

Alles steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitglieder ¹

UN-Reform als Vorbereitung auf die nächsten 50 Jahre

Nach allem, was an "UN-bashing" seit den jüngsten Wahlen von der republikanischen Mehrheit im amerikanischen Kongreß zu hören war, klang es fast verheißungsvoll, was [Präsident Clinton](#) am 26. Juni 1995 in San Francisco sagte: Die USA könnten weder einen isolationistischen Kurs steuern noch anderen Ländern vorschreiben, was sie zu tun hätten. Und vor allem - die Vereinigten Staaten seien nach wie vor das führende Land der Vereinten Nationen. Über den Ausgang der Krise, in der sich die Vereinten Nationen derzeit befinden, wird primär in jenem "führenden Land" entschieden werden, das wie kein zweites, im Guten wie im Schlechten, die Weltorganisation in ihrer 50jährigen Geschichte geprägt hat.

Die Situation nach 50 Jahren [UNO](#)

Während aber noch immer Unschlüssigkeit und Unwillen die Haltung Amerikas gegenüber der UNO prägen, droht das allfällige Symptom der gegenwärtigen UNO-Krise zum Zeichen für ein endgültiges Scheitern der Weltorganisation zu werden: Die Ohnmacht der Völkergemeinschaft - tagtäglich wird sie uns in den Fernsehbildern aus Bosnien vor Augen geführt. Die mit Handschellen an Laternenmasten geketteten, vor den Augen der Welt gedemütigten Blauhelme, die zur Preisgabe ihrer humanitären Hilfe genötigten UNHCR-Konvois, der Fall der UNO-"Schutz"zonen in Ostbosnien drohen zur Chiffre für das Versagen der UNO gegenüber Aggression und Gewalt zu werden.

Tatsächlich nennt die Charta der Vereinten Nationen als Aufgabe der UNO, "künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren". Die Charta beschwört den "Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit", - ein Glaube, der in Gorazde, Bihac oder Sarajevo entschwunden ist. Aber ist es tatsächlich die UNO, die in Bosnien versagt hat?

Das Debakel auf dem Balkan ist in der Tat symptomatisch, ein Symptom, das gnadenlos die Schwächen einer Weltorganisation enthüllt, deren gute Absichten durch die widersprüchlichen Interessen ihrer Mitglieder unterwandert werden. Die in Bosnien offenbar werdende Abhängigkeit der Vereinten Nationen vom politischen Willen ihrer Mitglieder - sie gilt es in diesem fünfzigsten Jahr der UNO, diesem Jahr der Rückblicke, der Reformdebatten und hoffentlich auch des Neuanfangs zu thematisieren. Das Jubiläum der UNO wie auch die Katastrophen von Bosnien oder Ruanda geben uns Anlaß innezuhalten, Rechenschaft über die Fortschritte zu geben, die uns die Weltorganisation gebracht hat, und den unerträglichen Mängeln mit politischen und institutionellen Reformen zu Leibe zu rücken.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges fanden sich die Siegermächte zusammen, um mit Hilfe der neu gegründeten UNO ein weltweit wirksames Instrument zur Verhinderung eines dritten Weltkrieges zu schaffen. Einer relativ machtlosen Generalversammlung und einem primär für die Verwaltungsangelegenheiten eingesetzten Generalsekretär wurde der mächtige Sicherheitsrat vorgesetzt. In ihm sicherte sich jede derjenigen Mächte ein Vetorecht, die als die militärisch handlungsfähigen Sieger aus dem Krieg hervorgegangen waren. Der Begriff der Sicherheit für die Völker wurde fast ausschließlich militärisch definiert. Gefahren für die Sicherheit erkannte man lediglich in kriegerischen Konflikten zwischen Staaten.

