

UN-Reform

Der Bericht des „High-level panel on threats, challenges and change“. Die Debatte in den USA

Wenngleich der dem UN-Generalsekretär Ende 2004 vorgelegte Bericht des „High-level panel on threats, challenges and change“ auch keine UN-Sicherheitsratsreform bewirken kann, so stellt er doch eine Studie zur derzeitigen Gefahrenlage der Weltgemeinschaft dar, die neben der Analyse eben dieser Gefahren auch die Darstellung konkreter Schritte zu deren Abwehr umfasst. Von einem neuen Sicherheitskonsens angesichts einer nach 1945 veränderten Sicherheitslage ist die Rede, aber auch von der Notwendigkeit präventiver Maßnahmen, etwa in Form der militärischen „Preemption“ beim Kampf gegen den Terror, von der Ausarbeitung von Einsatzregeln und -kriterien im kollektiven Sicherheitsbereich sowie von der institutionellen Reform der UN. Washington hält sich mit Stellungnahmen noch zurück, obschon Bush den Bericht bereits lobte und nun versöhnliche Töne gegenüber den Vereinten Nationen anschlägt. Auch moderate Think Tanks äußern sich positiv, jedoch müsse, so heißt es, der Veröffentlichung des Berichts die ernste Bereitschaft der Staaten folgen, den anstehenden Reformprozess aktiv zu begleiten. Ob indes auch die USA hierzu bereit sind, steht, zumal nach der Nominierung des neo-konservativen John R. Bolton zum neuen UN-Botschafter Washingtons, noch keineswegs fest.

■ Executive Summary

To identify the dangers that currently threaten the community of states, and to formulate steps to avert these dangers – this was the mission entrusted by UN Secretary General Kofi Annan to a group of high-ranking experts late in 2003, a mission that was accomplished only one year later when the panel presented its report late in 2004. While the implementation of most of the proposals made in the report can be initiated either by the Secretary General himself or by competent UN organs, they do not add up to a reform of the Security Council, which would require an amendment of the UN Charter.

In its first part, the report presents arguments for a new security consensus which reflects the changes that took place in the security situation after 1945, the year the UN was founded. The report specifically mentions six potential sources of danger – economic and social threats, international conflicts, domestic conflicts, radioactive, chemical, and biological weapons, transnational organised crime, and terrorism. The reason given for the demand for a collective security system is that threats do not stop at national borders, that no state may regard itself as invulnerable, and that it cannot be assumed that states are always able and willing to do their duty towards their own population and their neighbours.

In the second part of the report, individual threats are discussed in detail together with the need for preventive measures, in which respect particular attention is paid to the developing countries. Industrialised

nations are called upon to step up their endeavours to alleviate poverty and to promote economic growth and sustainable development. The report also highlights the prevention of terrorism, stating that related threats had markedly increased in intensity after the attacks of September 11, 2001, so much so that even 'preemptive' military measures might appear justified in certain circumstances. Weapons of mass destruction are mentioned as well as the need to revive the disarmament process. Lastly, the report highlights transboundary organised crime which, so it says, demands extensive international cooperation and coordination.

The subject of the third part is the option of taking military steps within the collective security system and the development of related rules. The criteria for adopting such measures would include the gravity of the threat, the sincerity of the motivation, the willingness to use force only as a last resort, the commensurability of the steps taken, and the adequacy of their consequences. In that context, the authors of the report appeal to the developed states to promote the conversion of existing troops into units suitable for peacekeeping missions.

Finally, part four deals with the institutional reform of the UN, suggesting that those states that pay the largest contributions should be involved more in the Security Council. It also proposes to enlarge the Council itself, although two different models are suggested. Lastly, it proposes creating a commission on peace consolidation.

It is remarkable how intensely the US media have been debating the subject of the United Nations in the recent past, although it is true that their interest centres less on the report that was presented a short while ago and more on the scandal about the oil for food programme and the calls for Kofi Annan's resignation that resulted from it.

