfeste Beweise erhärtete Argumente für militärische Präventivmassnahmen» vorlegen, heisst es in dem Bericht. Der Rat könne derartige militärische Präventivmassnahmen dann nach seinem Gutdünken genehmigen. Tue der Rat dies nicht, bestehe – da es sich ja nicht um eine unmittelbare Bedrohung handle – Zeit genug, um andere Strategien zur Gefahrenabwehr zu verfolgen, darunter Überzeugungsarbeit, Verhandlungen, Abschreckung und Eindämmungspolitik, und erst danach die militärische Option erneut zu prüfen. Denjenigen, «die einer solchen Antwort mit Ungeduld begegnen», hält der Bericht entgegen, dass in dieser Welt voll mutmasslicher potenzieller Bedrohungen die Gefahr für die globale Ordnung und die Norm der Nichtintervention, auf der diese Ordnung nach wie vor aufbaut, einfach zu gross sei, als dass einseitige Präventivmassnahmen, im Unterschied zu kollektiv gebilligten Massnahmen, als rechtmässig akzeptiert werden könnten. Einem Staat zu gestatten, so zu handeln, bedeute, es allen zu gestatten.

Das Problem ist nur, dass der Bericht die von ihm eingeführten Begriffe nicht definiert und nicht eindeutig von einander abgrenzt. Was eine «unmittelbare, nahe Bedrohung» ist und was nur eine «mittelbare, entferntere», wo erlaubte militärische «Präemption» aufhört und verbotene «Prävention» anfängt – all das bleibt unklar und damit für die politische Praxis der Entscheidung einzelner Staaten überlassen. Spätestens seit Veröffentlichung der «Neuen Nationalen Sicherheits-Strategie» der USA im September 2002 durch Präsident George Bush besteht jedoch die dringende Notwendigkeit einer eindeutigen und für die politische Anwendung handhabbaren Definition und Abgrenzung der Begriffe «Präemption» und «Prävention». Denn das nationale Strategiedokument der USA erklärt einerseits den «präemptiven» Einsatz militärischer Instrumente zum Kern der Sicherheitspolitik Washingtons. Zum anderen rechtfertigt es die Ausweitung der Präemption auf sogenannte «neue Gefahren», vor allem auf die Bedrohung durch Terroristen, Schurkenstaaten und durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Wörtlich heisst es in der Neuen Sicherheitsstrategie:

«Wir müssen unsere Vorstellung davon, zu welchem Zeitpunkt eine unmittelbare Bedrohung vorliegt, an die Möglichkeiten und Ziele unserer gegenwärtigen Feinde anpassen. Schurkenstaaten und Terroristen streben nicht danach, uns mit konventionellen Waffen anzugreifen. Stattdessen setzen sie Terrorakte und möglicherweise Massenvernichtungswaffen ein – Waffen, die leicht versteckt werden können, und die sich ohne Vorwarnung abfeuern lassen.»

Ab Herbst 2002 behaupteten die Regierungen Bush und Blair zur Rechtfertigung ihres geplanten Krieges gegen Irak eine Reihe «unmittelbarer» Bedrohungen, – darunter die angebliche Fähigkeit des Regimes von Saddam Hussein, westeuropäisches Territorium innerhalb von 45 Minuten mit chemischen oder biologischen Massenvernichtungswaffen erreichen zu können. Als die UNO-Rüstungsinspektoren im Irak keinerlei Beweise für die Behauptungen fanden und der Sicherheitsrat sich weigerte, die Ermächtigung für militärische Massnahmen gegen Irak zu beschliessen, erklärten Washington und London die UNO kurzerhand für handlungsunfähig und führten eigenmächtig Krieg. Dieser Krieg war ein völkerrechtswidriger «Präventionskrieg», ein Angriffskrieg, der von den Regierungen Bush und Blair aber als angeblich völkerrechtskonforme «präemptive» Massnahme gerechtfertigt wurde. Obwohl inzwischen sämtlich Behauptungen zur Rechtfertigung des Irakkrieges widerlegt und als gezielte Lügen enttarnt wurden, bleiben Bush und Blair bei dieser Position.

Zwar hat UNO-Generalsekretär Kofi Annan den Irakkrieg inzwischen öffentlich als «illegal» und als Verstoss gegen die UNO-Charta bewertet. Die von ihm berufene Expertenkommission zur UNO-Reform, zu deren 16 Mitgliedern auch Bent Scowcroft gehörte, der ehemalige Sicherheitsberater von Präsident George Bush senior, fand in dieser Frage keinen Konsens. Folgerichtig bleiben auch ihre Aussagen für die künftige Praxis zumindest ambivalent. Und Annan hat die Aussagen der Kommission für seinen Reformbericht übernommen. Einerseits lässt sich aus den beiden Berichten zwar eine Ablehnung zumindest von unilateralen (ohne Mandat des Sicherheitsrates durchgeführten) «Präventivkriegen» herauslesen. Andererseits könnte aber auch die Administration von George Bush den Bericht als Bestätigung ihrer seit der «Neuen Sicherheitsstrategie» vom September 2002 offiziell formulierten Position reklamieren. So wird das Verbot der Androhung und Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt immer weiter aufgeweicht – und damit der wichtigste Pfeiler der 1945 mit der UNO-Charta begründeten Völkerrechtsordnung langsam zerstört.