¹ Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Heft 10/95

Nach einem halben Jahrhundert ist es wohl an der Zeit, Entwicklung und Aufgaben der Weltorganisation neu zu überdenken und deren Strukturen der veränderten Weltlage anzupassen. Die Mehrheit der Völkergemeinschaft wird in ihrer Sicherheit heute durch Gefahren bedroht, die man vor fünfzig Jahren noch gar nicht wahrnahm. Die explosionsartige Zunahme der Weltbevölkerung, die Armut vor allem in der südlichen Hemisphäre, eine immer ungleichere Entwicklung der Weltwirtschaftsordnung, die Verschwendung der natürlichen Ressourcen, die Gefahren für Klima und Umwelt keine dieser Sicherheitsbedrohungen wurde bei der Begründung der UNO ernsthaft ins Auge gefaßt, ja auch nur erkannt. Gleichzeitig aber werden sie immer größer, denn die Abhängigkeiten aller von allen sind stetig im Wachsen begriffen.

Mehr als zwei Drittel der heutigen UNO-Mitglieder existierten vor fünfzig Jahren noch gar nicht als selbständige Staaten. Sie sind es vor allem, die mit den genannten Gefahren nicht fertig werden können, mehr oder weniger wehrlos in der Generalversammlung sitzen und die Dominanz des Nordens und der Veto-Mächte im Sicherheitsrat als undemokratisch und belastend empfinden.

Nun muß man im Lichte der vergangenen fünfzig Jahre Licht und Schatten bei der UNO unterscheiden. Dabei erwiesen sich die Erfolge und Stärken der Vereinten Nationen oft als weit weniger medienwirksam als spektakuläre Mißerfolge, wird doch in der Öffentlichkeit häufig erst das Ausbleiben von Erfolg wahrgenommen.

So waren die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung als einziges universelles Forum der Völker völlig unentbehrlich. Immer miteinander im Gespräch zu bleiben, und sei es auch noch so kontrovers, erwies sich zumal während der Höhepunkte des Kalten Krieges oft als hilfreich. Eine der Stärken der Weltorganisation war von Anfang an die von ihr betriebene innovative Fortentwicklung des internationalen Rechts: Dies gilt etwa für die Einrichtung der Blauhelmissionen, die nicht auf die Charta der UNO zurückgeht; sie wurde vielmehr in der Praxis entwickelt und hat in vielen Fällen genützt.

Vor allem aber gilt es für die feste Verankerung der Menschenrechte - die Vereinten Nationen haben erstmals in der internationalen Politik Menschenrechte zum globalen Thema gemacht. Sie haben die Einsicht in den Zusammenhang zwischen Demokratie und Menschenrechten gefördert. Die Kommission der UNO für die Menschenrechte hat eine beachtliche Autorität entwickelt, mit der selbst eine Großmacht wie China höchst vorsichtig umgeht. Das Selbstbestimmungsrecht wurde gefördert. Das Völkerrecht macht Fortschritte, um nicht für alle Zeiten durch das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten gelähmt zu bleiben; so kann heute keine Regierung der Welt noch glaubhaft behaupten, die Menschenrechte seien auf ihren Herrschaftsbereich nicht anwendbar. Und auch die KSZE, heute OSZE, die als sogenannte regionale Abmachung gemäß Kapitel VIII der UNO-Charta anerkannt ist, hat erste Schritte in Richtung auf den Schutz von Minderheiten und Menschenrechten auch innerhalb von Mitgliedsländern getan. Dieser Prozeß geht nur langsam voran. Die täglichen Nachrichten zeigen uns aber, wie notwendig er ist, und er ist immerhin angelaufen. Und daß in diesen Nachrichten die UNO-Missionen in Namibia, El Salvador oder auch in der Westsahara nur selten vorkommen - auch das kann als Erfolg der Vereinten Nationen gelten.

