

Konrad-Adenauer-Stiftung Washington

UN-Reform

Der Bericht des
„High-level panel on threats, challenges and change“

Die Debatte in den USA

Dr. Norbert Wagner

Caroline Kanter

Konrad-Adenauer-Stiftung Washington
2005 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
USA

☎ 1-202-464-5840
✉ 1-202-464-5848
✉ office@kasusa.org
www.kasusa.org
www.kas.de

In seiner Rede an die UN-Vollversammlung im September 2003 berief UN-Generalsekretär Kofi Annan eine hochrangige Gruppe namhafter Persönlichkeiten, welche die Gefahren, mit denen die internationale Staatengemeinschaft sich gegenwärtig konfrontiert sieht, identifizieren und Maßnahmen für den Umgang mit diesen Herausforderungen formulieren sollte. Die Mitglieder der sechzehnköpfigen Gruppe sollten in ihrem Bericht evaluieren, wie effektiv die bereits existierenden Institutionen und Maßnahmen sind und konkrete Vorschläge unterbreiten, die es den Vereinten Nationen ermöglichen, gestärkt mit den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts umzugehen. Der Bericht *Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung* befaßte sich mit einer ganzen Bandbreite von Themen, die für die kollektive Sicherheit der internationalen Staatengemeinschaft entscheidend sind.

Der ehemalige Premierminister Thailands, Anand Panyarachun, hatte den Vorsitz der Gruppe inne. Die weiteren Mitglieder waren ehemalige Staatschefs, Politiker und Diplomaten. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sowie Repräsentanten von allen Kontinenten waren ebenfalls in dem Panel vertreten.

Der Bericht wurde dem UN-Generalsekretär am 2. Dezember 2004 übergeben, der ihn den Mitgliedsstaaten zur Prüfung und Diskussion übermittelte. Diese Empfehlungen sollen als Grundlage für den Bericht zur Implementierung der Millennium Deklaration, den Kofi Annan der UN-Vollversammlung im März 2005 vorlegen wird, dienen.

Die Mehrheit der in dem Bericht unterbreiteten Vorschläge können durch den Generalsekretär oder durch einzelne beschlußfassende UN-Organe, auf deren Zuständigkeitsbereich sich die entsprechenden Reformen beziehen, eingeleitet werden. Für die Reform des Sicherheitsrates ist jedoch eine Änderung der UN-Charta notwendig, was der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln (von 191 Stimmen) der UN-Mitglieder der Vollversammlung, einschließlich der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, bedarf.

Folgend eine Zusammenfassung wichtiger Kritikpunkte und Reformvorschläge des Berichtes.

Kollektive Sicherheit

Im ersten Teil legen die Experten ihre Argumente für einen neuen Sicherheitskonsensus dar, indem sie die veränderte Sicherheitslage seit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 beschreiben. Sie weisen darauf hin, daß zum Zeitpunkt der Gründung die Sicherheit der Mitgliedsstaaten und das Ziel, kommende Generationen vor Kriegen zu bewahren, die zentralen Anliegen der Gründerstaaten waren. Kollektive Sicherheit wurde im militärischen Sinn interpretiert und die Schaffung eines kollektiven Sicherheitssystems zielte auf

den Zusammenschluß von Staaten ab, um in Konfliktfällen kollektiv gegen Aggressoren vorzugehen. Nun weisen die Experten in ihrem Bericht darauf hin, daß sich 60 Jahre nach der Gründung der Vereinten Nationen die Staaten mit Sicherheitsbedrohungen konfrontiert sehen, die über Angriffskriege anderer Staaten weit hinausgehen. Der Bericht listet sechs Gefahrenbereiche auf, denen die Staaten gegenüberstehen:

- wirtschaftliche und soziale Gefahren, einschließlich der Armut und Infektionskrankheiten;
- zwischenstaatliche Konflikte;
- innerstaatliche Konflikte einschließlich der Bürgerkriege und des Genozids;
- Kernwaffen, radioaktive, chemische und biologische Waffen; Terrorismus, und
- Transnationales, organisiertes Verbrechen;
- Terrorismus.

