Der Millennium+5-Gipfel

Historische Chance für die Erneuerung der Vereinten Nationen

THOMAS FUES

Dr. Thomas Fues, geb. 1952, Dipl.-Volkswirt, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, mit Schwerpunkt Global Governance und Vereinte Nationen.

Im Jahr 2005, zum 60-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen, stehen die Chancen besser denn je, auf globaler Ebene zu Beschlüssen zu kommen, die die internationalen Beziehungen und die Stellung der Weltorganisationen in der Global-Governance-Architektur auf lange Sicht verändern könnten. Auf einer dichten Folge von Gipfelkonferenzen im zweiten Halbjahr werden sich die Regierungen mit einer Vielzahl an globalen Herausforderungen befassen: Anfang Juli kam die G-8 in Schottland zusammen, um Hilfsprogramme für Afrika und Maßnahmen zum globalen Klimaschutz zu beschließen. Vom sogenannten Millennium+5-Gipfel Mitte September wird erwartet, daß dort die fast vollständig versammelten Staats- und Regierungschefs am Sitz der Vereinten Nationen in New York grundlegende Entscheidungen zu Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten sowie zur Reform der Vereinten Nationen treffen werden. Im Dezember schließlich geht es beim WTO-Ministertreffen in Hongkong um die Zukunft des Welthandelssystems.

Der Erwartungsdruck, der auf diesen Treffen lastet, ist enorm. Eine Reihe von interdependenten Megatrends hat sich in den letzten Jahren zu einem kritischen Gefahrenpotential hochgeschaukelt, das die herkömmlichen Muster der internationalen Problembearbeitung zu überfordern scheint.

Erstens verschärft die wirtschaftliche Globalisierung unter neoliberalem Vorzeichen die wachsenden inner- und zwischengesellschaftlichen Ungleichheiten und vertieft die chronische Armut in bestimmten Weltregionen, besonders in Afrika südlich der Sahara.

Zweitens verschieben sich die Gewichte in der Weltwirtschaft durch das sprunghafte Wachstum der Ankerländer,[1] angeführt von China, Indien und Brasilien.

Drittens destabilisiert das industrielle Wohlstandsmodell, das von der rasch wachsenden ›neuen‹ Konsumentenklasse in den Schwellenländern übernommen wird, das globale Ökosystem, wie sich in der zu beobachtenden Klimaerwärmung zu beweisen scheint.

Viertens nehmen die grenzüberschreitenden Bedrohungen durch Terrorismus, Massenvernichtungswaffen, Kriminalität und Infektionskrankheiten zu, die besonders günstige Bedingungen in schwachen und zerfallenden Staaten vorfinden.

Fünftens untergraben bestimmte Staaten, vor allem die USA mit ihrer unilateralen Politik, die Fundamente der multilateralen Ordnung und marginalisieren die Vereinten Nationen.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Bedeutung des Millennium+5-Gipfels für die globale Politik und die UN am Anfang des 21. Jahrhunderts.[2] Weltweit wächst die Hoffnung auf einen historischen Durchbruch im Herbst, der die Tür zu einem wirksamen Multilateralismus öffnen könnte. Wie realistisch sind die Erwartungen an das Treffen der Regierungsspitzen? Welche Schnittmengen der Interessen gibt es für einvernehmliche Beschlüsse zwischen Nord und Süd? Und wie sind die Vereinten Nationen zu reformieren, damit sie die in ihrer Charta vorgesehene Führungsrolle in der Weltpolitik tatsächlich ausfüllen können?

Ehrgeizige Tagesordnung des Gipfels

Im Vorfeld der 60. Tagung der UN-Generalversammlung soll der Millennium+5-Gipfel vom 14. bis 16. September 2005 eine umfassende Bilanz der internationalen Politik ziehen und handlungsorientierte Beschlüsse fassen. Im Zentrum stehen die Umsetzung der Millenniums-Erklärung aus dem Jahr 2000[3] und die Folgeprozesse der großen Weltkonferenzen der neunziger Jahre, etwa des Erdgipfels von Rio 1992 oder der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995. Durch diese äußerst breite, um nicht zu sagen uferlose Themensetzung könnte theoretisch fast jeder Aspekt auf nationaler oder internationaler Ebene behandelt werden. Welche Schwerpunkte die Mitgliedstaaten in der begrenzten Zeit aufgreifen wollen, hängt vor allem davon ab, für welche Themen sich vorab ein Konsens abzeichnet. Parallel zu den zwischenstaatlichen Vorbereitungen zu einzelnen Sachfragen hat sich eine unerwartete Dynamik in der Reformdebatte über die Vereinten Nationen selbst entfaltet, die den Boden für bedeutsame institutionelle Fortschritte bereiten könnte.