Den Verdiensten und Erfolgen stehen die Fehlleistungen und Rückschläge gegenüber. Ihre wichtigste Aufgabe, nämlich "den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern", konnte die UNO bisher nicht erfüllen. Der Abstand zwischen Arm und Reich hat sich seit 1960 nicht etwa verringert, sondern verdoppelt: Das reichste Fünftel der Menschheit verfügt heute über mehr als vier Fünftel des Weltsozialprodukts; für das ärmste Fünftel bleiben gerade einmal 1,4 Prozent. Zwar dringt allmählich ins Bewußtsein, daß wir bestimmte "Grenzen des Wachstums" respektieren müssen. Doch der ökologisch unhaltbare Lebensstil vor allem der großen Industriegesellschaften hat sich kaum nennenswert verändert. Noch immer fehlt in den reichen Ländern des Nordens die Einsicht, daß Armut und Umweltzerstörungen im Süden ein gemeinsames globales Problem darstellen. Die großen Mächte des Sicherheitsrats und die Mitglieder der G 7 lenken über Weltbank, Internationalen Währungsfonds und Welthandelsorganisation die Weltwirtschaft eher zum eigenen Nutzen als zum Dienst an der wichtigsten Aufgabe der Weltgemeinschaft, der Überwindung der globalen Unterentwicklung.

Hunger, Not und Flüchtlingselend steigern sich noch durch die immer zahlreicheren innerstaatlichen Konflikte. Gegenwärtig sind mehr als dreißig gewaltsame Auseinandersetzungen weltweit im Gang; von ihnen ist aber nur ein einziger ein klassischer Konflikt zwischen zwei Staaten, also jene Art von Krieg, für welche die Strukturen der UNO nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges einst geschaffen wurden. Die Versorgung von Bürgerkriegsflüchtlingen, von "internally displaced persons", war im Aufgabenbereich des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge ebensowenig vorgesehen wie nach '45 die Geiselnahme von UN-Soldaten vorstellbar war. Besonders der Krieg im ehemaligen Jugoslawien zeigt, daß die Mitglieder des Sicherheitsrats nicht nur uneinig, sondern auch ohne brauchbares Konzept operieren. Kampfeinheiten und Friedenstruppen kann man mit Aussicht auf Erfolg nicht miteinander kombinieren, wie es derzeit geschieht. Für die gewaltsame Herstellung und Erzwingung des Friedens ist eine andere Art des Auftrags und der Ausrüstung von Einheiten erforderlich als zur Kontrolle und Aufrechterhaltung des Friedens.

Um den globalen Herausforderungen wirksam begegnen zu können, ist die UNO dringend reformbedürftig. Aber ist sie überhaupt reformierbar? Diese Frage richtet sich zuerst und zuletzt an die Regierungen der UNO-Mitglieder. Nur sie haben es in der Hand, die Weltorganisation so zu strukturieren und auszustatten, daß sie die Erwartungen der Menschen erfüllen kann. Unaufhörlich ist es "die UNO", die überall und öffentlich für ihre Schwächen verantwortlich gemacht wird. So ist es ein scheinbar überzeugendes Symbol für ihr Versagen, wenn im Fernsehen UN-Soldaten zwischen allen Fronten unter Beschuß geraten. Aber die UNO ist die falsche Adresse für solche Klagen. Es hängt an den Mitgliedsländern, vor allem an den Mächtigen unter ihnen und, das darf nicht verschwiegen werden, in erster Linie an den Vereinigten Staaten von Amerika, den Willen zu einer handlungsfähigen Weltorganisation zu formulieren und in die Tat umzusetzen.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe

Um dafür einen Anstoß zu geben, hat der UNO-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali angeregt, die "Unabhängige Arbeitsgruppe zur Zukunft der Vereinten Nationen" zu schaffen. Unter ihren zwölf Mitgliedern aus zwölf Staaten waren die ehemaligen Außenminister aus Indien und Japan, Kakizawa und Dubey, die großartige Menschenrechtskämpferin Wangari Maathai aus Kenia und die ebenso eindrucksvolle Ökologin Barcena Ibarra aus Mexiko. Auch die frühere polnische Premierministerin Suchocka, der amerikanische Investmentbanker Felix Rohatyn, der Physiker Roald Sagdeow aus Rußland, der chinesische Politikwissenschaftler Xue Mouhong und die beiden Diplomaten Sir Anthony Parsons aus Großbritannien und Stephane Hessel aus Frankreich gehörten der Arbeitsgruppe an.