Die Bedrohungen gehen sowohl von Staaten als auch von nichtstaatlichen Akteuren aus. Die Panelmitglieder weisen darauf hin, daß die Anschläge des 11. September und die darauf folgende Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft demonstrieren, daß die Staaten sowie internationale Organisationen mit den veränderten Bedingungen kollektiver Sicherheit nicht Schritt gehalten haben. Sie sprechen sich deshalb für einen neuen kollektiven Sicherheitskonsensus aus, bei dem nach wie vor die souveränen Staaten als zentrale Akteure die neuen und alten Bedrohungen konfrontieren. Die Art der neuen Bedrohungen bedürfen neuer kollektiver Strategien, kollektiver Institutionen und ein kollektives Verantwortungsbewußtsein. Kein Staat kann unter den gegenwärtigen Bedingungen alleine handeln, so das Fazit der Gruppe.

Die Notwendigkeit, ein neues kollektives Sicherheitssystem zu schaffen, begründen die Experten folgendermaßen:

1. Die Bedrohungen machen nicht vor nationalen Grenzen halt, sondern sind miteinander verknüpft und bedürfen der Auseinandersetzung auf regionaler, nationaler und globaler Ebene.
2. Kein Staat ist hinsichtlich dieser Bedrohungen unverwundbar.
3. Man kann nicht davon ausgehen, daß ein Staat stets fähig oder willens sein wird, seiner Verantwortung nachzukommen, seine Bevölkerung zu schützen und seine Nachbarn nicht zu schädigen.

Das Panel erkennt die unterschiedlichen Perzeptionen von Industrie- und Entwicklungsländern bei der Beurteilung der Natur und des Stellenwerts der Bedrohungen. Es weist darauf hin, daß ein kollektives Sicherheitssystem nur Bestand haben kann, wenn die Bedrohungen von allen Seiten, als solche anerkannt und akzeptiert werden. In dem Bericht werden die Staaten dazu aufgerufen, trotz wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Unterschiede, die

gemeinsame Verantwortung für ihre gegenseitige Sicherheit zu erkennen und im Kollektiv die Herausforderungen anzunehmen.

Bedrohung und Prävention

Nachdem im ersten Teil die Panelmitglieder ihre Argumentation für die Schaffung eines neuen kollektiven Sicherheitssystem dargelegt haben, werden im zweiten Teil einzelne Bedrohungen beschrieben und die Notwendigkeit der Prävention und des Schutzes der internationalen Staatengemeinschaft erörtert. Aufgrund der Intensität und der Vernetzung der Gefahren drängen die Experten die UN-Mitgliedsstaaten, sich zukünftig stärker der Prävention zu widmen. Der Umgang mit HIV/Aids und die Auswirkungen der Epidemie demonstrieren die Gefahren mangelnder Prävention. Die Mitglieder der Gruppe greifen in diesem Teil des Berichtes besonders die Belange der Entwicklungsländer auf und appellieren an die Industriestaaten, sich erneut zu verpflichten, folgende Zielsetzungen zu erfüllen:

- Armutsbeseitigung (Geberländer stellen 0,7 Prozent des BSP für Entwicklungshilfe zur Verfügung),
- Förderung eines stetigen Wirtschaftswachstums (Abschluß der Doha Welthandelsrunde) und
- Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Entwicklung erneuerbarer Energiequellen, Reduzierung der Erschließung fossiler Brennstoffe).

Neben den Empfehlungen zur Bekämpfung und Eindämmung der Gefahren bedingt durch Armut, Infektionskrankheiten und Umweltzerstörung unterbreiten die Experten Vorschläge für den Umgang mit Konflikten zwischen und innerhalb von Staaten. In diesem Zusammenhang ruft die Gruppe den Sicherheitsrat dazu auf, von seinem Recht Gebrauch zu machen, mutmaßliche Fälle von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit dem Internationalen Strafgerichtshof vorzulegen.

