

Andreas Zumach im St. Galler Tagblatt vom 3.12.04

Eine neue Basis für die UNO

Expertengruppe legt Bericht zur Reform der Vereinten Nationen vor: 60 Seiten mit über 100 Empfehlungen zur Stärkung und Reform der UNO umfasst der Bericht, den ein hochrangiges Expertengremium aus 16 Ländern («High Panel») diese Woche in New York und Genf vorgestellt hat.

Über ein Jahr lang haben sich ehemalige Regierungsmitglieder und hohe UNO-Funktionäre aus Nord und Süd im Auftrag von UNO-Generalsekretär Kofi Annan um einen Konsens über die wichtigsten globalen Herausforderungen und Bedrohungen bemüht – soziale, ökonomische, sicherheitspolitische und ökologische.

Wieder mehr Gemeinsamkeit

Die Autoren des Berichts machen den Versuch, die Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Herausforderungen – etwa zwischen Armut, Menschenrechtsverletzungen, «gescheiterten Staaten» und Terrorismus – zu beschreiben. Der Bericht enthält den Vorschlag für eine Terrorismusdefinition, auf die sich die UNO-Generalversammlung in siebenjährigen Verhandlungen nicht hatte einigen können. Es gibt hochbrisante Kapitel zum Thema präemptiver bzw. präventiver Militäreinsätze (siehe Kasten) sowie zur «humanitären Intervention» und schliesslich sehr konkrete Vorschläge für neue Kapazitäten der UNO zur Friedensbildung. Der Konsens, den das 16-köpfige Panel in seinem Bericht formuliert, könnte die Grundlage bieten für ein künftiges wieder gemeinsames Handeln der 191 UNO-Staaten. Umso grösser ist der Ärger unter Mitgliedern des Panels wie auch im UNO-Generalsekretariat darüber, dass einzelne Mitgliedsstaaten den umfassenden Bericht auf einzelne Aspekte und nationale Interessen zu verengen versuchen. So sieht etwa die deutsche Regierung einen ständigen Sitz Berlins im UNO-Sicherheitsrat als vordringlichste «Reform» an.

Neue Regionalgruppen

Unter den 16 Mitgliedern des «High Panel» sprachen sich nur vier für die Schaffung neuer ständiger Ratssitze mit Vetorecht aus. Der Ausschuss stellt daher zwei Modelle zur Auswahl. Beide basieren auf einem Neuzuschnitt der bisherigen Regionalgruppen der Generalversammlung. Künftig soll es etwa die in Kalten-Kriegs-Zeiten nach politischen Kriterien definierte «westliche Gruppe» (USA/Kanada, Westeuropa, Japan, Australien, Neuseeland) nicht mehr geben, sondern neu vier Regionalgruppen nach rein geografischen Kriterien: Amerika (USA/Kanada und Südamerika), Europa (inklusive Russland), Asien (inklusive Australien und Neuseeland) und Afrika (inklusive der arabischen Staaten).

Sicherheitsrat zum Ersten...

Beide Modelle sehen eine Erweiterung des Sicherheitsrates von heute 15 um neun auf dann 24 Mitglieder vor. Dabei soll jede der vier neuen Regionalgruppen mit sechs Ländern vertreten sein. Das erste Modell sieht keine neuen ständigen Sitze vor. Stattdessen sollen neben den bisherigen fünf ständigen Sitzen mit Veto (USA, Russland, China, Frankreich, Grossbritannien) acht Sitze geschaffen werden (je zwei pro Regionalgruppe) mit vierjähriger Präsenz im Sicherheitsrat und der Möglichkeit zur unmittelbaren Wiederwahl. Die übrigen elf Länder wären wie bisher zwei Jahre im Rat ohne Möglichkeit zur unmittelbaren Wiederwahl.

... und zum Zweiten

Im zweiten Modell sollen sechs der neun neuen Sitze ständige ohne Vetorecht sein. Davon werden je zwei für Asien und Afrika sowie je einer für Amerika und Europa reserviert. In der Regionalgruppe Europa buhlen neben Deutschland auch Italien, Spanien und andere europäische Staaten um einen ständigen Sitz. Ähnliches gilt für Amerika, wo neben Brasilien auch Argentinien und Mexiko Ansprüche erheben. In Afrika gäbe es für die zwei ständigen Sitze mit Südafrika, Ägypten und Nigeria drei Bewerber. Die Besetzung der beiden asiatischen Sitze mit Japan und Indien könnte den Widerspruch Pakistans, Indonesiens und möglicherweise auch Chinas und Südkoreas auslösen.

