



Dialogue on
Globalization

BRIEFING PAPERS
FES BERLIN

„In größerer Freiheit“

Der Bericht des UN-Generalsekretärs
zum Millenium+5-Gipfel 2005

JENS MARTENS

Im Vorfeld des UN-Gipfels im September 2005 werden zu Fragen der Entwicklungspolitik und der Global Governance mehrere Berichte veröffentlicht. Die FES-Reihe „Global Reports 2005“ fasst – in Kooperation mit dem Global Policy Forum Europe – jeweils die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassen und kommentiert sie.

Am 21. März 2005 veröffentlichte UN-Generalsekretär Kofi Annan seinen mit Spannung erwarteten Bericht zur Vorbereitung auf den Millennium+5 Gipfel im September 2005. Der Titel „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“ ist ein bewusster Rückgriff auf die Präambel der UN-Charta. Dass Kofi Annan den Begriff „Freiheit“ so explizit betont, kann aber auch als Konzession an die gegenwärtige US-Politik interpretiert werden, die diesem Begriff zentrale Bedeutung beimisst.¹ Der Bericht ist aus Sicht Kofi Annans bewusst pragmatisch: „Ich habe in diesem Bericht der Versuchung widerstanden, alle Bereiche aufzuzählen, in denen Fortschritte wichtig oder wünschenswert sind, und mich auf diejenigen beschränkt, bei denen meiner Meinung nach Maßnahmen in den kommenden Monaten sowohl unerlässlich als auch tatsächlich realisierbar sind. Diese Reformen liegen in Reichweite – es sind Reformen, die durchgeführt werden können, wenn es uns gelingt, den erforderlichen politischen Willen aufzubringen.“²

Trotz dieses Pragmatismus ist der Bericht des UN-Generalsekretärs der ambitionierteste Plan zur Reform der Vereinten Nationen, der jemals im UN-Sekretariat formuliert wurde. Unter anderem schlägt der Bericht vor, die Menschenrechtskommission durch einen höherrangigen Menschenrechtsrat zu ersetzen, über die Erweiterung des Sicherheitsrates noch vor September 2005 zu entscheiden, den Wirtschafts- und Sozialrat aufzuwerten, die öffentliche Entwicklungshilfe im Rahmen eines verbindlichen Stufenplans bis zum Jahr 2015 auf 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erhöhen, sowie zusätzliche Schuldenstreichungen für die hochverschuldeten Länder durchzuführen. Kofi Annan sieht seine Vorschläge in den drei Themenfeldern Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte ausdrücklich als Paketlösung und warnt davor, je nach Interessenlage einzelne Vorschläge „a la carte“ herauszupicken. Die Regierungen haben nun fünf Monate Zeit, um über die Vorschläge Kofi Annans zu beraten. Spätestens bis zum UN-Gipfel am 14. September 2005 müssen die Ergebnisse vorliegen.

1 Hintergrund

Wenige Monate nach dem Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im September 2000 beauftragte die UN-Generalversammlung den Generalsekretär, ihr alle fünf Jahre einen umfassenden Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung der Millenniumserklärung³ vorzulegen.⁴ Bei dem nun veröffentlichten Bericht „In größerer Freiheit“ handelt es sich formal um den ersten Fortschrittsbericht. Er ist aber weit mehr als einer der unzähligen Routineberichte, die der UN-Generalsekretär regelmäßig für die Generalversammlung verfassen muss. Kofi Annan selbst stellte zu Beginn des Berichts fest, dass er den gegenwärtigen Problemen nicht gerecht werden würde, wenn er sich lediglich Punkt für Punkt mit der Umsetzung der Millenniumserklärung befassen würde. Denn die politischen Rahmenbedingungen haben sich für die Vereinten Nationen seit dem Jahr 2000 signifikant geändert.

Der Krieg der USA und ihrer „coalition of the willing“ gegen den Irak hat zu einer Spaltung unter den UN-Mitgliedstaaten geführt, die bis heute nicht überwunden ist. Das unilaterale Vorgehen der USA demonstrierte, dass der Autorität der Vereinten Nationen klare Grenzen gesetzt sind. Nach wie vor besteht unter den Regierungen kein Konsens über den legitimen Einsatz militärischer Gewalt und die Rolle der Vereinten Nationen bei der Gewährleistung kollektiver Sicherheit. Die mangelnde Einigkeit hat das Bild der Vereinten Nationen in der Öffentlichkeit beschädigt und ihr Image einer handlungsunfähigen Weltbürokratie gefördert. Dass Kofi Annan unbeirrt (und völlig zu Recht) die Chartawidrigkeit des Krieges der USA gegen den Irak betonte, war Grund für die verschärften Attacken der amerikanischen Rechten gegen die Vereinten Nationen und die Person des Generalsekretärs.

¹ Ein symbolisches Beispiel dafür waren die Feierlichkeiten zur zweiten Amtseinführung von George Bush als US-Präsident. Sie standen unter dem Motto „die Freiheit feiern“.

² UN Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005, Pkt. 5.

³ A/RES/55/2 vom 8. September 2000.

⁴ A/RES/55/162 vom 14. Dezember 2000, Pkt. 19.

Im entwicklungspolitischen Bereich sieht die Situation seit dem Jahr 2000 nicht besser aus. Die Staatengemeinschaft ist noch immer weit davon entfernt, die damals beschlossenen Millenniums-entwicklungsziele (MDGs) zu realisieren. Das gilt zuallererst für das Ziel, den Anteil der Menschen, die in extremer Armut – das heißt von weniger als einem US-Dollar am Tag – leben, bis zum Jahr 2015 zu halbieren.