Die Prävention von Terrorismus nimmt eine prominente Stellung im zweiten Teil des Berichtes ein. Nachdem das Ausmaß, der Stellenwert und die Intensität terroristischer Bedrohungen nach den Terroranschlägen des 11. September signifikant zugenommen haben, sprechen sich die Panelmitglieder dafür aus, unter der Führung des UN-Generalsekretärs eine umfassende Strategie zur Eindämmung und Bekämpfung der Terrorismus zu entwickeln. Das setzt jedoch voraus, daß der Begriff Terrorismus definiert und diese Definition von allen UN-Mitgliedsstaaten anerkannt wird. Einer der großen Erfolge der Expertengruppe ist es, daß es den Mitgliedern gelungen ist zu einer gemeinsamen Definition zu gelangen. Sie beschreibt Terrorismus als eine Handlung, die Zivilisten zu töten oder schwer zu verletzen versucht mit dem Ziel, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zum Handeln zu zwingen.

Umfangreiche Präventionsmaßnahmen gegen Terrorismus werden beschrieben, u. a. die Abschreckung, Behebung der Ursachen (wie z. B. Verringerung von Armut), Förderung von Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Reformen, Stabilisierung von Staaten, Bekämpfung von Intoleranz und Extremismus beinhalten. Das Panel setzt sich zudem für eine weltweite Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung ein und ruft die Vereinten Nationen dazu auf, einzelne Mitgliedsstaaten bei der Bekämpfung von Terrorismus logistisch und finanziell zu unterstützen.

Die Experten werten Terrorismus als eine Bedrohung, die unter Umständen militärische "Preemption" rechtfertigen kann. Diese dürfe jedoch nicht unilateraler Natur sein, sondern solle nur mit Zustimmung des Sicherheitsrates, basierend auf Artikel VI der UN-Charta, umgesetzt werden. Den Sicherheitsrat halten die Experten dazu an, Sanktionen zu identifizieren und festzulegen, die im Falle einer Nichteinhaltung der Resolutionen des Sicherheitsrates zur Terrorismusbekämpfung durch einen Staat wirksam werden.

Im zweiten Teil des Berichtes widmen sich die Experten auch den Gefahren von Massenvernichtungswaffen. Sie unterbreiten Empfehlungen zur Nichtverbreitung von Kernwaffen und zu deren Abrüstung. Um die Risiken vor Anschlägen durch Terroristen zu mindern, plädieren auch für die Reduzierung chemischer und biologischer Materialien.

Neben der Stärkung der Internationalen Atomenergiebehörde drängt das Panel darauf, den Abrüstungsprozeß wieder in Gang zu bringen. Hier wird u.a. der Vorschlag unterbreitet, daß die Kernwaffenstaaten Bereitschaft zeigen sollen, die Abrüstungsverpflichtungen nach Artikel VI einzuhalten und Maßnahmen zur Erfüllung dieser Verpflichtungen einzugehen. Konkret empfiehlt das Panel, daß im Rahmen der Friedensbemühungen im Nahen Osten und in Südasien Gespräche über nukleare Abrüstung eingeleitet werden sollen, mit dem Ziel, kernwaffenfreie Zonen in diesen Regionen zu schaffen.

Im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität zielen die Empfehlungen des Panels auf stärkere internationale Koordination und Kooperation. Den Abschluß des zweiten Teiles bildet der Aufruf der Experten zur wirksameren Anwendung und Durchsetzung von Sanktionen. In diesem Zusammenhang werden Handlungsvorschläge, wie etwa routinemäßige Überwachungsmechanismen, Berichterstattungsverfahren und Erwägung von Sekundärsanktionen vorgestellt.