Schweizer Beiträge

In den Bericht für UNO-Reformen sind vornehmlich drei Schweizer Ideen eingeflossen:

- Die Anregung zur Gründung eines Menschenrechtsrates. Der Bericht schlägt nun die Umwandlung der Menschenrechtskommission in einen Menschenrechtsrat vor.
- Die Schweiz hatte ein Seminar über Artikel 51 der UNO-Charta zum Recht auf Selbstverteidigung organisiert. Dieses kam zum Schluss, dass keine Neuformulierung dieses Artikels nötig sei. Der Expertenbericht folgt dieser Einschätzung.
- Er nimmt zudem die Überlegungen für wirksamere Sanktionen auf, an denen die Schweiz führend mitarbeitete. Statt Wirtschaftssanktionen, die vor allem die Bevölkerung leiden lassen, soll künftig direkt gegen die Verantwortlichen vorgegangen werden – durch Kontensperrungen und Reiseverbote.

Kasten im St. Galler Tagblatt vom 3.12.04

Wer darf wann und weshalb Krieg führen?

Wie lässt sich der Wille eines Staates, gegen eine Bedrohung militärisch vorzugehen, mit den Bestimmungen der UNO-Charta vereinbaren? UNO-Generalsekretär Kofi Annan gab der Reformkommission den Auftrag, hierzu eine Antwort zu formulieren. «Das ist unmöglich», sagten Kritiker damals.

Artikel 51 bleibt gültig...

Tatsächlich ist die Antwort des Panels höchst ambivalent ausgefallen. Zum einen hält er in seinem Bericht – deutlicher als in einem früheren Entwurf – fest, es gebe keine Notwendigkeit zur Neuformulierung oder auch nur zur erweiterten Anwendung von Artikel 51 (Selbstverteidigung) oder anderer Bestimmungen der UNO-Charta. Der Bericht betont die Notwendigkeit, die kollektive Fähigkeit des Sicherheitsrates zu stärken, auf Bedrohungen so rechtzeitig und wirksam zu reagieren, dass gar nicht erst die Situation entsteht, in der ein UNO-Mitglied unilateral handeln will.

... aber mit Ausnahmen

Auf der anderen Seite billigt der Rat dann aber doch einzelnen Staaten das Recht zu, auf «unmittelbare» Gefahren «präemptiv» (vorrangig) zu reagieren, ohne vorherige Ermächtigung durch den Sicherheitsrat. «Unmittelbar» wird in dem Bericht aber nicht eindeutig definiert. Zwar erklären Mitglieder des Panels auf Nachfrage, von Irak sei im Frühling 2003 keine «unmittelbare» Gefahr ausgegangen. Die USA und Grossbritannien hatten jedoch unter anderem argumentiert, Saddam Hussein sei in der Lage, innerhalb von 45 Minuten Atomraketen auf Europa oder die USA abzuschliessen. Für Bedrohungen, die noch nicht «unmittelbar» sind, hält der Bericht zwar fest, dass «präventive» (vorbeugende) militärische Massnahmen gegen derartige weiter entfernte Gefahren nur nach Beschluss des Sicherheitsrates möglich sein sollen. Mangels klarer Definition von «unmittelbaren» und «mittelbaren» Bedrohungen bleibt hier eine Grauzone.

Menschenrechte schützen

Der Bericht betont, alle Staaten hätten «die Verantwortung zum Schutz ihrer Bürger vor schweren Menschenrechtsverstößen und anderen gravierenden Bedrohungen». Sollte ein Staat diese Verantwortung nicht wahrnehmen, müsse der UNO-Sicherheitsrat die Möglichkeit zur Intervention haben – notfalls auch militärisch. Die Bedrohung müsse aber ebenso «eindeutig definiert» sein wie das Ziel einer Intervention; diese Intervention dürfe nur «das letzte Mittel» sein, und die eingesetzten Mittel müssten «der Bedrohung angemessen» sein.

Was sind Bedrohungen?

Der Bericht legt grossen Wert darauf, dass Hunger, Unterentwicklung, Aids, Umweltzerstörung und organisierte Kriminalität ebenso wichtige globale Bedrohungen sind wie Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln.

Andreas Zumach, Genf