

Reif für die Rente?

Wie sich die UN für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts rüsten sollten

Jussi M. Hanhimäki | Der Nahost-Konflikt, Hungersnöte und Armut geben den Kritikern Recht, die behaupten, die Vereinten Nationen seien unfähig, auf die Anforderungen des 21. Jahrhunderts zu reagieren. Doch noch haben die UN nicht ausgedient. Um besser zu funktionieren, sind Reformen in drei Bereichen notwendig: UN-Einsätze, Entwicklungshilfe und Menschenrechte.

„Die erste, wesentlichste und wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen ist es, den Frieden zu wahren. Alles, was nicht direkt oder indirekt auf dieses Ziel hinarbeitet, ist im besten Falle überflüssig.“ So fasste der amerikanische Botschafter Henry Cabot Lodge Jr. 1958 die Rolle der UN zusammen. Etwa 30 Jahre später sprach der Botschafter Miguel Albornoz aus Ecuador von einer anderen Vision: „In Entwicklungsländern stehen die UN für die Lösung von Umwelt- und Landwirtschaftsproblemen, die Überwindung des Analphabetismus, den Kampf gegen Armut, schlechte Schulbildung und Krankheiten.“

Diese beiden Zitate erfassen das Grundproblem der Vereinten Nationen. Seit jeher lasten große Erwartungen auf der Organisation: Sie soll den Frieden wahren, wirtschaftliche Ungerechtigkeiten beseitigen, Bildungsstandards verbessern sowie Epidemien und Pandemien bekämpfen. Eine ernüchternde Bilanz dämpft jedoch übertriebene Hoffnungen. Seit 1945 gab es

zwar keinen dritten Weltkrieg, aber auch keinen einzigen Tag, den man mit gutem Gewissen als „konfliktfrei“ oder „friedlich“ bezeichnen könnte. Trotz der vielen Bemühungen der verschiedenen UN-Nebenorgane (wie zum Beispiel des UN-Entwicklungsprogramms) oder der mit der UN verwandten Institutionen (wie der Weltbank), müssen eine Milliarde Menschen mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen. In manchen Ländern übersteigt die durchschnittliche Lebenserwartung nur knapp 30 Jahre. Im Jahr 2008 waren 774 Millionen Erwachsene auf der Welt Analphabeten.

Solch düstere Statistiken berechtigen die Frage, ob die Weltorganisation nicht ausgedient hat. Schließlich wurde sie am 24. Oktober 2008 63 Jahre alt; viele Bürger in den Industrieländern tauschen in diesem Alter den täglichen Arbeitsstress gegen die Gemütlichkeit des Ruhestands aus. Hätten die UN nicht genügend Zeit, den Frieden zu wahren und die Probleme der Welt zu

lösen? Wäre die logische Schlussfolgerung nicht, dass die UN versagt haben und sich verabschieden sollten?

Nein. Die UN haben vielleicht keine perfekte Welt erschaffen, aber sie haben sie deutlich verbessert. Sie bieten keine endgültige Garantie für Frieden, aber sie waren – und bleiben – unerlässlich, wenn Konflikte beizulegen sind und zwischen Feinden vermittelt werden soll. Ihre humanitäre Hilfe ist unverzichtbar und rettet jeden Tag Leben. Die eigentliche Frage sollte dann sein, wie die UN in ihren vielen Aufgabenbereichen – von der Wahrung der internationalen Sicherheit bis zur Verbesserung der Lebensqualität – besser funktionieren können.

Ausgenutzt und ignoriert

Die UN werden von vielen Problemen geplagt. Sie leiden unter strukturellen Schwächen und den Hindernissen, die sich ihr in der Praxis entgegenstellen. Die vielen verschiedenen Programme vervielfachen oft die Arbeit, die eine zentralisierte Institution besser erledigen könnte. Außerdem ist die Finanzierung des UN-Budgets chronisch unsicher. Wenn der Einfluss der Vereinten Nationen in Zukunft wachsen soll, brauchen sie beides: Reformen und die kontinuierliche Unterstützung von Ländern, die sich eine Finanzierung der UN leisten können (vor allem die USA und die EU-Staaten).

Die aktuelle Situation macht deutlich, dass der Bedarf nach Reformen groß oder sogar größer ist als je zuvor. Die Krise in der Demokratischen Republik Kongo ist eines der vielen Beispiele, die zeigen, wie schnell Konflikte sich ausbreiten und Flüchtlingskrisen entstehen können und wie rapide ganze Regionen im Chaos versinken.