Anwendung von militärischen Mitteln

Der dritte Teil des Berichtes befaßt sich mit der Anwendung von Gewalt im kollektiven Sicherheitssystem. Hier formulieren die Experten Leitlinien und Regeln für den Einsatz von militärischen Mitteln. Sie stellen fest, daß der Artikel

VI der UN Charta weiterhin bestand haben soll und keiner neuen Interpretation bedarf. Auch der Geltungsbereich soll weder ausgedehnt noch eingeschränkt werden. Der Sicherheitsrat soll auch zukünftig Quelle der Autorität sein, wenn es um den Umgang mit Sicherheitsbedrohungen geht. Die Mitglieder der Gruppe gehen davon aus, daß eine kollektive internationale Schutzverantwortung besteht, die vom Sicherheitsrat wahrgenommen werden muß und die als letztes Mittel eine militärische Intervention (in Fällen von Völkermord, Massentötungen, ethnischer Säuberung oder schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht) erlaubt, wenn souveräne Regierungen machtlos oder handlungsunwillig sind.

Für die Prüfung und schließlich auch die Anwendung militärischer Mittel unterbreitet die Gruppe fünf Legitimationskriterien, die durch den Sicherheitsrat zu prüfen sind:

- Ernst der Bedrohung,
- Redlichkeit der Motive,
- Anwendung als letztes Mittel,
- Verhältnismäßigkeit der Mittel,
- Angemessenheit der Folgen.

Die Experten waren sich einig, daß sich die Kriegsführung in den letzten Jahren sehr verändert hat. Sie kamen zu dem Schluß, daß unter bestimmten Umständen, vor allem wenn die Gefahr eines Angriffes mit Kernwaffen besteht, ein Staat nicht notwendigerweise den Angriff abwarten kann, um sich verteidigen zu können. Für solche Sonderfälle, in denen ein Staat unmittelbar einer solchen Gefahr ausgesetzt ist und keine Alternativen bestehen, ist ein "preemptive" Angriff akzeptabel, nicht jedoch eine "präventive" Handlung. Der Unterschied besteht darin, daß bei der "preemption" keine Zeit für Verhandlungen oder andere Maßnahmen gegeben ist, die Gefahr ist imminent und somit ein "preemptive" Anschlag gerechtfertigt. Besteht jedoch ein zeitlicher Spielraum, so drängt das Panel darauf, daß Verhandlungen und andere Optionen, insbesondere die Weiterleitung an den Sicherheitsrat und mögliche kollektive Handlungen, geprüft werden.

Neben der Aufstellung von Regeln zur Anwendung von Gewalt wird im dritten Kapitel auf die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Friedensdurchsetzung und Friedenssicherung eingegangen. An dieser Stelle rufen die Panelmitglieder die entwickelten Staaten dazu auf, sich stärker für die Umwandlung von bestehenden Truppenkapazitäten in Kontingente, die für Friedenseinsätze geeignet sind, zu engagieren. Des weiteren werden Reformmaßnahmen für die Friedenskonsolidierung in der Folgezeit von Konflikten und zum Schutz von Zivilpersonen unterbreitet.

Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen

Der vierte Teil des Berichtes widmet sich den institutionellen Reformvorschlägen. Diesem Teil hat die internationale Presse ein besonders großes Maß an Aufmerksamkeit geschenkt.

Sicherheitsrat

Die hochrangige Gruppe spricht sich dafür aus, diejenigen Nationen stärker an den Entscheidungen zu beteiligen, die durch diplomatisches, finanzielles und militärisches Engagement die größten Beiträge an die Vereinten Nationen leisten. Darüber hinaus sollen Länder, die repräsentativ für die gesamte Mitgliedschaft der UN sind, stärker in den Entscheidungsprozeß eingebunden werden. Dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer. Bei einer möglichen Reform des Sicherheitsrates soll allerdings die Wirksamkeit des Gremiums oberste Priorität haben. Sie darf nicht beeinträchtigt werden. Ziel muß es sein, den Rat demokratischer und rechenschaftspflichtiger zu machen.