Vor diesem Hintergrund hatte Kofi Annan zwei Berichte in Auftrag gegeben, die sich mit der Zukunft kollektiver Sicherheit und den notwendigen Schritten zur Verwirklichung der MDGs befassen sollten. Bereits im Juli 2002 hatte er Jeffrey Sachs, den Leiter des Earth Institute an der New Yorker Columbia University, mit der Durchführung des Millenniumprojekts beauftragt. Das Projekt sollte untersuchen, welche konkreten Maßnahmen notwendig sind, um die MDGs bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Sachs präsentierte den Abschlussbericht im Januar 2005.⁵ Im September 2003 hatte Kofi Annan ein 16-köpfiges Panel eingesetzt, das sich mit den Bedrohungen der internationalen Sicherheit, den Herausforderungen und dem notwendigen Wandel im System multilateraler Zusammenarbeit befassen sollte (High-level Panel on Threats, Challenges and Change). Das Panel veröffentlichte seinen Bericht im Dezember 2004.⁶ Beide Berichte bildeten die wichtigste Grundlage für den Reformbericht des Generalsekretärs. Viele ihrer Empfehlungen wurden wörtlich übernommen.

Die Federführung für den Bericht hatte innerhalb des UN-Sekretariats Robert C. Orr, der Beigeordnete Generalsekretär für Politikkoordination und strategische Planung.⁷ In den Wochen, in denen der Reformbericht im UN-Sekretariat geschrieben wurde, stand Kofi Annan unter enormem Druck von Seiten der US-amerikanischen Politik und Medien. Rechte Republikaner im US-Kongress forderten gar seinen Rücktritt. Zur gleichen Zeit beförderte Präsident Bush mit der Nominierung von Paul Wolfowitz zum Weltbank-

präsidenten und John Bolton zum Ständigen Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen zwei exponierte Neokonservative in Schlüsselpositionen multilateraler Politik.

Wer angesichts dieser Situation befürchtet hatte, Kofi Annan würde in seinem Bericht gegenüber den USA defensiv oder gar eingeschüchtert reagieren, wurde eines besseren belehrt. Sein Bericht ist in erster Linie ein engagiertes Plädoyer gegen den Unilateralismus und für einen gestärkten Multilateralismus unter dem Dach der Vereinten Nationen. Kofi Annans beinahe trotziger Appell lautet:

„In einer Welt eng miteinander verknüpfter Bedrohungen und Herausforderungen liegt es im Eigeninteresse eines jeden Landes, sich mit ihnen allen wirksam auseinander zu setzen. Das Ideal der größeren Freiheit kann daher nur durch eine breit angelegte, tiefgreifende und nachhaltige globale Zusammenarbeit zwischen den Staaten vorangebracht werden. Eine solche Zusammenarbeit ist möglich, wenn die Politik jedes Landes nicht nur die Bedürfnisse der eigenen Bürger, sondern auch die anderer berücksichtigt.“⁸

2 Kernaussagen des Berichts

Der 70-seitige Bericht des Generalsekretärs besteht aus vier Hauptteilen zu den Themenbereichen Entwicklung, Sicherheit, Menschenrechte und UN-Reform. Während die Kapitel über Entwicklung und Sicherheit auf den Berichten des Millenniumprojekts und des High-level Panels basieren, setzt Kofi Annan im Menschenrechtskapitel eigene Akzente. Überraschend ist in diesem Zusammenhang sein Vorschlag, die Menschenrechtskommission in ihrer gegenwärtigen Form aufzulösen und durch einen Menschenrechtsrat zu ersetzen, der den gleichen Status haben sollte wie der Sicherheitsrat und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Das Bestreben, das institutionelle Ungleichgewicht in den UN in den Bereichen Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte (und damit implizit auch die Dominanz des Sicherheitsrates) zu überwinden, prägt die Vorschläge des Generalsekretärs zur UN-Reform. Sie enthalten auch die von den Medien am stärksten wahrgenommenen Empfehlungen zur Reform des Sicherheitsrates. Den Abschluss des Berichts bildet ein Anhang, in dem auf sieben Seiten die konkreten Politikempfehlungen des Generalsekretärs zusammengefasst werden. Unter dem Titel „Zur Entscheidung durch die Staats- und Regierungschefs“ bilden sie prak-

⁵ Vgl. UN Millennium Project, 2005 sowie das Briefing Paper von Martens, 2005.

⁶ Vgl. High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004 sowie das Briefing Paper von Ozgercin/Steinhilber, 2005.

⁷ Der US-Amerikaner Orr war bis August 2004 Exekutivdirektor des Belfer Center an der Kennedy School of Government der Harvard University. Davor war er Direktor des Council on Foreign Relations, eines einflussreichen außenpolitischen Think Tanks in New York. In seinem neuen Amt zählt Orr zu den engsten Beratern Kofi Annans.

⁸ UN Dok. A/59/2005, Pkt. 18.

tisch die Beschlussvorlage für den UN-Gipfel im September 2005.

„Freiheit von Not“ – die Entwicklungsagenda

An den Anfang seines Berichts stellt der Generalsekretär die Entwicklungsinteressen des Südens. Er bezieht sich dabei weitgehend auf den Sachs-Report und übernimmt seine wesentlichen Ideen und Vorschläge. Im Zentrum stehen dabei die Millenniumsentwicklungsziele. Zugleich macht der Generalsekretär aber auch deutlich, dass die MDGs nicht allumfassend sind, sondern als Teil einer breiteren Entwicklungsagenda angesehen werden müssen. Er greift damit die Kritik am engen Fokus der MDGs auf, die sich auf die Bekämpfung extremer Armut sowie auf einige wenige, rein quantitative Entwicklungsziele konzentrieren. Die MDGs berücksichtigten nach seinen Worten nicht die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen, das Problem der wachsenden Ungleichheit und umfassendere Dimensionen menschlicher Entwicklung.⁹ Dennoch könne die Dringlichkeit der Erreichung der MDGs gar nicht hoch genug angesetzt werden.