Die menschlichen und politischen Erfahrungen der zwölf Kommissionsmitglieder sind völlig unterschiedlich. Was sie eint, ist die gemeinsame tiefe Überzeugung, daß die Probleme dieser Welt nur durch eine erneuerte und vom politischen Willen ihrer Mitglieder getragene UNO zu bewältigen sind. Dieser Grundkonsens hat wesentlich die Arbeit der Kommission während ihrer vier Sitzungen in Pocantico Hills, nördlich von New York, geprägt. Unterstützt wurde sie von einem gemeinsam von den Professoren Bruce Russett und Paul Kennedy geleiteten Sekretariat an der Universität Yale. Als Berater der Kommission waren unter anderem der frühere langjährige UN-Untergeneralsekretär Sir Brian Urquhart und James Sutterlin tätig, der frühere Büroleiter von Javier Perez de Cuellar. Den Abschlußbericht mit ihren Empfehlungen für eine UN-Reform haben die beiden Vorsitzenden der Kommission, der frühere pakistanische Premierminister Moeen Qureshi und ich, am 19. Juni in New York Generalsekretär Boutros-Ghali übergeben. Sie standen auf der Tagesordnung der Vollversammlung, die im Oktober 1995 zu ihrem fünfzigsten Geburtstag zusammentrat.

Einige zentrale Gedanken haben die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppe maßgeblich geprägt. So sind die Kommissionsmitglieder davon überzeugt, daß die Vereinten Nationen nur dann ihrem Auftrag der Friedenssicherung werden entsprechen können, wenn Sicherheit nicht mehr allein militärisch definiert wird. Auch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen Ursachen von Konflikten müssen angegangen werden. Dies kann aber zum zweiten dauerhaft nur dann gelingen, wenn sich die Vereinten Nationen der Mitwirkung, den Ressourcen und dem Potential auch nicht-staatlicher Akteure öffnen. Vor allem aber war sich die Kommission bei der Formulierung ihrer Reformvorschläge eines Umstands bewußt: Alle gutgemeinten Versuche einer Stärkung der Vereinten Nationen müssen ins Leere laufen, wenn sie nicht vom politischen Willen ihrer Mitglieder getragen werden. In unserem Abschlußbericht haben wir deshalb vor allem die Einsicht ins Bewußtsein zu rufen versucht, daß es zu einer Reform der UNO keine sinnvolle politische Alternative geben kann.

Das Leitmotiv eines umfassenden Begriffs menschlicher Sicherheit soll die UNO in ihren Strukturen widerspiegeln: Ein UN-Wirtschaftsrat und ein UN-Sozialrat sollen neben den Sicherheitsrat treten, alle drei unterstützt von einem gemeinsamen Sekretariat. Dieses Sekretariat wäre vor allem auch verantwortlich für eine integrierte Analyse und Bewertung der sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte menschlicher Sicherheit. Allein dadurch würde es auch für eine bessere Koordinierung der unterschiedlichen UN-Organen sorgen.