Die Experten sprechen sich für die Vergrößerung des Rates auf der Grundlage der oben genannten Kriterien aus. In dem Bericht werden zwei Reformmodelle beschrieben, die zur Debatte und Lösung dieses Vorhabens beitragen sollen. Beide Modelle sehen eine Aufteilung der Sitze auf vier Großregionen vor: Afrika, Asien und Pazifik, Europa und Amerika und beide sehen davon ab, das Vetorecht auf die neuen Ratsmitglieder auszuweiten.

Das erste Modell sieht die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen (ohne Vetorecht), sowie drei neuen nichtständigen Sitzen (Amtszeit von zwei Jahren) vor.

Das zweite Modell sieht von der Schaffung neuer ständiger Sitze im Rat ab und schlägt die Schaffung einer neuen Kategorie von acht Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit vor sowie einen zusätzlichen Sitz mit einer Amtszeit von zwei Jahren (nicht erneuerbar). Beide Modelle sehen vor, die Sitze unter den Großregionen aufzuteilen.

Kommission für Friedenskonsolidierung

Die Beratergruppe ruft den Sicherheitsrat dazu auf, eine Kommission für Friedenskonsolidierung einzurichten. Die Kernaufgaben der Kommission sollen darin bestehen, instabile Staaten zu identifizieren und in Kooperation mit den einzelstaatlichen Regierungen, proaktive Unterstützung zu organisieren. Dabei soll den Staaten in der Übergangsphase der Konfliktfolgezeit Unterstützung zukommen und die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Friedenskonsolidierung nach dem Konflikt in geordnete Bahnen gelenkt und so lange wie nötig aufrechterhalten werden.

Über die Reform des Sicherheitsrates und die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung hinaus, werden in dem Papier weitere institutionelle Reformvorschläge unterbreitet, die sich u. a. auf den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), die Menschenrechtskommission und das UN-Sekretariat beziehen. In diesem Zusammenhang schlagen die Experten die Schaffung eines stellvertretenden Generalsekretärs, der für die Bereiche Frieden und Sicherheit zuständig sein soll, vor. Auch sollen die Kompetenzen des Generalsekretärs ausgeweitet werden.

Reaktionen in den USA auf die Veröffentlichung des Berichtes

Es ist auffallend und etwas ungewöhnlich, wie intensiv die US-Print-, Hörfunk- und TV-Medien in den letzten Wochen und Monaten über die Vereinten Nationen berichten. Es ist jedoch nicht das große Interesse an dem Abschlussbericht der Expertengruppe, das die Titelseiten der Tageszeitungen füllt, sondern der Skandal um das *Oil for Food Program* und die damit verbundenen Rücktrittsforderungen an UN-Generalsekretär Kofi Annan. Während Präsident Bush und das US-Außenministerium sich zunächst zurückhaltend und abwartend verhalten haben und erst nach vielen Tagen durch den scheidenden UN-Botschafter John Danforth Kofi Annan ihre Unterstützung zugesagt haben, werden im US-Kongreß die Stimmen lauter, die den Rücktritt des UN-Generalsekretärs fordern. Der Republikaner Norm Coleman, der den Bundesstaat Minnesota im US-Senat vertritt, hat in einem öffentlichkeitswirksamen Op-ed in der konservativen Tageszeitung *The Wall Street Journal* gefordert, daß Kofi Annan sich seiner Verantwortung stellt und als Generalsekretär der Vereinten Nationen zurücktritt. Diese Rücktrittsforderung und die damit in Zusammenhang stehenden Ermittlungen des Untersuchungsausschusses im Senat, wonach Saddam Hussein 21 Milliarden US \$ des *Oil for Food Programs* in die eigene Tasche gewirtschaftet haben soll, haben für eine aufgebrachte Diskussion in der US-Hauptstadt gesorgt und die Berichterstattung dominiert. Der Veröffentlichung des Berichtes selbst wurde dagegen wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesonders im Vergleich zu Europa, wo die Reformen des Sicherheitsrates von Politikern intensiv diskutiert und auch von den Tageszeitungen aufgegriffen wurden. In den USA gaben einige Berichte in den großen Tageszeitungen einen kurzen Überblick über die wichtigsten Empfehlungen des Panels. Die Mehrheit der Verfasser kommentierten die Reformen positiv und riefen die US-Regierung auf, sich in dieser Sache zu engagieren.