Die wichtigste Beschlußvorlage für den Gipfel hat UN-Generalsekretär Kofi Annan am 21. März 2005 mit seinem weltweit beachteten Bericht ›In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle‹[4] vorgelegt. Der wiederum greift in großen Teilen auf zwei in Annans Auftrag erstellte Dokumente zurück: am 2. Dezember 2004 präsentierte die sogenannte Hochrangige Gruppe (*High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) ihr Reformkonzept für kollektive Sicherheitsstrukturen.[5] Kurz danach, im Januar 2005, erschien das Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung und zu den Millenniums-Entwicklungszielen, das von einem Team von über 250 Wissenschaftlern unter Leitung des Columbia-Ökonomen Jeffrey D. Sachs erarbeitet wurde.[6] Den Schwerpunkten Sicherheit und Entwicklung stellt Annan das in beiden Expertenberichten vernachlässigte Thema Menschenrechte an die Seite. So gelingt Annan die Integration von Zielsetzungen, die in einem komplexen Spannungsverhältnis zueinander stehen: der Bericht ›In größerer Freiheit‹ verbindet die staatlichen Souveränitäts- und Stabilitätsinteressen mit den Grundsätzen menschlicher Würde aus der UN-Charta, die durch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gewahrt werden. In seinem Reformkonzept sind handlungsfähige Staaten zwar der Schlüssel zur erfolgreichen Bewältigung der globalen Herausforderungen, doch die Regierungen müssen ihr Verhalten nach innen wie außen an universale Normen binden. Dieser inhaltliche Dreiklang spiegelt sich nicht zuletzt in einer entsprechenden institutionellen Empfehlung des Generalsekretärs an die Mitgliedstaaten wider: Sicherheitsrat und Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sollen durch einen neuen Menschenrechtsrat zu einer Drei-Säulen-Architektur erweitert werden – mit der Generalversammlung als Weltforum.

Weil er allen Staaten etwas bietet und von allen etwas fordert, könnte Annan den entscheidenden Impuls für ein umfassendes Kompromißpaket zwischen den Regierungen geliefert haben. Jedenfalls finden sich alle wesentlichen Empfehlungen seines Berichts im ersten Entwurf

einer Abschlußresolution für den Millennium+5-Gipfel wieder, den Jean Ping, der Präsident der Generalversammlung, am 3. Juni veröffentlicht hat. In intensiven Beratungen der Mitgliedstaaten wird die Vorlage bis zur Sommerpause auf ihre Konsensfähigkeit abgeklopft. Mitte Juli wurde eine neue Fassung vorgelegt, in der auch die Stellungnahmen der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) auf der Anhörung der Generalversammlung vom 23./24. Juni eingeflossen sind.
Im folgenden wird der Vorbereitungsprozeß entlang der durch den Annan-Bericht strukturierten Schwerpunkte vorgestellt:

1. Armutsbekämpfung und Entwicklung;
2. Frieden und Sicherheit;
3. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte und
4. institutionelle Reformen in den UN.

Abschließend wird der Versuch einer Einschätzung der Erfolgsaussichten für den Millennium+5-Gipfel unternommen.