And indeed, the Bush administration cannot see any reason why it should comment on the contents of the report in a hurry. It judges institutional and structural reforms of the UN solely by the efficacy of the measures envisaged. Thus, it has pointed out that the right to individual and collective self-defence is laid down in the Charter, and that it is indispensable for maintaining peace and security worldwide. It was

only recently that George W. Bush adopted a more conciliatory tone towards the United Nations: his demonstrative backing for the report, which expressly states that the challenges of the 21st century cannot be confronted by any single nation, probably reflects the Americans' desire to meet Europe and the international community halfway.

The publication of the report has also been discussed by some think tanks, although no full-scale analysis has appeared as yet. While moderate and liberal think tanks adopted a basically positive attitude towards the report's proposals for reform, others say that they do not go far enough. Much praise was lavished on the reinterpretation of the principle which says that states are obliged to protect their citizens against violence. In a more critical vein, it was pointed out that the publication of the report can be no more than a first step, and that a firm commitment by the governments of the US and other states to setting the impending process of reform on track must necessarily follow.

Lastly, some attention was aroused when John R. Bolton was nominated US ambassador to the UN. A true-blue neo-conservative known for his blunt and relatively undiplomatic language, he was praised by US Secretary of State Rice for those very characteristics, whereas the reactions of political observers were somewhat mixed. While some thought that Bolton's nomination proved that Washington was seriously interested in reforming the UN, others saw themselves confirmed in their belief that the USA is working to weaken the United Nations. It is certain, however, that Bolton's nomination is anything but unproblematic. The hearing before the foreign committee of the Senate will hardly be a piece of cake for the under-secretary, and it is far from certain whether he will be confirmed or not.

■ Der Bericht

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.

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.

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“ befasst 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 Mitgliedstaaten zur Prüfung und Diskussion übermittelte.

Die Realisierung der meisten der in dem Bericht unterbreiteten Vorschläge kann 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 in der Vollversammlung, einschließlich der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, bedarf.

■ 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 Mitgliedstaaten 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 Be-

■ Die Realisierung der meisten der in dem Bericht unterbreiteten Vorschläge kann 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.

richt 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 Typen von Gefahren auf, denen die Staaten gegenüberstehen:

- wirtschaftliche und soziale Gefahren einschließlich Armut und Infektionskrankheiten;
- zwischenstaatliche Konflikte;
- innerstaatliche Konflikte einschließlich Bürgerkrieg und Genozid;
- Kernwaffen, radioaktive, chemische und biologische Waffen;
- 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 den neuen und alten Bedrohungen entgegentreten. Die Art der neuen Bedrohungen bedürfe neuer kollektiver Strategien, kollektiver Institutionen und eines kollektiven Verantwortungsbewusstseins. Kein Staat könne 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

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.

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 die Panelmitglieder im ersten Teil ihre Argumente für die Schaffung eines neuen kollektiven Sicherheitssystems 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-Mitgliedstaaten, sich zukünftig stärker der Prävention zu widmen. Der Umgang mit HIV/Aids und die Auswirkungen der Epidemie demonstrieren die Gefahren mangelnder Prävention.

■ Aufgrund der Intensität und der Vernetzung der Gefahren drängen die Experten die UN-Mitgliedstaaten, sich zukünftig stärker der Prävention zu widmen. Der Umgang mit HIV/Aids und die Auswirkungen der Epidemie demonstrieren die Gefahren mangelnder Prävention.

- 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 des Terrorismus zu entwickeln. Das setzt jedoch voraus, dass der Begriff Terrorismus definiert und diese Definition von allen UN-Mitgliedstaaten 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 ein Handeln, das Zivilisten zu töten oder schwer zu verletzen versucht, mit dem Ziel, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder internationale Organisation zu erpressen.

Umfangreiche Präventionsmaßnahmen gegen den Terrorismus werden beschrieben, die u.a. 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 Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des 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 festzulegen, die im Falle der Nichtbeachtung von 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 Ab-

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.

rüstung. Um die Risiken von 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. In diesem Zusammenhang 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.