Selbst Brent Scowcroft, ehemaliger US-Sicherheitsberater und Mitglied der Expertengruppe, meinte, daß das Interesse der US-Öffentlichkeit an dem Bericht relativ gering sei. Er äußerte über das Papier: "It doesn't have many friends right now. There are no blockbusters in it." Trotz der geringen Aufmerksamkeit ist es Scowcroft ein besonderes Anliegen, den politischen Entscheidungsträgern und der US-Bevölkerung klar zu machen, daß in dem Bericht eine Reihe von Themen

aufgegriffen werden, die von großer Bedeutung für die USA sind (wie z. B. die Bedrohung durch Terrorismus).

Dieser Einschätzung pflichtet Lee Feinsten vom Council on Foreign Relations bei. Er verweist zwar auf das gespannte Verhältnis der Bush-Administration mit den Vereinten Nationen, aber er sieht auch einige positive Anknüpfungspunkte in dem Bericht.

Die Bush-Regierung läßt sich mit einer umfassenden inhaltlichen Stellungnahme zu dem Bericht Zeit. Nach der Veröffentlichung des Berichts haben das Weiße Haus und das US-Außenministerium bislang lediglich ihre Bereitwilligkeit bekundet, die Rolle der UN zum Erhalt des weltweiten Friedens und der Sicherheit zu diskutieren. Sie haben die Anstrengung der Vereinten Nationen, die neuen Herausforderungen an die internationale Staatengemeinschaft zu identifizieren und Reformen zu unternehmen, begrüßt und Interesse an den Reformvorschlägen geäußert. Die Administration und das State Department haben sich jedoch bislang nicht konkret zu einzelnen Reformforschlägen geäußert, sondern allein ihre Bereitwilligkeit bekundet, die Vorschläge zu prüfen.

Effektivität ist die obere Meßlatte, mit der die Bush-Regierung die Vorschläge für institutionelle und strukturelle Reformen prüfen wird. Die Regierung macht darauf aufmerksam, daß ein breiter Konsens innerhalb der Vereinten Nationen selbst sowie innerhalb regionaler Gruppen für die Implementierung der Reformvorschläge unabdingbar sei. Ein besonderes Augenmerk wird die US-Administration auf die Änderungsvorschläge im Rahmen des UN-Haushalts und der Finanzierung von UN-Maßnahmen legen. Sie will prüfen, ob die Empfehlungen auf die Stärkung der finanziellen Rechenschaftspflicht und dem effizienteren Einsatz von Ressourcen abzielen.

Die USA interpretieren den Inhalt des Berichtes als einzelne Reformvorschläge und nicht als Gesamtwerk, das nur als solches verabschiedet und umgesetzt werden kann.

Im Zusammenhang mit der Frage der Selbstverteidigung der Mitgliedsstaaten betont die Bush-Regierung, daß das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung in der Charta fest verankert ist und eine essentielle Rolle für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit spielt. Die US-Administration stimmt mit dem Bericht überein, daß der Artikel VI der UN-Charta keiner Novellierung bedarf. Sie macht jedoch darauf aufmerksam, daß Selbstverteidigung im Kontext von gegenwärtigen Bedrohungen verstanden und angewandt werden muß, einschließlich der Bedrohungen durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen.