Anders als im Sicherheitsbereich fehlt in den bestehenden Strukturen ein wirkungsvolles Organ, das die Aktivitäten der Vereinten Nationen in Wirtschafts-, Finanz- und Handelsfragen koordiniert. Vor allem die sogenannten Bretton Woods-Institutionen Weltbank und Internationaler Währungsfonds haben sich bisher kaum in die UN-Politik einer nachhaltigen Entwicklung einfügen lassen. Der noch bestehende Wirtschafts- und Sozialrat ECOSOC hat diese Aufgaben bis jetzt nicht erfüllt. Daher empfiehlt die Kommission anstelle des ECOSOC einen UN-Wirtschaftsrat mit bis zu 23 Mitgliedern. In ihm soll, ähnlich wie im Sicherheitsrat, kontinuierlich und auf hoher Ebene mit dem Ziel zusammengearbeitet werden, die langfristige Gemeinsamkeit der Probleme von Arm und Reich zur Grundlage der Entscheidungen zu machen. Um das gesamte UN-System künftig besser zu koordinieren, würden einzelne UN-Sonderorganisationen und auch die Bretton-Woods-Institutionen dem Rat berichten und relevante Fragen mit ihm erörtern.

Die auf jeweils vier Jahre gewählten Mitglieder des Rates sollten bei speziellen Anlässen auch auf Ministerebene zusammenkommen und jederzeit sowohl vom UN-Generalsekretär wie auch von den UN-Mitgliedstaaten angerufen werden können. Seine Beschlüsse würde der Rat bei substantiellen Fragen mit Zweidrittelmehrheit fassen, sonst würde eine einfache Mehrheit genügen.

Ähnliches gilt für einen neu zu errichtenden UN-Sozialrat. Seine ebenfalls 23 Mitgliedsstaaten sollen, wie im Wirtschaftsrat, auf der Grundlage geographischer und demographischer Repräsentanz gewählt werden. Zu seinen dringlichsten Aufgaben gehörte der Schutz der Menschenrechte. Dazu sollte der Sozialrat vor allem eine Rationalisierung des UN-Zentrums für Menschenrechte in Genf in Angriff nehmen, um es in seinen Ressourcen und Kapazitäten zu stärken. Insbesondere sollte das Menschenrechtszentrum intensiver als bisher Informationen regionaler Organisationen, der Medien und von Nichtregierungsorganisationen berücksichtigen können. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte sollte dem Sozialrat monatlich über akute Situationen berichten.

Der Sozialrat soll ferner im Bereich der sozialen Entwicklung Maßnahmen für Bildungs-, Gesundheits-, Umwelt- und Bevölkerungsfragen behandeln und zu einer Politik nachhaltiger Entwicklung zusammenführen; dazu erhält er die Befugnis, die Arbeit aller in diesem Bereich tätigen UN-Akteure zu überwachen und zu integrieren. Auch für den Wiederaufbau von in sich zerfallenen Staatswesen soll er die Verantwortung tragen und damit Aufgaben des aufzulösenden Treuhändrates übernehmen.

Ziel dieser Reform ist, die menschliche Sicherheit in einem umfassenden, nicht nur militärischen Sinn zu begreifen. Dazu ist sowohl die Mitwirkung der verantwortlichen Regierungen in den Räten als auch die Einbeziehung der "civil society", der nichtstaatlichen Gruppen und Akteure erforderlich: Eine gemeinsame Arbeitsgruppe der beiden Räte soll dazu frühzeitig Konzepte ausarbeiten. Dem Ziel, den Sozialrat und den Wirtschaftsrat für eine solche "zivilen" Perspektive zu öffnen, soll jeweils auch ein Ständiger Beratender Ausschuss dienen, der sich aus angesehenen Persönlichkeiten von besonderem Sachverstand aus unterschiedlichen Fachdisziplinen und Tätigkeitsfeldern zusammensetzt. Damit sich die Arbeit des Sozialrates und des Wirtschaftsrates sinnvoll ergänzen, sollen schließlich beide Organe einmal jährlich zu einer Globalen Allianz für nachhaltige Entwicklung auf höchster politischer Ebene zusammentreffen.