Um die Ziele bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen, sei ein wechselseitiger Pakt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern notwendig, wie er schon bei der Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung und dem Johannesburg-Gipfel über nachhaltige Entwicklung 2002 verabredet worden war. Demnach sollten die Entwicklungsländer die Hauptverantwortung für ihre Entwicklung übernehmen, die Korruption bekämpfen und die notwendigen politischen Maßnahmen ergreifen, um Wachstum zu fördern und einheimische Ressourcen optimal auszuschöpfen. Im Gegenzug sollten sich die Industrieländer verpflichten, diese Bemühungen durch höhere Entwicklungshilfe (ODA), ein stärker entwicklungsorientiertes Handelssystem sowie eine breitere und tiefergehende Entschuldung zu unterstützen.

Konkret schlägt der Bericht des Generalsekretärs unter anderem vor:

- Jedes Land, in dem extreme Armut herrscht, soll bis zum Jahr 2006 eine umfassende nationale Strategie zur Verwirklichung der MDGs beschließen.
- Die Industrieländer sollen sich, sofern nicht schon geschehen, im Rahmen eines verbindlichen Zeitplanes verpflichten, ihre ODA bis

⁹ Ebd., Pkt. 30.

2009 auf 0,5 und bis spätestens 2015 auf 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens zu erhöhen.

- Die „Schuldentragfähigkeit“ soll neu definiert werden als die Höhe der Verschuldung, die es einem Land ermöglicht, die MDGs bis 2015 ohne eine Erhöhung seiner Schuldenquote zu erreichen. Dies hätte weitgehende Schuldenstreichungen für die meisten hoch verschuldeten armen Länder (HIPC) aber auch für viele hoch verschuldete Nicht-HIPC-Länder und Länder mit mittlerem Einkommen zur Folge.
- Der britische Vorschlag für eine Internationale Finanzierungsfazilität (IFF) soll noch im Jahr 2005 verwirklicht werden, um dadurch ein sofortiges Vorziehen („front-loading“) der ODA zu unterstützen und so die gegenwärtige ODA-Lücke zu schließen.
- Auf längere Sicht sollen weitere innovative Quellen der Entwicklungsfinanzierung geprüft werden, wie sie insbesondere in der gemeinsamen Initiative von Brasilien, Chile, Deutschland, Frankreich und Spanien vorgeschlagen werden.¹⁰ Dabei geht es in erster Linie um internationale Steuern und Abgaben, u.a. auf Flugbenzin und Devisentransaktionen.
- Um schnelle Entwicklungserfolge zu erzielen, sollen eine Reihe von „quick-win“-Initiativen eingeleitet werden. Dazu zählen die kostenlose Verteilung von Moskitonetzen und wirksamen Medikamenten gegen Malaria, die Ausweitung von Schulspeisungsprogrammen, sowie die Abschaffung der Grundschulgebühren und der Gebühren für die Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten.

Mit dem konkreten Zeitplan zur Erhöhung der ODA und seiner Unterstützung für die IFF bezieht der Generalsekretär deutlich Stellung. Mit dem Vorschlag zur Neudefinition von „Schuldentragfähigkeit“ unterstützt er eine langjährige NGO-Forderung und erteilt der bisherigen Definition der Gläubiger, die sich an rein makroökonomischen Indikatoren orientiert, eine klare Absage. Dagegen bleiben seine Aussagen zu neuen Finanzierungsinstrumenten, insbesondere globalen Steuern, schwach. Mit seiner Empfehlung, „auf längere Sicht“ innovative Finanzierungs-

¹⁰ Vgl.: Joint statement adopted in Brasilia on 11 February 2005 by Brazil, Chile, France, Germany and Spain, in: UN Dok. A/59/719 vom 1. März 2005, Annex.

quellen „zu prüfen“, wagt sich Kofi Annan nicht über die Sprachregelungen hinaus, die die Regierungen schon vor zehn Jahren beim Kopenhagener Weltsozialgipfel beschlossen hatten. An dieser Stelle zeigte der vehemente Widerstand der US-Politik gegen alle Formen internationaler Steuern und Abgaben Wirkung.

„Freiheit von Furcht“ – die Sicherheitsagenda

Mit besonderer Spannung wurde der Teil des Berichts Kofi Annans erwartet, der sich mit der zukünftigen Rolle der Vereinten Nationen bei der Gewährleistung internationaler Sicherheit befasst. Denn in diesem Bereich sind die Differenzen unter den Mitgliedstaaten besonders groß. Das gilt sowohl für die Reform des Sicherheitsrates (siehe unten) als auch für die Behandlung des Terrorismusproblems und die Prinzipien für die Legitimität militärischer Gewalt. Die Vorschläge, die der Bericht in diesem Bereich formuliert, basieren weitgehend auf dem Bericht des High-level Panels on Threats, Challenges and Change. Wie dieses Panel geht auch der Generalsekretär von der Erkenntnis aus, dass die globalen Bedrohungen miteinander verflochten sind, dass Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte voneinander abhängen, und dass kein Staat sich gänzlich im Alleingang schützen kann. Als Konsequenz fordert der Generalsekretär einen „neuen Sicherheitskonsens“ der Staaten, um der gesamten Bandbreite von Bedrohungen entgegenzutreten.