1. Priorität des Südens: Armutsbekämpfung und Entwicklung

Die MDGs als weltweiter Referenzrahmen

Ein Thema des Millennium+5-Gipfels, das bei den ärmeren Ländern Priorität genießt, ist die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs). Die aus der Millenniums-Erklärung abgeleiteten acht Ziele sind – durch 18 Unterziele und 48 Indikatoren konkretisiert – zum weltweit akzeptierten Referenzrahmen für die Entwicklungspolitik geworden. Sie stellen einen Katalog von quantitativen, zeitgebundenen Vorgaben zu Armutsbekämpfung, Bildung, Gesundheit, Umweltschutz und globaler Solidarität dar. Der Sachs-Bericht zeigt darauf aufbauend konkrete Wege zur Erreichung der MDGs auf, grob gesagt durch wirtschaftliche Dynamisierung der ärmeren Länder und gezielte Investitionen in die armen Bevölkerungsschichten. Die Entwicklungsstrategien und die Geberprogramme dürfen sich dabei aber nicht auf sozialpolitische Maßnahmen, etwa in der Grundbildung, beschränken, sondern müssen beispielsweise den gesamten Bildungssektor und Investitionen in die Infrastruktur (Transport, Energie, Wasser) einbeziehen. Ein weiterer innovativer Aspekt liegt in der Auflösung der unproduktiven Gegenüberstellung von direkter und struktureller Armutsbekämpfung. Erforderlich ist dagegen ein integrativer Handlungsansatz, der sozialpolitische Maßnahmen mit der Stärkung der produktiven Fähigkeiten der Armen und der Förderung der modernen Sektoren verknüpft. Die Verdreifachung der Entwicklungshilfe wird in diesem Ansatz als notwendige Bedingung für die Verwirklichung der MDGs in allen Ländern betrachtet.
Bei aller berechtigten Vorsicht angesichts der hochgesteckten Ziele bietet der im Sachs-Bericht aufgezeigte Weg eine überzeugende Orientierung für die konsequente Ausrichtung der nationalen Politik und der Entwicklungszusammenarbeit an den MDGs. Voraussetzung dafür ist zum einen, daß die MDG-Strategien mit aktiver Umweltpolitik verknüpft werden und zum andern, daß die Ausweitung der Entwicklungsgelder nicht die Aufnahmekapazität der Empfänger überschreitet. Ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Stärkung der parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Akteure und die Förderung von guter Regierungsführung im Süden. Dieses Prinzip muß aber auch für die Geberseite gelten, damit die Überforderung der Partnerländer durch den Wildwuchs in den Kooperationsbeziehungen beendet wird. Wie in der Pariser Erklärung vom März 2005 zur entwicklungspolitischen Effektivitätssteigerung[7] von den Geberinstitutionen vereinbart, muß eine strikte Arbeitsteilung unter ihnen erfolgen und der Stellenwert der gemeinsam getragenen Sektor- und Budgetfinanzierung ausgebaut werden.

Das 0,7-Prozent-Ziel rückt näher

Der wachsende Erwartungsdruck im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels hat bereits zu unerwarteten Zugeständnissen der Industrieländer geführt. Beim Europäischen Rat im Juni 2005 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf einen verbindlichen Stufenplan zur Erreichung des Zieles, bis 2015 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungsleistungen zur Verfügung zu stellen.[8] Die ›alten‹ EU-Mitglieder verpflichten sich – sofern sie noch nicht 0,51 Prozent erreicht haben (dies gilt für Deutschland) – dieses Niveau bis 2010 zu erreichen. Die sogenannte Lula-Initiative, der neben Brasilien, Algerien, Chile, Frankreich und Spanien auch Deutschland angehört, setzt sich für innovative Finanzierungsinstrumente zur Mobilisierung zusätzlicher Mittel ein. Dazu zählen beispielsweise Nutzungsentgelte für globale Umweltgüter wie eine Kerosinsteuer oder eine Abgabe auf Flugtickets. Im Gespräch sind auch Steuern auf grenzüberschreitende Finanztransaktionen. Die NGOs fordern weitergehende Maßnahmen zur globalen Koordinierung der Steuersysteme und Abschaffung von Steueroasen, um Transparenz herzustellen und die staatlichen Einnahmen zu erhöhen. Großbritannien will noch in diesem Jahr eine *International Finance Facility* (IFF) mit einem Pilotprojekt für Impfkampagnen ins Leben rufen. Mit Hilfe der internationalen Kapitalmärkte sollen über dieses Instrument spätere Entwicklungszahlungen sofort verfügbar gemacht werden.
Soll dieser Grundsatzbeschluß fristgerecht umgesetzt werden, müssen die EU-Staaten bald konkrete Schritte festlegen, die für die Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels sowie des Zwischenziels bis 2010 notwendig sind. Dazu zählt die Einführung von innovativen Finanzierungsinstrumenten, wenn nötig im Alleingang einiger Staaten. Die Anstrengungen sollten sich aus zwei Gründen auf die Ticketabgabe für den Flugverkehr konzentrieren: erstens, weil dafür die besten Durchsetzungschancen bestehen und zweitens, weil damit zugleich eine ökologische Steuerungswirkung erzielt wird.