Zudem zeigt die Situation im Kongo, dass frühere Krisen – in diesem Fall Ruanda in den neunziger Jahren – weitreichende Konsequenzen haben können. Zur gleichen Zeit schwächt die globale Wirtschafts- und Finanzkrise die politische Willenskraft reicher Länder, die UN finanziell zu unterstützen. Reformen und größere Effizienz sind aber noch dringender, wenn die Weltorganisation in naher Zukunft vielleicht mit einem knapperen Budget arbeiten muss.

Dass Reformen der UN fällig sind, ist kein neuer Gedanke. Seit den frühen neunziger Jahren wird über eine Umstrukturierung des Sicherheitsrats diskutiert, um die Organisation demokratischer und re-

präsentativer zu gestalten. Es war auch kein Zufall, dass im letzten Jahrzehnt des 20.

Die UN brauchen die finanzielle Unterstützung von Ländern, die sich die UN-Ausgaben leisten können

Jahrhunderts eine endlose Anzahl neuer Initiativen über die Schlüssel-funktionen der UN (Frieden, Demokratie und Menschenrechte, Entwicklung) entstanden. Im 21. Jahrhundert ist kaum ein Tag ohne Streitigkeiten und Beschwerden über die UN vergangen: Entwicklungshilfe würde falsch eingesetzt, Menschenrechte würden nicht ausreichend verteidigt und gefördert, Friedenseinsätze lieferten keine zufriedenstellenden Ergebnisse, und einige Länder, allen voran die USA, würden die UN für ihre eigenen Interessen ausnutzen, missbrauchen oder sie einfach ignorieren.

Im Mittelpunkt der Reformagenda standen die Rolle und Zusammensetzung des Sicherheitsrats. Wegen des Vetorechts lähmen die fünf permanenten Mitglieder (P5) – China, Frank-

reich, Großbritannien, Russland und die USA – die Flexibilität des Rates. Obwohl die Besetzung des Rates die Machtsituation zu Beginn des Kalten Krieges widerspiegelt, ist es unwahrscheinlich, dass diese Staaten ihr Privileg aufgeben werden. Doch in der heutigen Welt spielen Deutschland, Japan, Brasilien, Indien und einige andere Länder eine ebenso große Rolle wie Frankreich und Großbritannien. Ist eine Reform wahrscheinlich? Nicht in nächster Zeit.

Die Debatte um den Sicherheitsrat ist allerdings weniger bedeutend, als es erscheinen mag. Eine Reform des Vetorechts würde den Rat nicht besser funktionieren lassen. Schon jetzt sind seine Beschlüsse häufig Kompromisslösungen. Das Vetorecht wurde ohnehin selten benutzt, weil die P5 es oft in den Vorverhandlungen verfeilscht haben. War das nicht möglich, wurde die Resolution zurückgezogen und die Möglichkeit vom Vetorecht Gebrauch zu machen, entfiel. (Zum

Eine Reform des Vetorechts würde den Sicherheitsrat auch nicht besser funktionieren lassen

Beispiel 2003, als die USA die Resolution zur Legalisierung des Irakkriegs zurückzo-

gen, weil sie ein Veto Frankreichs befürchteten.) Auch wenn das Vetorecht vielleicht das größte demokratische Defizit im UN-System bleibt, ist es auch eine Garantie, dass die UN nicht das gleiche Schicksal erleiden wie der Völkerbund. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die P5 einfach aus den UN austreten, sollte eine Resolution ihren nationalen Interessen widersprechen.

Eine Reform der Vereinten Nationen sollte deswegen nicht mit den absolut hoffnungslosen Bemühungen beginnen, den Sicherheitsrat zu refor-

mieren. Die Schwerpunkte sollten eher auf Bereichen liegen, in denen die UN jeden Tag einen wichtigen Beitrag leisten. Drei spezifische Gebiete – Friedenseinsätze, Entwicklungshilfe und Menschenrechte – müssen an der Spitze der bescheidenen, aber auch pragmatischeren Reformagenda stehen.

Erste Reform: Frieden und Sicherheit

Kollabierende Staaten, Klimawandel, internationaler Terrorismus und die schnelle Ausbreitung ansteckender Krankheiten sind die größten Herausforderungen für die internationale Sicherheit des 21. Jahrhunderts. Hier ist nicht die Zusammensetzung des Sicherheitsrats relevant, sondern die Effizienz der UN-Einsätze, zum Beispiel der 110 000 Blauhelme, die in den Konfliktherden der Welt eingesetzt sind. Wie die Krise im Kongo zeigt, haben diese Friedenseinsätze ungeheure Schwierigkeiten zu bewältigen.