Im klassischen Sicherheitsbereich ist eine Reform der Struktur des Sicherheitsrats unabdingbar. Seine derzeitigen fünf ständigen Mitglieder vertreten die Völkergemeinschaft mit ihren Interessen und Nöten nur einseitig. Die Kommission schlägt vor, den Sicherheitsrat von bisher 15 auf bis zu 23 Mitglieder zu erweitern, damit die Staatengemeinschaft ausgeglichener repräsentiert werden kann. Die Zahl der ständigen Mitglieder soll um maximal fünf erhöht werden. Es ist viel von der Erweiterung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats um zwei neue Kandidaten die Rede, nämlich um Japan und Deutschland. Im Hinblick auf die wirtschaftliche Kraft dieser beiden Länder und ihre vergleichsweise großen Beiträge zum Haushalt der UNO ist dies auch verständlich, wenn auch als politisches Fernziel eine gemeinsame Vertretung der Mitglieder der Europäischen Union vorzuziehen wäre. Für sich allein jedenfalls ist eine Erweiterung des Sicherheitsrates nur um Japan und Deutschland aber weder sinnvoll noch durchsetzbar. Es wäre dem Willen der großen Mehrheit der Generalversammlung ganz zuwider, wenn die Macht im Sicherheitsrat dadurch noch eindeutiger in die Hand der großen Wirtschaftsnationen gelangte, wenn also die ständigen Mitglieder beinahe übereinstimmend mit den G7-Ländern wären. Auch ist kaum vorstellbar, den Kreis der ständigen Mitglieder zu erweitern, ohne Lateinamerika und Afrika einzubeziehen, ohne an das fast eine Milliarde Menschen umfassende Indien und an eine Vertretung der großen Zahl der non-aligned countries zu denken.

Wenn aber die Anzahl der ständigen Mitglieder wächst, dann darf ihr Veto die Arbeit des Sicherheitsrats nicht noch weiter blockieren. Deshalb soll nach Vorstellung der Kommission das Vetorecht auf diejenigen Fälle begrenzt werden, die sich auf den Einsatz militärischer Mittel beziehen. Diese Neuregelung soll auch dann in Kraft treten, wenn die Zahl der ständigen Mitglieder unverändert bliebe.

Die Kommission schlägt ferner vor, eine unmittelbar dem Sicherheitsrat unterstehende UN-Eingreiftruppe zu schaffen. Eine solche Truppe von zunächst etwa 10.000 Personen soll durchaus nicht reguläre Blauhelmissionen ersetzen. Deshalb soll sie gemäß Art. 40 der Charta tätig werden, das heißt, ohne die Rechte oder Positionen der beteiligten Parteien zu berühren. Ihr Eingreifen soll vielmehr eine Eskalation von Krisensituationen rechtzeitig verhindern. Immer wieder, zuletzt in Ruanda, hat sich gezeigt, daß die UNO Mord, Not und Flüchtlingsdramen möglicherweise hätte eindämmen oder gar verhindern können, wenn sie rechtzeitig an Ort und Stelle gewesen wäre. Es war nicht die Schuld der UNO, daß die Entsendung von Blauhelmen oder auch nur von Beobachtermissionen ein langwieriges, vom politischen Unwillen zaudernder Kanzleien abhängiges Unterfangen geblieben ist. Damit die Vereinten Nationen während dieses langwierigen Prozesses dennoch handlungsfähig sind, wäre die Eingreiftruppe bis zum Eintreffen regulärer UN-Friedenstruppen mit Aufgaben wie der Errichtung von Sicherheitszonen für die Zivilbevölkerung, der Eingrenzung der Eskalation und Unterstützung bei der Beendigung von Gewalt, der Bewahrung der Sicherheit von UN-Personal, humanitärer Hilfe, der Verteidigung und Inbetriebhaltung eines zentralen Flughafens für die Versorgung und der Lagebeurteilung und Berichterstattung an den Generalsekretär betraut.

Obschon die Truppe ausschließlich auf Beschluß des Sicherheitsrates eingesetzt würde, unterstünde sie einem ständigen Kommandostab, der seine täglichen Anweisungen vom UN-Generalsekretär erhielte.