An erster Stelle macht der Generalsekretär Vorschläge zur „Verhütung von katastrophalem Terrorismus“. Er fordert die Regierungen unter anderem auf, eine umfassende Terrorismuskonvention sowie eine spezielle Konvention gegen den Nuklearterrorismus zu verabschieden. Die zweite Forderung wurde bereits erfüllt. Am 13. April 2005 verabschiedete die Generalversammlung im Konsens eine entsprechende Konvention (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism). Zugleich betont Annan aber auch die menschenrechtliche Verantwortung der Regierungen bei der Terrorismusbekämpfung und fordert „die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, einen Sonderberichterstatter einzusetzen, der der Menschenrechtskommission über die Vereinbarkeit von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung mit den internationalen Menschenrechtsvorschriften Bericht erstattet.“¹¹ Dieser Vorschlag ist angesichts der dokumentierten Menschenrechtsverletzun-

gen im US-Gefangenenlager Guantánamo Bay und den von US-Soldaten begangenen Folterungen im irakischen Gefängnis Abu Ghraib von besonderer Brisanz.

Bemerkenswert sind auch die Forderungen Kofi Annans zur nuklearen Abrüstung. Er betont die einzigartige Verantwortung der Kernwaffenstaaten und fordert sie unter anderem auf, ihre Arsenale an nichtstrategischen Kernwaffen weiter abzubauen. Darüber hinaus fordert er die rasche Aushandlung eines Vertrags über das Verbot der Herstellung von spaltbarem Material für Waffen-zwecke. Schließlich appelliert er an die Regierungen, das Moratorium für Versuchsexplosionen von Kernwaffen so lange aufrechtzuerhalten, bis der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen in Kraft getreten ist.

Eine der zentralen Empfehlungen des Berichts des High-level Panels war die Gründung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission). Diese Kommission soll eine institutionelle Lücke im System der Vereinten Nationen schließen, indem sie, als zentrale Koordinierungsinstanz der UN, Länder beim Übergang vom Krieg zu dauerhaftem Frieden unterstützt. Der UN-Generalsekretär griff diesen Vorschlag in modifizierter Form auf. Während das High-level Panel empfahl, die Kommission gemäß Artikel 29 der UN-Charta als Nebenorgan des Sicherheitsrates einzurichten, betont der Generalsekretär in seinem Bericht die paritätische Zusammensetzung der Kommission aus Mitgliedern des Sicherheitsrates und des ECOSOC und positioniert so die Kommission in der Mitte zwischen beiden Räten. Damit reagierte Annan auf die Kritik von Ländern der G77 am ursprünglichen Vorschlag des High-level Panels. Außerdem soll sich die Kommission – anders als vom High-level Panel vorgeschlagen – nur auf die Friedenskonsolidierung *nach* einem Konflikt beschränken und ausdrücklich keine Frühwarn- und Monitoringfunktionen übernehmen.¹² Um die Arbeit der Kommission zu unterstützen, soll innerhalb des UN-Sekretariats ein neues Büro eingerichtet werden (Peacebuilding Support Office). Die notwendigen Finanzmittel sollen durch einen neuen Fonds für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Fund) mobilisiert werden. Kofi Annan kündigte an, noch vor dem Gipfel im September 2005 den Regierungen einen detaillierteren Vorschlag für eine neue Peacebuilding Commission vorzulegen.

¹¹ UN Dok. A/59/2005, Pkt. 94.

¹² Ebd. Pkt. 115.

Der Bericht widmet sich schließlich der besonders kontroversen Frage, unter welchen Bedingungen Staaten und die Vereinten Nationen zur Anwendung militärischer Gewalt autorisiert sind. Artikel 51 der UN Charta deckt nach den Worten des Generalsekretärs das Recht der Staaten auf Selbstverteidigung auch bei unmittelbar drohenden Gefahren ab. Wie aber eine unmittelbare Bedrohung festzustellen ist, bleibt ungeklärt. Der Generalsekretär betont darüber hinaus das Recht des Sicherheitsrates, auch bei „latenten“ Gefahren für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit militärische Gewalt präventiv anzuwenden. Aber unter welchen Bedingungen dies zu geschehen habe, ist ebenfalls ungeklärt. Der Generalsekretär schlägt aus diesem Grund vor, den Sicherheitsrat aufzufordern, eine Resolution zu verabschieden, in der die Grundsätze für die Anwendung von Gewalt festgeschrieben werden. Eine Entscheidung von solch fundamentaler Bedeutung aber allein dem exklusiven Kreis der Sicherheitsratsmitglieder zu überlassen, wäre hochproblematisch.

„Freiheit, in Würde zu leben“ – die Menschenrechtsagenda

Der dritte Teil des Reformberichts widmet sich den Themen Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Dass ihnen der gleiche Stellenwert eingeräumt wird wie den Themen Sicherheit und Entwicklung, kam unerwartet. Nach den Worten des Generalsekretärs könnten aber alle Entwicklungsbemühungen und jede Sicherheitsagenda nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf der Achtung vor der Menschenwürde basierten.¹³ Indem er Menschenrechte im Zusammenhang mit Rechtsstaatlichkeit und Demokratie thematisiert, spiegelt der Bericht ein traditionelles Menschenrechtsverständnis wider, das den Schwerpunkt auf die politischen und bürgerlichen Menschenrechte legt. Von den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ist in dem Bericht dagegen kaum die Rede. Welchen Einfluss die US-Politik auf Kofi Annans Schwerpunktsetzung hatte, ist ungewiss. Zum einen greift der Generalsekretär zwar Kritik der US-Regierung, beispielsweise an der Menschenrechtskommission, auf. Zum anderen fordert er aber auch eine stärkere Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs, den die US-Regierung bislang vehement ablehnt.