Wie können die UN in schwierigen Situationen das Beste aus ihrer begrenzten Truppenanzahl machen? Wie kann man erfolgreiche Friedenseinsätze durchführen statt neue Probleme zu schaffen? Wie kann man verhindern, dass die Tragödien der neunziger Jahre (Bosnien, Ruanda und Somalia) oder der jüngsten Geschichte (Darfur und Kongo) sich wiederholen?

Die Autoren des Brahimi-Berichts 2000 über Friedenseinsätze stellten diese und weitere Fragen. Sie forderten, dass mehr Hilfsmittel eingesetzt werden, Mandate klarer und realistischer und die Planung von Einsätzen strategischer sein müssen. Der Bericht führte zur Einsetzung der Peacebuilding Commission im Jahr 2006.

Doch fast ein Jahrzehnt nach dem Brahimi-Bericht sind die Möglichkei-

Bild nur in Printausgabe verfügbar

© AP Photo / Karel Prinsloo

ten zur Durchsetzung dieser Reformvorschläge begrenzt. Friedenseinsätze können zwar dank eines inzwischen gering gestiegenen Budgets leichter überall in der Welt durchgeführt werden. Nur selten aber können sie von einem integrierten Unterstützungsnetzwerk profitieren. Außerdem verfügen die Einsätze nicht über ausreichende Mittel. Ihr Erfolg hängt meist von der Fähigkeit des Generalsekretärs ab, die notwendige finanzielle Unterstützung zu sichern.

Es ist schwer zu beurteilen, ob die Vereinten Nationen Tragödien wie in Darfur mit einer entschlosseneren und aggressiveren UN-Politik hätten verhindern können. Wenn man die Lektionen vergangener Friedenseinsätze betrachtet und überlegt, wie man zukünftige Einsätze effektiver gestalten könnte, kommt man zu einem weiteren pragmatischen Hauptpunkt des Brahimi-Berichts: die Notwendigkeit schneller Einsatzbereitschaft. Welche Möglichkeit haben die UN, eine schnelle Antwort auf plötzliche Krisen zu fin-

den, wenn sie nicht die Kapazität besitzen, auf schnellstem Wege UN-Soldaten in entlegenste Regionen zu schicken? Ohne eine solche Belastbarkeit werden die UN immer eine ineffiziente Institution bleiben, die nur als Überwacher von Krisensituationen gerufen wird oder um nach den Kämpfen Ordnung zu schaffen.

Ob eine erhöhte Einsatzbereitschaft utopisch oder gefährlich wirkt, kommt auf den Standpunkt des Betrachters an. Aber sie ist auch notwendig, wenn die UN die Rolle, die ihnen ihre Gründer gegeben haben, erfüllen sollen. Falls dies nicht geschieht, ist es wahrscheinlich, dass Konflikte in einen nicht enden wollenden Kreislauf aus Gewalt geraten, wie die Beispiele Afghanistan und Kongo beweisen.

Zweite Reform: Entwicklungshilfe

Die acht Millennium-Entwicklungsziele von 2000 begründeten die erste gemeinsame globale Agenda für menschliche Entwicklung. Sie waren längst überfällig und wurden enthusi-

Während der Krise im Kongo 2003 versagten die UN: Oft mussten Kinder als Soldaten kämpfen. Können die UN solche Katastrophen in Zukunft verhindern?

astisch begrüßt. Das war keine Überraschung. Wer könnte sich schon ernsthaft gegen das Ideal aussprechen, weltweit die Armut zu bekämpfen?

Doch obwohl seit Jahrzehnten in Entwicklungshilfe investiert wird, leben noch zu viele Menschen unterhalb der Armutsgrenze. Diese Tatsache untergräbt jedes noch so gut formulierte Argument für eine anhaltende Entwicklungshilfe. Wie unentbehrlich Reformen sind, wird auch durch die ineffiziente Verwendung der Hilfe deutlich. Vielleicht ist der Kampf gegen Armut in so viele kleine Aktionen aufgeteilt, weil das Problem so komplex ist. Die Weltbank und die UNDP sind nur zwei der vielen Organisationen, die sich für Entwicklungshilfe einsetzen.