Präsident Bush war in den Tagen der Veröffentlichung des Berichtes zu einem Staatsbesuch in Kanada unterwegs, wo er eine Ansprache über seine Ziele in der US-Außenpolitik hielt. Diese Rede nahm er zum Anlaß Amerikas Bekenntnis

zur internationalen Kooperation hervorzuheben. George W. Bush schlug in seiner Rede versöhnliche Töne gegenüber den Vereinten Nationen an. Er teilte die Einschätzung der Panelmitglieder, daß die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht allein durch eine Nation getragen werden können. „Multilateral organizations can do great good in the world“, so Bush. Die besänftigenden Worte von George W. Bush und die Europareisen von Außenministerin Condoleezza Rice und Präsident Bush spiegeln den Versuch der US-Administration wider, sich auf Europa und die internationale Staatengemeinschaft zuzubewegen.

Es bleibt abzuwarten, welche Aufmerksamkeit die Bush-Administration und das State Department mit Ministerin Rice an der Spitze den Vereinten Nationen in den kommenden Wochen und Monaten schenken und welchen Stellenwert sie der Institution selbst und deren Reform beimessen wird. Die Tatsache, dass der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Senator Richard Lugar, zu den Befürwortern der Vereinten Nationen zählt lässt darauf hoffen, daß man sich im Anschluß an den Wirbel um Kofi Annan im US-Kongreß schließlich auch mit den Reformvorschlägen befaßt.

Eine Reihe von Think Tanks haben zwar über die Veröffentlichung des Reports berichtet, erstaunlicherweise blieb jedoch bislang eine umfassende Analyse zu den einzelnen Empfehlungen aus.

Erwartungsgemäß haben sich die konservativen Think Tanks wie die Heritage Foundation eher kritisch zu dem Bericht geäußert. Sie werten den Bericht und dessen Vorschläge nicht als Novum, sondern reihen ihn in die bereits existierenden UN-Reformpapiere ein. Sie stellen grundsätzlich den Reformwillen und die Reformfähigkeit der Mitgliedsstaaten in Frage. Mit Erleichterung stellen sie fest, daß der Artikel VI der UN-Charta keinen Änderungen unterzogen und das Recht auf Selbstverteidigung nicht eingeschränkt werden soll. Hinsichtlich der Erweiterung des Sicherheitsrates werden beide Reformmodelle des Berichtes in Frage gestellt. So wird gefragt, ob es aufgrund der politischen Sensibilität bei der Benennung von neuen Mitgliedern und der Handlungsfähigkeit eines größeren Sicherheitsrates überhaupt sinnvoll ist, die Anzahl der Mitglieder des Rates zu erhöhen.

Die moderat und „liberal“ einzuordnenden Think Tanks haben sich im Großen und Ganzen positiv über die Reformvorschläge geäußert. Der Bericht wird als Beginn eines langen und umfassenden Reformprozesses angesehen, der außerdem als dringend notwendig erachtet wird. Es wird positiv bewertet, daß es den Mitgliedern des Panels gelungen ist, die unterschiedlichen Anliegen aller UN-Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen. „Multilateralism needs to be a something-for-everybody proposition. And as the High-Level panel demonstrates, it can be.“ David Shorr (The Globalist) macht darauf aufmerksam, daß jeder Staat sich mit einigen der 101 Empfehlungen identifizieren kann und die Belange aller aufgegriffen wurden.

Ivo Daalder (Brookings Institution) und James Lindsay (Council on Foreign Relations) bezeichnen das Papier als einen historischen Bericht, der die Notwendigkeit für fundamentale Reformen der Vereinten Nationen begründet. Als positiv wird gewertet, daß die Mitglieder des Panels sich nicht gescheut haben, ihre Kritik an den Vereinten Nationen deutlich kundzutun und ihr Versagen, z. B. angesichts der ethnischen Säuberung und dem Völkermorden in Bosnien, Ruanda und Darfur, aufzuzeigen.

Einigen Institutionen gehen die Reformvorschläge allerdings nicht weit genug. So äußert sich Human Rights Watch zwar zufrieden darüber, daß die Experten das Problem der Glaubwürdigkeit der Menschenrechtskommission erkannt haben, es vertritt jedoch die Auffassung, daß der Reformvorschlag zur Ausweitung der Kommission auf alle 191 UN-Mitglieder, nicht ausreicht. Vielmehr sollen nach Ansicht von Human Rights Watch, Kriterien für die Mitgliedschaft in dem Gremium formuliert werden, die mit der Menschenrechtssituation in dem jeweiligen Mitgliedsstaat verknüpft sind.