Der Generalsekretär unterstützt sehr explizit den Ansatz einer kollektiven Schutzverantwortung der Staaten (Responsibility to protect) in Fällen

von Völkermord, sogenannten ethnischen Säuberungen und anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die primäre Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung läge zwar bei den nationalen Regierungen. Seien diese aber nicht in der Lage oder willens, diesen Schutz zu gewährleisten, hätte die internationale Gemeinschaft die Pflicht zu handeln – bis hin zu vom Sicherheitsrat legitimierten militärischen Zwangsmaßnahmen.

Zur Förderung demokratischer Entwicklungen schlägt Kofi Annan vor, einen Demokratiefonds bei den Vereinten Nationen einzurichten. Dieser Fonds soll Länder beim Aufbau und der Stärkung demokratischer Strukturen finanziell unterstützen. Um die Menschenrechtsaktivitäten der UN zu stärken, soll das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte institutionell und finanziell ausgebaut werden. Die Hohe Kommissarin soll zu diesem Zweck bis zum 20. Mai 2005 einen Aktionsplan vorlegen. Der nach Annans eigenen Worten „dramatischste“¹⁴ seiner Vorschläge hat die Abschaffung der Menschenrechtskommission in ihrer jetzigen Form zum Ziel. Sie soll ersetzt werden durch einen höherrangigen Menschenrechtsrat.

„Stärkung der Vereinten Nationen“ – die Reformagenda

Die Aufgaben, die der Bericht für die Bereiche Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte formuliert, könnten von der internationalen Staatengemeinschaft nur erfüllt werden, wenn die Vereinten Nationen substantiell gestärkt würden. Zu diesem Zweck unterbreitet Kofi Annan einen Reformkatalog, der sich auf die Hauptorgane der Vereinten Nationen konzentriert. Im Mittelpunkt steht der Vorschlag, ein neues Gleichgewicht von drei globalen Räten zu schaffen: Dem Sicherheitsrat, dem Wirtschafts- und Sozialrat und dem neu zu gründenden Menschenrechtsrat. Zu den von Vielen geforderten Reformen von IWF, Weltbank und WTO und ihrer stärkeren Einbeziehung in das System der Vereinten Nationen äußert sich der Generalsekretär dagegen nicht. Der Bericht enthält im Kern folgende Reformvorschläge:

Generalversammlung: Der Generalsekretär bekräftigt, dass die Generalversammlung das wichtigste beratende, richtlinienggebende und repräsentative Organ der Vereinten Nationen

¹³ Ebd. Pkt. 128.

¹⁴ Kofi Annan in seiner Rede vor der Menschenrechtskommission am 7. April 2005 (UN Dok. SG/SM/9808).

sei.¹⁵ Ihr Ansehen habe in den letzten Jahren aber stark gelitten. Kofi Annan kritisiert vor allem die überlange Tagesordnung und das Konsensprinzip bei Entscheidungen. Die Versammlung würde dadurch veranlasst, sich auf Gemeinplätze zurückzuziehen und jeden ernsthaften Versuch zu handeln aufzugeben.¹⁶ Der Bericht fordert aus diesem Grund ein umfassendes Reformpaket zur Neubelebung der Generalversammlung mit dem Ziel, die Arbeit zu rationalisieren, die Tagesordnung zu straffen und die Rolle des Präsidenten der Generalversammlung zu stärken. Außerdem sollten Mechanismen geschaffen werden, um die Zivilgesellschaft vollständig und systematisch in die Arbeit der Generalversammlung einzubeziehen.

Sicherheitsrat: Kofi Annan sieht es als zentrales Element der UN-Reform an, die „anachronistische“ Zusammensetzung des Sicherheitsrates zu überwinden. Er legt sich jedoch nicht auf einen konkreten Reformvorschlag fest sondern verweist auf die beiden Modelle, die vom High-level Panel präsentiert wurden. Beide streben die Erweiterung des Sicherheitsrates von derzeit 15 auf 24 Sitze an. Modell A schlägt die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen, ohne Vetorecht, sowie drei neuen nichtständigen Sitzen für eine jeweils zweijährige Amtszeit vor. Modell B

sieht keine neuen ständigen Sitze vor, jedoch die Schaffung einer neuen Kategorie von acht Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit sowie einen zusätzlichen nichtständigen Sitz für eine (nicht erneuerbare) zweijährige Amtszeit. Der Generalsekretär drängt die Staaten dazu, sich noch vor dem Gipfel im September 2005 auf eines der beiden Modelle, oder einen anderen Vorschlag, der auf diesen Modellen basiert, zu einigen. Dies sollten sie, wenn möglich, im Konsens vereinbaren. „Sollten sie aber keinen Konsens erzielen können, darf dies nicht zum Vorwand dafür werden, die Beschlussfassung hinauszuschieben.“¹⁷

Die Aspiranten für einen neuen ständigen Sitz (Deutschland, Japan, Brasilien und Indien) interpretieren diesen Appell als Unterstützung für ihre Position. Denn sie drängen auf eine Abstimmung in der Generalversammlung noch im Sommer 2005. Die Länder der Afrikanischen Union haben sich bislang nicht auf ihre zwei Kandidaten für einen ständigen Sitz einigen können. In der Generalversammlung soll deshalb bis Juni eine sogenannte „Strukturresolution“ ohne konkrete Ländervorschläge verabschiedet und die Namen der Länder erst später bestimmt werden. Die Unterstützer von Modell B (u.a. Italien, Mexiko, Südkorea und Pakistan)

Modell A

<i>Regional area</i>	<i>No. of States</i>	<i>Permanent seats (continuing)</i>	<i>Proposed new permanent seats</i>	<i>Proposed two-year seats (non-renewable)</i>	<i>Total</i>
Africa	53	0	2	4	6
Asia and Pacific	56	1	2	3	6
Europe	47	3	1	2	6
Americas	35	1	1	4	6
Totals model A	191	5	6	13	24

Modell B

<i>Regional area</i>	<i>No. of States</i>	<i>Permanent seats (continuing)</i>	<i>Proposed four-year renewable seats</i>	<i>Proposed two-year seats (non-renewable)</i>	<i>Total</i>
Africa	53	0	2	4	6
Asia and Pacific	56	1	2	3	6
Europe	47	3	2	1	6
Americas	35	1	2	3	6
Totals model B	191	5	8	11	24

¹⁵ UN Dok. A/59/2005, Pkt. 158.