Um das Problem der Fragmentierung zu beheben, hatte Generalsekretär Kofi Annan 1997 ein neues Nebenorgan gegründet, die UN Development Group (UNDG). Die UNDG setzte sich für die Vereinheitlichung der nationalen und globalen UN-Entwicklungsaktivitäten ein. Doch noch ein Jahrzehnt später, im November 2006, beschrieb der UN-Bericht „Delivering as One“ die

UN-Entwicklungshilfe als „zerstückelt und schwach“. Um diesen Schwächen entgegenzuwirken, empfahl

der Bericht den Einsatz eines gut verwalteten, kapitalkräftigen und flexiblen Entwicklungsapparats. Er sprach sich vor allem für die Zusammenlegung der meisten UN-Länderaktivitäten aus. Diese sollten jeweils pro Land mit einem strategischen Programm, einem gemeinsamen finanziellen Rahmen und einer stark zentralisierten Führungsstruktur ausgestattet sein.

Die Versuche einer radikalen Veränderung der UN-Entwicklungshilfe könnten sich positiv für die Weltorganisation auswirken, wäre da nicht ein anderes Problem: Die Welt – oder besser gesagt die Geberländer – befinden sich in der schlimmsten Wirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren. In Ländern wie den USA war Entwicklungshilfe nie sehr populär. Eine schnell steigende Arbeitslosigkeit und ein marodes Finanzsystem haben den politischen Willen, Geld für Entwicklungshilfe auszugeben, aber weiter geschwächt. Es darf als schlechtes Omen gewertet werden, dass US-Präsident Barack Obama sein Versprechen, die US-Entwicklungshilfe bis 2012 zu auf bis zu 50 Milliarden Dollar zu verdoppeln, vermutlich nicht einhalten wird.

Doch gerade wenn die Finanzierung womöglich erschwert wird, ist eine Reform der Entwicklungshilfe umso dringender. Falls keine Reform stattfindet, muss die Anzahl der Menschen, die weltweit mit weniger als einem Dollar pro Tag auskommen müssen, erheblich in die Höhe korrigiert werden.

Dritte Reform: Menschenrechte

Wie alle Aufgaben der Vereinten Nationen war auch der Kampf für die Menschenrechte schwierig. Aber die UN-Website verkündet jetzt stolz: „Einer der großen Erfolge der UN ist die Schaffung eines übergreifenden Apparats für Menschenrechte, der zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit einen universellen und international geschützten Kodex für Menschenrechte zur Verfügung stellt. Alle Nationen können den Pakt unterzeichnen und alle Völker können ihre Hoffnungen darauf bauen.“

Falls keine Reform stattfindet, muss die Anzahl der ärmsten Menschen erheblich in die Höhe korrigiert werden

Das hört sich wunderbar an. Wer könnte etwas gegen den Wunsch einwenden, über einen Menschenrechtskorpus zu verfügen, der umfassend akzeptiert ist und der die Grundlagen der Menschenrechte festlegt? Das Problem liegt in der praktischen Umsetzung dieses theoretischen Gebildes. Täglich sieht man Beweise – Folter, Verweigerung politischer Grundrechte, Armut –, dass ein größeres Bewusstsein nicht immer mit Erfolgen in der Praxis einhergeht.

An dafür zuständigen Institutionen fehlt es dabei nicht. Eher gibt es zu viele: Menschenrechtsrat, Menschenrechtskommission, Menschenrechtsausschuss, Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Ausschuss gegen Folter sind nur einige Beispiele. Der Ursprung des Dilemmas geht auf die vierziger Jahre zurück. Die UN-Charta spiegelte die natürliche Spannung zwischen Universalismus und nationalen Vorrechten wider. In der heutigen globalisierten Welt ist diese Spannung wohl kaum verschwunden. Die UN haben zwar einen detaillierten Korpus für die Gesetzgebung von Menschenrechten geschaffen und währenddessen Institutionen entwickelt, die beobachten und klar definieren können, ob diese Normen in Land X oder Region Y eingehalten werden. Aber ob diese Menschenrechte von den Staaten durchgesetzt werden, bleibt den Ländern überlassen.

Die Lösung ist einfach, ihre Umsetzung aber sehr unwahrscheinlich. Wir brauchen eine anerkannte Institution – ähnlich dem Internationalen Strafgerichtshof –, die klar über den nationalen Interessen der Staaten steht. Dies war bis jetzt nur dann möglich, wenn ein Staat überhaupt sowohl seine poli-

tische Basis als auch seine Beschützer verloren hatte, wie im Fall des früheren liberianischen Präsidenten Charles Taylor. Wir haben immer noch Mühe, uns vorzustellen, dass Bürger aus großen Staaten, vor allem aus den P5-Ländern, in Den Haag vor Gericht stehen könnten.