Zusammensetzen soll sich die Eingreiftruppe aus hochqualifizierten, von der UNO weltweit rekrutierten und gemeinsam ausgebildeten Freiwilligen. Um der ganzen Bandbreite ihrer Aufgaben entsprechen zu können und auch im Sinne eines umfassenden Sicherheitsbegriffes, soll sie eine militärische und eine zivile Komponente und auch Polizeikräfte umfassen.

Ungeachtet aller strukturellen Defizite behindert gegenwärtig kein anderes Problem die UNO stärker in ihrer Arbeit als ihre ständige finanzielle Krise. Viele Mitglieder zahlen ihre Beiträge unregelmäßig, verspätet oder gar nicht. Vor allem die Vereinigten Staaten, die ein Viertel des regulären Budgets beitragen, versuchen immer wieder, eigene Forderungen gegenüber der UNO durch Verzögerung ihrer Zahlungsverpflichtungen durchzusetzen. Im amerikanischen Kongreß wird mit einer gewissen Obsession über die verschwenderische Arbeit der UNO und ihre aufgeblähte Bürokratie diskutiert. Niemand bestreitet, daß dort eingespart und rationeller gearbeitet werden muß. Ein deutscher stellvertretender Generalsekretär ist - nicht zuletzt nach entsprechenden Forderungen der USA - am Werk, um dies durchzusetzen. Im Ganzen aber ist die angebliche Ineffizienz der UNO in der amerikanischen Debatte zumeist nur ein Vorwand. Das UN-Budget ist im Vergleich zu den nationalen Haushalten geradezu winzig. 1994 betrug der UN-Haushalt unter Einschluß aller Blauhelmissionen 8.3 Milliarden Dollar. Das sind pro Kopf der Weltbevölkerung weniger als zwei Dollar, verglichen mit 150 Dollar, die für Rüstungsgüter ausgegeben werden. Seit 15 Jahren ist das reguläre Budget, vom Inflationsausgleich abgesehen, überhaupt nicht gewachsen.

Die Unabhängige Arbeitsgruppe stimmt im Finanzbereich weitgehend mit dem Volcker-Ogata-Bericht zur Finanzreform der UNO überein. Es ist durchaus in Betracht zu ziehen, die große Abhängigkeit der UNO von einigen wenigen großen Zahlern zu verringern, zum Beispiel also auch den Anteil der USA zu mindern, vorausgesetzt, daß diese reichste Nation der Welt nicht immer wieder zum größten Schuldner der UNO wird, sondern ihre Beiträge pünktlich bezahlt. Es ist keine große Kunst, die UNO zu kritisieren, wenn Regierungen den Erfolg von UN-Missionen wie überhaupt der UNO von vornherein durch Zahlungsverweigerung unmöglich machen. Im übrigen wird ein Komitee der Vollversammlung zu prüfen haben, inwieweit es möglich ist, auf weltweit genutzte Ressourcen, zum Beispiel im internationalen Flugverkehr oder auch auf den internationalen Finanzmärkten, eine geringfügige Abgabe zugunsten der Vereinten Nationen zu erheben.

Den Vorwürfen eines Wildwuchses der Bürokratie muß selbstverständlich immer sorgfältig nachgegangen werden. Dabei sollte man aber nicht aus den Augen verlieren, daß beispielsweise das Land Berlin etwa viermal soviel Bedienstete hat wie die Vereinten Nationen mit allen ihren Unter- und Sonderorganisationen, die zudem alle eine weitgehend einheitliche Ausbildung haben und die gleiche Sprache sprechen, im wörtlichen wie im übertragenen Sinne.