¹⁶ Ebd. Pkt. 159.

betonen die Notwendigkeit einer Konsentscheidung und kritisieren die indirekte Teilnahme des Generalsekretärs.

Wirtschafts- und Sozialrat: Der ECOSOC sollte zum zentralen Koordinationsgremium der UN für Entwicklungsfragen aufgewertet werden, das jährlich auf Ministerebene zusammentritt. Seine Aufgabe sollte in erster Linie darin bestehen, die Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsziele, inkl. der MDGs, zu überwachen. Alle zwei Jahre sollte er als hochrangiges Forum für Entwicklungszusammenarbeit fungieren, das Trends in der internationalen Entwicklungspolitik analysiert und die Kohärenz fördert.

Der Rat sollte sich künftig auch stärker mit Bedrohungen und Entwicklungskrisen befassen und in diesem Zusammenhang eng mit der neuen Peacebuilding Commission zusammenarbeiten. Schließlich sollte der ECOSOC ein gestärktes Leitungsgremium erhalten, entweder in Form eines erweiterten Präsidiums [Bureau] oder eines Exekutivausschusses. Mit diesen Vorschlägen könnte der schwache ECOSOC zweifellos aufgewertet werden. Zugleich würde sein Kompetenzbereich eng auf entwicklungspolitische Fragen begrenzt. Über die internationale Wirtschafts-, Währungs- und Handelspolitik würde weiterhin außerhalb der UN in IWF, Weltbank und WTO entschieden. Die Kompetenzen im Menschenrechtsbereich würden auf den neu zu gründenden Rat übertragen (s.u.). Der ECOSOC wäre damit bestenfalls so etwas wie ein um die Entwicklungsländer erweitertes Development Assistance Committee (DAC) der OECD. Das vom Generalsekretär selbst proklamierte Gleichgewicht zum machtvollen Sicherheitsrat bestünde allenfalls auf dem Papier.

Menschenrechtsrat: Kofi Annans Reformvorschläge für den Menschenrechtsbereich basieren auf einer scharfen Kritik an der jetzigen Menschenrechtskommission:

„Die Fähigkeit der Kommission zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben wird jedoch durch schwindende Glaubwürdigkeit und abnehmende Professionalität immer stärker untergraben. Insbesondere haben sich Staaten mit der Absicht um die Mitgliedschaft in der Kommission beworben, nicht etwa die Menschenrechte zu stärken, sondern sich vor Kritik zu schützen oder an anderen Kritik zu üben. Somit ist ein Glaubwürdigkeitsdefizit entstanden, das den Ruf des Sys-

tems der Vereinten Nationen insgesamt überschattet.“¹⁸

Aus diesem Grund schlägt der Bericht vor, die Kommission in ihrer jetzigen Form abzuschaffen und durch einen kleineren aber höherrangigen Menschenrechtsrat zu ersetzen. Die Mitglieder des Rates sollten mit Zweidrittelmehrheit von der Generalversammlung gewählt werden. Der Bericht belässt es bei diesem grundsätzlichen Plädoyer und lässt damit viele Fragen offen. Einige beantwortete Kofi Annan in seiner Rede vor der Menschenrechtskommission am 7. April 2005 in Genf. Dort korrigierte er unter anderem den Eindruck, der neue Rat würde in unausgewogener Weise die politischen und bürgerlichen Menschenrechte betonen, indem er feststellte: *„Equal attention will have to be given to civil, political, economic, social and cultural rights, as well as to the right to development.“¹⁹* Annan drängte die Mitgliedstaaten in Genf, möglichst rasch eine Grundsatzentscheidung über die Gründung eines Menschenrechtsrates zu fällen. Danach könnte man sich den Details zuwenden, wie Größe, Zusammensetzung, Mandat, Beziehung zu anderen UN-Gremien und der Frage, wie die besten Elemente des jetzigen Systems, insbesondere die Sonderberichterstatter und die engen Verbindungen zu NGOs, bewahrt werden können.

Sekretariat: Der Bericht übt erstaunlich unverhohlene Kritik an der Leistungsfähigkeit, der fachlichen Eignung und der Integrität des jetzigen Personals des UN-Sekretariats. Um die gegenwärtigen Personalprobleme zu lösen, ersucht Kofi Annan die Generalversammlung, ihm die Vollmacht und die Mittel zur Durchführung eines einmaligen Abfindungsprogramms an die Hand zu geben, um den Personalbestand aufzufrischen und umzustrukturieren. Ob diese Maßnahmen tatsächlich nur dazu dienen sollen, die fachliche Kompetenz des Personals zu erhöhen, oder ob auf diese Weise politisch unliebsame Mitarbeiter entlassen werden sollen, ist fraglich. Die jüngsten, auf Druck der US-Regierung durchgeführten personellen Änderungen im UN-Sekretariat lassen eher letzteres vermuten.