Um es ganz offen zu sagen: Es ist wahrscheinlich, dass Barack Obama es genauso wenig wie George W. Bush akzeptieren wird, amerikanische Bürger von dem Internationalen Strafgerichtshof in den Niederlanden verurteilen zu lassen. Und so lange die Amerikaner „draußen bleiben“, werden andere weiterhin

das gleiche tun. Wenn es um Menschenrechtsverletzungen geht, mag Universalität die Norm sein, aber es ist unwahrscheinlich, dass sie zur Praxis wird.

Die UN haben die Theorie verfasst; ob die Menschenrechte durchgesetzt werden, überlassen sie aber den Staaten

Nötiger denn je

Die Vereinten Nationen bleiben ein unentbehrlicher Teil der globalen Gemeinschaft. Würden sie plötzlich verschwinden, müssten Millionen Menschen weltweit sehr schnell mit schlechteren Bedingungen auskommen, viele würden sogar ihr Leben verlieren. Das allein ist Grund genug, die UN zu erhalten und weiter zu unterstützen. Doch bei der Frage nach deren Bedeutung und der Reform dieser Organisation sollten wir einige grundlegende Aspekte berücksichtigen.

Erstens können die UN in ihrer jetzigen Form den Frieden nicht überall auf der Welt wahren. Solange der Nationalstaat die Basis für die Organisation der verschiedenen gesellschaftlichen Elemente bildet, die als nationale

Regierungen für das Wohl (oder Wehe) ihrer Bürger zuständig sind, wird es für die UN schwierig bleiben, unabhängig zu handeln. Die Weltorganisation bleibt dann ein Werkzeug der Staaten. Das ist umso problematischer, als die größte Bedrohung der internationalen Sicherheit zurzeit nicht von Staaten ausgeht, sondern von innerstaatlichen oder nationenübergreifenden Gruppierungen.

Zweitens haben die UN in ihrer über 60-jährigen Geschichte Strukturen entwickelt, die in vieler Hinsicht ihre eigenen, schlimmsten Feinde sind. Die Organisation funktioniert wie die meisten hierarchischen und bürokratischen Apparate: Den Mitarbeitern geht es vor allem um die eigene Karriere, sie

konkurrieren miteinander, versuchen, ihre Positionen zu sichern und wehren sich oft gegen jegliche

Veränderung. Die UN haben die Tendenz, schlicht neue Institutionen auf bereits existierende Strukturen zu setzen, anstatt diese zu reformieren. In der Folge werden ohnehin schon mageren Ressourcen wegen mangelnder Zusammenarbeit verschleudert. Die UN sind noch weit davon entfernt „mit einer Stimme zu sprechen“.

Drittens müssen die UN eine größere Unterstützung erhalten, um weiter funktionieren zu können. Deshalb sind die reichen Länder gefordert, die Zukunft der UN zu sichern – was sich nicht auf die USA und die Länder der Europäischen Union beschränkt. Alle reichen Länder müssen ihren Bürgern verständlich machen, warum ein Teil, wenn auch ein kleiner, von ihrem na-

tionalen Einkommen für die Finanzierung der verschiedenen UN-Operationen eingesetzt werden sollte. Am wichtigsten aber ist: Ohne die finanzielle Unterstützung Chinas, Russlands und einer Reihe anderer Länder, die bislang nicht die größten Beitragszahler gewesen sind, werden die UN unter keinen Umständen in der Lage sein, ihre Aufgaben im Jahr 2009 und in nächster Zukunft zu erfüllen.

Schließlich sollte man nicht von den UN erwarten, dass sie Lösungen für alle Übel der Welt bieten können. Ihre humanitäre Hilfe ist sehr wichtig und die Organisation kann häufig Spannungen entschärfen und Krisen lösen. Oft vermag sie das Leben von Menschen entscheidend zu verbessern, die ihrer Armut sonst nicht enttrinnen könnten. Die UN sind weit davon entfernt, perfekt zu sein. Aber sie bleiben eine unentbehrliche Organisation, auch wenn ihre Politik und Durchsetzungsfähigkeit – ebenso wie das bei allen anderen Staaten der Fall ist – ständiger Verbesserung bedarf. Henry Cabot Lodge drückte es in den fünfziger Jahren so aus: „Diese Organisation wurde nicht geschaffen, um den Himmel auf Erden zu schaffen. Sie wurde geschaffen, um die Menschen davor zu bewahren, in der Hölle zu landen.“

Man sollte nicht von den Vereinten Nationen erwarten, dass sie Lösungen für alle Übel der Welt bereithalten



JUSSI M. HANHIMÄKI ist Professor für Geschichte am Genfer Hochschulinstitut für internationale Studien und Entwicklung (IHEID).