■ Die Anwendung militärischer Mittel

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 militärischer Mittel. Sie stellen fest, dass der Artikel VI der UNO-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 sou-

■ Im Bereich der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität zielen die Empfehlungen des Panels auf stärkere internationale Koordination und Kooperation.

veräne 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 *preemptiver* Angriff akzeptabel, nicht jedoch eine präventive Handlung. Der Unterschied besteht darin, dass bei der *pre-emption* keine Zeit für Verhandlungen oder andere Maßnahmen gegeben ist, die Gefahr ist imminent und somit ein *preemptiver* Schlag 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 Maßnahmen, 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 Zeit nach Konflikten und zum Schutz von Zivilpersonen vorgeschlagen.

■ 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.

■ Die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen

Der vierte Teil des Berichtes widmet sich den institutionellen Reformvorschlägen. Diesem Teil hat die in-

ternationale Presse ein besonders großes Maß an Aufmerksamkeit geschenkt.

Der Sicherheitsrat

Die 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.

Die 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 Konflikt-

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.

folgezeit Unterstützung zukommen; die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Friedenskonsolidierung nach dem Konflikt sollen 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 UNO-Sekretariat beziehen. In diesem Zusammenhang schlagen die Experten die Schaffung des Amtes 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 Wochen und Monate über die Vereinten Nationen berichteten. Es war jedoch nicht das große Interesse an dem Abschlussbericht der Expertengruppe, das die Titelseiten der Tageszeitungen füllte, 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 verhielten und erst nach vielen Tagen durch den scheidenden UN-Botschafter John Danforth Kofi Annan ihre Unterstützung zusagten, wurden im Kongress die Stimmen lauter, die den Rücktritt des UN-Generalsekretärs forderten. Der Republikaner Norm Coleman, der den Bundesstaat Minnesota im Senat vertritt, forderte in einem öffentlichkeitswirksamen Op-ed in der konservativen Tageszeitung *The Wall Street Journal*, dass Kofi Annan sich seiner Verantwortung stellen und als Generalsekretär der Vereinten Nationen zurücktreten solle. Diese Rücktrittsforderung und die damit in Zusammenhang stehenden Ermittlungen des Untersuchungsausschusses im Senat, wonach Saddam Hussein 21 Milliarden US-Dollar des Oil for Food

■ Es ist auffallend und etwas ungewöhnlich, wie intensiv die US-Print-, Hörfunk- und TV-Medien Wochen und Monate über die Vereinten Nationen berichteten. Es war jedoch nicht das große Interesse an dem Abschlussbericht der Expertengruppe, das die Titelseiten der Tageszeitungen füllte, sondern der Skandal um das Oil for Food Program und die damit verbundenen Rücktrittsforderungen an UN-Generalsekretär Kofi Annan.

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 – insbesondere 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 kommentierte die Reformen positiv und rief 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 amerikanischen 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."

Selbst Brent Scowcroft, ehemaliger US-Sicherheitsberater und Mitglied der Expertengruppe, meinte, dass das Interesse der amerikanischen 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 amerikanischen 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 den Terrorismus).

Dieser Einschätzung pflichtet Lee Feinsten vom Council on Foreign Relations bei. Er verweist zwar auf das gespannte Verhältnis der Bush-Administration zu 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 dessen Veröffentlichung haben das Weiße Haus und das US-Außenministerium lediglich ihre Bereitwilligkeit bekundet, die Rolle der UN bei der Erhaltung 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 anzustreben, begrüßt und Interesse an den Reformvorschlägen geäußert. Die Administration und das State Department haben sich jedoch bislang nicht konkret zu einzelnen Reformvorschlägen 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 Rechenschaftspflicht hinsichtlich der Finanzen und den 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 Mitgliedstaaten betont die Bush-Regierung, dass das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung in der Charta fest verankert ist und eine essenzielle Rolle für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit spielt. Die US-Administration stimmt mit dem Bericht überein, dass der Artikel VI der UNO-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 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 des Präsidenten und die Europareisen von Außenministerin Condoleezza Rice und Präsident Bush spiegeln den Versuch der US-Administra-

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.