Über die Chancen zur Realisierung der Reformvorschläge hat sich die Kommission gewiß keine Illusionen gemacht. Die wichtigste Anregung, nämlich eine Trias aus Sicherheits-, Sozial- und Wirtschaftsrat zu schaffen und die Zusammensetzung des Sicherheitsrats zu reformieren, läßt sich nur durch eine Änderung der UN-Charta erreichen. Dazu ist die Zustimmung von zwei Dritteln aller UN-Mitglieder und aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates notwendig. Niemand verzichtet gern und freiwillig auf seine Privilegien. Auch hat es schon manchmal Verhinderungsallianzen zwischen armen und reichen, nördlichen und südlichen Ländern gegeben - etwa im Umwelt- und Klimaschutz -, um notwendige Resolutionen zu boykottieren. Dennoch dürfen wir unter keinen Umständen resignieren. Im öffentlichen Bewußtsein der Welt sind schon große Fortschritte erzielt worden. Die UNO hat uns voran gebracht. Die schweren Krisen der Gegenwart gilt es zur Mobilisierung des Willens in den Regierungen der Völker zu nutzen. Letzten Endes werden auch die Amerikaner ihre langfristigen nationalen Interessen nur dann fördern können, wenn sie nicht einem wachsenden Unwillen der Mehrheit der UN-Mitglieder die Stirn bieten müssen. Bei der Gründung der UNO hat der amerikanische Präsident Truman seinen Landsleuten zugerufen: "Wenn ein Volk Sicherheit für sich selber haben will, muß es bereit sein, alle anderen Völker an dieser Sicherheit teilhaben zu lassen. Das ist der Preis, den jede Nation für den Weltfrieden zu zahlen haben wird." Danach wird sich schließlich auch der heutige amerikanische Kongreß messen wollen und messen müssen.

Deutschlands Aufgaben und Möglichkeiten bei der Reform

Deutschland als drittgrößter Beitragszahler für die Vereinten Nationen hat gewiß keinen Grund, einer Debatte aus dem Wege zu gehen, die sich mit der Steigerung unserer Mitsprache bei der UNO beschäftigt. Deutsche UN-Politik darf sich indes nicht im Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat erschöpfen. Zunächst geht es neben mehr Rechten und mehr Mitverantwortung vor allem auch um eine sachliche Beteiligung an der Lösung globaler Probleme. Dabei muß sich die Bundesregierung fragen lassen, ob sie der immer wieder bekundeten Bereitschaft zur Übernahme globaler Verantwortung in der politischen Praxis auch Taten folgen läßt. Und "globale Verantwortung" kann im Sinne des von uns verfolgten umfassenden Sicherheitsbegriffs eben nicht nur die Beteiligung an UN-Blauhelmissionen bedeuten: Gerade wenn die UNO künftig den sozialen, ökonomischen, kulturellen Ursachen gewaltsamer Konflikte präventiv begegnen soll, ist eine deutsche Beteiligung von zentraler Bedeutung. Es ist in diesem Zusammenhang eben auch eine Frage der Glaubwürdigkeit deutscher UN-Politik, ob sich beispielsweise der Anteil der Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt immer noch weiter von der Zielmarke von 0,7% nach unten bewegt und inzwischen den tiefsten Wert seit zwei Jahrzehnten erreicht hat.

In der internationalen Politik hört man auf uns Deutsche, sei es, daß wir schweigen oder daß wir reden. Von den unabdingbar notwendigen Überprüfungen der Struktur der Vereinten Nationen dürfen wir nicht schweigen. Auch haben wir als wichtige und im europäischen Bereich unentbehrliche Verbündete für die Amerikaner einen außergewöhnlich großen Einfluß auf sie. Es gilt, ihn zu nutzen, damit wir gemeinsam mit den Amerikanern der Reformbewegung für die Handlungsfähigkeit der UNO voranhelfen. Damit dienen wir selbst langfristig am besten auch unseren eigenen Interessen. Nur auf diesem Weg können wir auch einen Anspruch auf eine stärkere eigene Stimme begründen.