3 Schlussfolgerungen und erste Reaktionen

Kofi Annan hat mit seinem Bericht eine gleichermaßen pragmatische wie ambitionierte Reformagenda vorgelegt. Erwartungsgemäß hat er mit seinen Vorschlägen nicht nur Zustimmung

¹⁷ Ebd. Pkt. 170.

¹⁸ Ebd. Pkt. 182.

¹⁹ UN Press Release SG/SM/9808 vom 7. April 2005.

geerntet. Einigen gehen die Initiativen nicht weit genug, für andere sind sie zu radikal und politisch nicht umsetzbar. In einer ersten dreitägigen Aussprache der Generalversammlung über den Bericht (6.-8. April 2005)²⁰ kritisierten zahlreiche Vertreter aus Entwicklungsländern (u.a. Jamaika als Sprecher der G77, Pakistan und China), die Vorschläge im entwicklungspolitischen Kapitel würden zu kurz greifen.

Tatsächlich konzentriert sich der Bericht weitgehend auf Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe im engeren Sinne, während der Einfluss der Kapitalmärkte, der internationalen Finanz- und Währungspolitik und der Welthandelspolitik auf die Entwicklung gar nicht oder nur allgemein thematisiert werden. Der Generalsekretär überlässt in diesen Fragen endgültig dem IWF, der Weltbank und der WTO das Feld. Konsequenterweise greift er in seinem Bericht auch nicht die Forderungen nach einem hochrangigen Entscheidungsgremium für Wirtschaftsfragen unter dem Dach der UN („Economic Security Council“) auf. Stattdessen beschränkt er sich auf einige praktikable Schritte zur Stärkung des ECOSOC. Dieses politische bedeutungslose Gremium zu einer Art „MDG Council“ aufzuwerten, wäre jedoch schon ein bemerkenswerter Fortschritt.

Besonders festgefahren scheinen die Kontroversen um die Reform des Sicherheitsrates. Befürworter²¹ und Gegner²² einer Erweiterung um neue ständige Mitglieder stehen sich unversöhnlich gegenüber. Auffällig ist die Zurückhaltung von China, Russland und den USA in der Debatte. Alle drei betonten die Notwendigkeit, einen Beschluss im Konsens zu fassen und wandten sich dagegen, „künstlichen Zeitdruck“ aufzubauen. Damit lehnen sie explizit die Bestrebungen der G4 ab, eine Abstimmung in der Generalversammlung noch im Mai oder Juni 2005

herbeizuführen. Die Zurückhaltung der ständigen Mitglieder (der P5) ist nicht verwunderlich, denn die Beibehaltung des Status quo würde ihre privilegierte Stellung im Sicherheitsrat zementieren.

Einige Regierungen und zahlreiche NGOs weisen zu Recht darauf hin, dass die Reformvorschläge des Generalsekretärs nicht weit genug gehen, da sie sich hauptsächlich auf die Frage der Erweiterung des Sicherheitsrates konzentrieren. Eine wirkliche Reform und „Demokratisierung“ des Rates wäre jedoch erst erreicht, wenn das Veto und die lebenslange Mitgliedschaft einzelner Staaten grundsätzlich abgeschafft, die Arbeitsweise des Rates offener und die Entscheidungsverfahren transparenter würden. Derart konsequente Reformen sind auf absehbare Zeit aber nicht durchsetzbar, da sie von den P5 grundsätzlich abgelehnt werden.

Ähnlich kontrovers sind die Reaktionen auf die Vorschläge Kofi Annans zur Legitimation der präventiven Anwendung von Gewalt durch den Sicherheitsrat und zum Konzept der kollektiven Schutzverantwortung der Staaten (Responsibility to protect). Umstritten ist unter anderem, ob die Vereinten Nationen auch bei der latenten Gefahr eines Völkermordes, sogenannter ethnischer Säuberungen oder anderer Verbrechen gegen die Menschlichkeit das Recht und die Pflicht haben, militärisch zu intervenieren. Einige Entwicklungsländer warnen davor, dass der Sicherheitsrat dieses Recht selektiv und im Interesse seiner mächtigen Mitglieder interpretieren könnte. Es bestünde die Gefahr, dass unter dem Vorwand der Schutzverantwortung geopolitisch oder ökonomisch motivierte Interventionen legitimiert würden.

Breiter Konsens zwischen EU, USA und G77 besteht dagegen über die grundsätzliche Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung. Zu klären sind aber die genauen Zuständigkeiten und die Aufgabenteilung mit Sicherheitsrat und ECOSOC.

Zurückhaltender wird der Vorschlag für einen neuen Menschenrechtsrat beurteilt, der vor allem von Mitgliedern der G77 heftig kritisiert wurde. Von den USA wird die Idee dagegen ausdrücklich unterstützt. Manche bezweifeln aber, ob der politisch motivierte Missbrauch und die „Politisierung“, die der jetzigen Menschenrechtskommission vorgeworfen werden, allein durch die Verkleinerung des Gremiums und die Wahl ihrer Mitglieder durch die Generalversammlung verhindert werden können. Befürchtet wird außerdem, dass ein solcher Rat stärker

²⁰ Vgl. UN Press Release GA/10337 vom 6. April, GA/10338 vom 7. April und GA/10339 vom 8. April 2005.

²¹ Neben der „G4“ (Deutschland, Brasilien, Japan und Indien) im Grundsatz auch die Länder der Afrikanischen Union, die mindestens zwei neue ständige Sitze fordern.