■ Es bleibt abzuwarten, welche Aufmerksamkeit die Bush-Administration und das State Department mit Ministerin Rice an der Spitze den Vereinten Nationen in den kommenden Monaten schenken und welchen Stellenwert sie der Institution selbst und deren Reform beimessen werden.

tion 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 Monaten schenken und welchen Stellenwert sie der Institution selbst und deren Reform beimessen werden. 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 befassen wird.

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

Erwartungsgemäß haben sich die konservativen Think Tanks wie die Heritage Foundation eher kritisch zu dem Bericht geäußert. Sie werten ihn und seine Vorschläge nicht als Novum, sondern reihen ihn in die bereits existierenden UN-Reformpapiere ein. Sie stellen grundsätzlich den Reformwillen und die Reformfähigkeit der Institution in Frage. Mit Erleichterung stellen sie fest, dass der Artikel VI der UNO-Charta keinen Änderungen unterzogen und das Recht auf Selbstverteidigung nicht eingeschränkt werden sollen. 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-Mitgliedstaaten 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 deren Versagen, z. B. angesichts der ethnischen Säuberung und Völkermorde 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, vertritt jedoch die Auffassung, dass der Vorschlag 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, al-

■ Einigen Institutionen gehen die Reformvorschläge nicht weit genug. So äußert sich Human Rights Watch zwar zufrieden darüber, dass die Experten das Problem der Glaubwürdigkeit der Menschenrechtskommission erkannt haben, vertritt jedoch die Auffassung, dass der Vorschlag zur Ausweitung der Kommission auf alle 191 UN-Mitglieder nicht ausreicht.

■ Neu belebt wurde die Debatte über die Reform der Vereinten Nationen durch die Nominierung von John R. Bolton zum neuen Botschafter der USA bei den Vereinten Nationen. Bolton ist bekannt als stammer Neo-Konservativer und berüchtigt für seine offene und unverblümte, also keineswegs diplomatische Sprache.

len 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 zum neuen Botschafter der USA bei den Vereinten Nationen. Bolton ist bekannt als stammer Neo-Konservativer und berüchtigt für seine offene und unverblümte, also keineswegs diplomatische Sprache.

Als Außenministerin Condoleezza Rice die Nominierung Boltons bekannt gab, 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: „Through history, some of our best ambassadors have been those with the strongest voices, ambassadors like Jeanne Kirkpatrick and Daniel Patrick Moynihan.“

Natürlich waren auch die Reaktionen in den USA auf die Nominierung John Boltons sehr gemischt. Manche Beobachter bewerteten sie 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 hinarbeite, die UN zu schwächen bzw. zu marginalisieren.

Wie zu hören ist, war die neue 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 zu diesem Zeitpunkt (Anfang Juni) immer noch, ob die Anhörung von John Bolton im Auswärtigen Ausschuss des Senats mit einer Bestätigung abgeschlossen werden kann.

Gleichwohl hat die Bush-Administration immer wieder betont, dass ihr an einer funktionsfähigen und effizienten UNO sehr gelegen ist, dass es nicht darum geht, die UNO zu marginalisieren. Darauf deutet u.a.

auch hin, dass die Vereinigten Staaten den bisherigen Assistant Secretary of State Christopher Burnham zum Assistant Secretary General der UNO benannt haben (mit Wirkung vom 1. Juni 2005). Wie im US Department of State, so wird er auch in den Vereinten Nationen für Management und Administration zuständig sein.

Diese Nominierung unterstreicht das Hauptanliegen, das die USA mit der UN-Reform verbinden – die Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Vereinten Nationen. Die Erweiterung des Sicherheitsrates ist für die USA dabei nebensächlich, wenn nicht eher hinderlich.

Dagegen konzentriert sich die Aufmerksamkeit der deutschen Reformprotagonisten vor allem auf die Erweiterung des Sicherheitsrates. Die Priorität der USA wird dabei meist geflissentlich übersehen. Kein Wunder, dass sich die Begeisterung der US-Administration für das deutsche Anliegen in Grenzen hält.