Moderate Think Tank-Experten sind der Ansicht, daß die Gruppe ihrer anspruchsvollen Aufgabe gerecht wurde und die neuen Herausforderungen, den Frieden und die Sicherheit weltweit zu schützen, erkannt hat. Insbesondere wird positiv hervorgehoben, dass das Prinzip, wonach Staaten die Verantwortung haben, ihre Bürger vor Gewalt zu schützen, neu interpretiert wurde. Für den Fall, daß ein Staat selbst nicht gewillt oder nicht in der Lage ist, dieser Aufgabe nachzukommen, fällt die Verantwortung, die Menschen zu schützen, der internationalen Staatengemeinschaft zu. Dieser Ansatz lässt es zu, daß die Prinzipien der Souveränität und der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten zugunsten des Schutzes der Bevölkerung aufgeweicht werden.

Trotz des Optimismus über den Bericht des Panels erkennen die Think Tank-Experten, daß die Erstellung des Reformkataloges nur der erste Schritt ist und es in den kommenden Monaten vor allem darauf ankommt, wie bereitwillig und engagiert die Staaten, allen voran die USA, sein werden, diesen Reformprozeß auch wirklich in Gang zu bringen.

Neu belebt wurde die Debatte über die Reform der Vereinten Nationen durch die Nominierung von John R. Bolton als neuer UN-Botschafter der USA bei den Vereinten Nationen. Bolton ist bekannt als strammer „Neo-Konservativer“, und berüchtigt für seine offene und unverblümte, also keinesweges diplomatische Sprache.

Als Außenministerin Condoleezza Rice die Nominierung Boltons bekanntgab lobte sie gerade diese Qualitäten Boltons: „He is a though-minded diplomat, he has a strong record of success and he has a proven track record of effective multilateralism“. Seine deutliche Sprache sieht die Außenministerin geradezu als Empfehlung: „Trough history, some of our best ambassadors have been those

with the strongest voices, ambassadors like Jeanne Kirkpatrick an Daniel Patrick Moynihan“.

Natürlich waren auch die Reaktionen in den USA auf die Nominierung von John Bolton sehr gemischt. Manche Beobachter bewerteten diese Nominierung als Beweis dafür, daß die US-Administration tatsächlich ernsthaft daran interessiert sei, die UN-Reform voranzutreiben. Andere Beobachter kamen allerdings gerade zum gegenteiligen Schluß. Die Nominierung Boltons sei der Beleg dafür, daß die US-Administration nicht an einem Erfolg des Reformvorhabens interessiert sei und nur darauf hin arbeite, die UN zu schwächen bzw. zu marginalisieren.

Wie zu hören ist, war die neue US-Außenministerin Condoleezza Rice nicht bereit, John Bolton als Undersecretary im Außenministerium zu belassen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß sie zudem einen Berater benannt hat, der speziell für Fragen der UN-Reform zuständig ist. Es ist also noch offen, welche Rolle John Bolton in Fragen der UN-Reform innerhalb des Department of State spielen wird.

Offen ist außerdem, ob die Anhörung von John Bolton im Auswärtigen Ausschuß des Senats einigermaßen reibungslos verläuft. Erste Anzeichen deuten eher auf das Gegenteil hin. Ursprünglich hatte das Weiße Haus versucht, die Anhörung Boltons in dieser Woche im Schnellverfahren durchzuziehen. Nun wurde aber die Anhörung erst einmal auf April verschoben. Bolton dürfte es im Auswärtigen Ausschuß auf jeden Fall nicht leicht fallen, die Senatoren für sich zu gewinnen. Es wird keineswegs ausgeschlossen, daß er im Ausschuß nicht bestätigt wird.