²² Die Gegner einer Erweiterung des Sicherheitsrates um neue ständige Mitglieder haben sich unter dem Motto „United for Consensus“ zusammengeschlossen. Ein gemeinsames Positionspapier, das grundsätzlich Modell B unterstützt, wurde am 18. Februar 2005 in New York von folgenden Ländern präsentiert: Argentinien, Kolumbien, Mexiko, Kenia, Algerien, Italien, Spanien, Pakistan, Republik Korea, Katar, Türkei, Ghana, Marokko, San Marino, Vereinigte Arabische Emirate und Bangladesh.

unter US-amerikanischen Einfluss geriete. Auch aus symbolischen Gründen wäre es daher wichtig, den neuen Menschenrechtsrat in Genf anzusiedeln. Ob die Menschenrechtsarbeit der UN durch einen solchen Rat gestärkt werden könnte, hängt vor allem von den Kompetenzen ab, die ihm zugebilligt werden. Entscheidend wird außerdem sein, ob die positiven Elemente des gegenwärtigen Systems, insbesondere die Institution der Sonderberichterstatter und die enge Einbeziehung von Menschenrechts-NGOs, bewahrt werden.

Auch vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag Kofi Annans, NGOs künftig umfassend und systematisch in die Arbeit der Generalversammlung einzubeziehen, von großer Bedeutung. Es ist allerdings der einzige Vorschlag, den Kofi Annan aus dem Bericht des Cardoso-Panels über die zukünftigen Beziehungen zwischen UN und Zivilgesellschaft übernommen hat.²³ Die umfassenden Vorschläge dieses Berichts für eine stärkere Partizipation der Zivilgesellschaft in allen Bereichen des UN-Systems finden in dem Bericht des Generalsekretärs kaum Beachtung. Sie scheinen gegenwärtig gegen einige Hardliner, vor allem aus dem Kreis der G77, nicht durchsetzbar zu sein.²⁴

Der Vorbereitungsprozess zum September-Gipfel bestätigt diese Vermutung. Die Verhandlungen finden weitgehend hinter verschlossenen Türen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Ein erster Entwurf der Gipfelbeschlüsse soll Anfang Juni 2005 vom Präsidenten der Generalversammlung vorgelegt werden. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft beschränkt sich auf zweitägige informelle Hearings Ende Juni, einem späten Zeitpunkt im Verhandlungsprozess. Angesichts der Verhandlungsdramaturgie haben sie eher Alibi-Charakter. Gerade angesichts der gegenwärtigen Attacken

gegen die Vereinten Nationen wäre eine stärkere öffentliche Unterstützung ihrer Arbeit dringend erforderlich. Der weitgehende Ausschluss der Zivilgesellschaft aus den Vorbereitungen zum UN-Gipfel ist in dieser Hinsicht kontraproduktiv und setzt ein falsches Signal.

Die ersten Reaktionen der Regierungen auf den Bericht Kofi Annans zeigen, dass seine Reformvorschläge dringend öffentliche Unterstützung benötigen. Denn die Gefahr, dass der gesamte Reformprozess an den widersprüchlichen Partikularinteressen der Regierungen scheitert, ist groß. Kofi Annan hat ausdrücklich gefordert, seine Reformvorschläge als Paketlösung zu betrachten und nicht „à la carte“ einzelne Aspekte herauszupicken. Die Kunst in den Verhandlungen wird darin bestehen, im Rahmen eines „package deals“ Kompromisse zu finden, die die Partikularinteressen der einzelnen Regierungen in einem möglichst breiten Feld zum Ausgleich bringen.

Die Vorschläge Kofi Annans greifen sicher nicht alles auf, was viele NGOs, aber auch Wissenschaftler und manche Politiker als notwendig ansehen. Vielmehr spiegeln sie wider, was dem Generalsekretär in der gegenwärtigen weltpolitischen Lage als realisierbar erscheint. Alles in allem wäre die Umsetzung seiner Vorschläge aber ein deutlicher Schritt in die richtige Richtung. Kofi Annans Reformpläne zu verwirklichen, wäre ein demonstrativer Akt gegen den Unilateralismus und würde den Vereinten Nationen Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit zurückgeben.

Der Autor:

Jens Martens leitet das Europa-Büro des Global Policy Forums.

²³ Vgl. UN Doc. A/58/817 vom 11. Juni 2004.

²⁴ Zum Wortführer der Gegner einer stärkeren NGO-Beteiligung in der Generalversammlung hat sich Venezuela gemacht. Nach den Worten seines UN-Vertreters „a green light had been given to flood the Assembly with non-governmental organizations of all types, including those that were most representative of the empire, in the name of a vague and unrepresentative civil society.“ (UN Press Release GA/10339 vom 8. April 2005).

Quellen

UN Secretary-General, 2005: In larger freedom: towards development, security and human rights for all. New York: UN (UN Dok. A/59/2005 vom 21. März 2005) (dt.: „In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“).

Website: www.un.org/largerfreedom/

High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004: A more secure world: Our shared Responsibility. New York: UN. (UN Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004)

Website: www.un.org/secureworld/

UN Millennium Project, 2005: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals. New York: UNDP.

Website: www.unmillenniumproject.org

FES Briefing Papers

Martens, Jens, 2005: Report of the UN Millennium Project “Investing in Development”. Berlin: Friedrich-Ebert-Foundation. (Briefing Paper).

Ozgercin, Kevin/Jochen Steinhilber, 2005: Toward a More Secure World? The Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York: Friedrich-Ebert-Foundation. (Briefing Paper)

Websites: www.fes.de/globalization und www.globalpolicy.org

Mehr Informationen finden Sie unter
www.fes.de/globalization

The views expressed in this publication are not necessarily the ones of the Friedrich-Ebert-Stiftung or of the organization for which the author works.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Germany
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

Global Policy Forum Europe
Bertha-von-Suttner-Platz 13
53111 Bonn
Germany
Tel.: +49 - (0) 228-9650 510
Fax: +49 - (0) 228-9638 206
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org