Faire Handelsbeziehungen

Im Mittelpunkt der internationalen Verhandlungen für den Gipfel stehen außerdem neue Entschuldungsschritte und entwicklungsfreundliche Bedingungen im Welthandel. Erfreulicherweise hat sich die G-8 auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs vom 6. bis 8. Juli 2005 im schottischen Gleneagles auf einen vollständigen Erlaß der Schulden der ärmsten hochverschuldeten Länder gegenüber den wichtigsten internationalen Finanzinstitutionen verständigt. Umstritten ist derzeit unter den Gläubigerländern, ob die Entschuldung über die bisher begünstigte Gruppe hinaus gehen soll. In seinem Bericht spricht sich Annan für eine Neudefinition der Schuldentragfähigkeit aus, damit die Verwirklichung der MDGs ohne Schuldenanstieg erfolgen kann. Die ärmeren Länder sollen demnach Finanztransfers ausschließlich als Zuschüsse erhalten, die sie nicht zurückzahlen müssen. Auch für hochverschuldete Länder mit mittlerem Einkommen fordert der Bericht Erleichterungen, insbesondere wenn es sich um sogenannte illegitime Schulden handelt, die durch Korruption oder unter Diktaturen entstanden sind. NGOs setzen sich außerdem für ein rechtlich verbindliches Regelwerk bei Insolvenzverfahren ein, das die existentiellen Bedürfnisse der Bevölkerung schützt und die bisherige Übermacht der Gläubiger beendet. Die Reformvorstellungen von Annan und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind sinnvoll, um die bisher übliche einseitige Abwälzung der Krisenfolgen auf die Schuldner zu beenden und künftige Überschuldung zu unterbinden, aber wenig spricht für Beschlüsse in diese Richtung auf dem Millennium+5-Gipfel.
In der laufenden sogenannten ›Doha-Runde‹ der Welthandelsorganisation (WTO), die bis Ende 2006 abgeschlossen werden soll, geht es vor allem um die Forderungen des Südens nach einem Abbau der Subventionen für Agrarexporte durch die Industrieländer, beispielsweise

Auf der internationalen Fachkonferenz »Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt: Die Agenda des Millennium+5-Gipfels« am 9. Juni 2005 in Berlin diskutierten auf drei Panels Vertreter der Bundesregierung, der UN und von NGOs über die Agenda des Gipfels.
Von links: Kevin Watkins, Direktor des Human Development Report Office; Patrick A. Messerlin, Zweiter Vorsitzender der Trade Task Force beim Millennium Project; Michael Windfuhr, Generalsekretär FIAN International, sowie Barbara Unmüßig, Vorstandsmitglied der Heinrich-Böll-Stiftung.
Foto: Monique Lehmann

für Baumwolle und Zucker, und um eine Öffnung der Märkte der Industrieländer für Produkte aus dem Süden. Der Annan-Bericht fordert den ungehinderten Zugang sämtlicher Exporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries – LDCs) auf fremde Märkte. Da die Europäische Union bereits einen derartigen Beschluß gefaßt hat und die Bedeutung besserer Handelsbedingungen zur Erreichung der MDGs von allen Seiten akzeptiert wird, könnte es in diesem Punkt durchaus zu einem Konsens im September kommen.

Ökologische Dimension einbeziehen

Der Annan-Bericht unterstreicht die wachsenden ökologischen Risiken durch Wüstenbildung, Verlust der biologischen Vielfalt und Klimawandel und mahnt Kurskorrekturen in Nord und Süd an, beispielsweise bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen. Außerdem fordert der Bericht eine größere Kohärenz der globalen Umweltpolitik im Rahmen bestehender Institutionen, vertagt aber institutionelle Konsequenzen auf die Zeit nach dem Millennium+5-Gipfel. Die begrenzte Neigung der Mitgliedstaaten zur Behandlung umweltpolitischer Inhalte zeigt sich am geringen Interesse für den deutsch-französischen Vorstoß, das UN-Umweltprogramm (UNEP) in eine Sonderorganisation (UNEO) umzuwandeln. Die Initiative stößt wegen der befürchteten Zielkonflikte mit konventionellen Wachstums- und Entwicklungskonzepten in allen Regionen auf Vorbehalte. Es wird allerdings auch zu Recht die Befürchtung geäußert, daß eine UNEO die Fragmentierung des UN-Systems durch eigene operative Programme verstärken könnte. Der bessere Weg scheint zu sein, die bestehenden Umweltinstitutionen unter Führung von UNEP zu koordinieren und finanziell zu stärken.

2. Fehlendes gemeinsames Sicherheitsverständnis

Der Annan-Bericht übernimmt den konzeptionellen Ansatz der Hochrangigen Gruppe, wonach die grenzüberschreitenden Bedrohungen, von Armut über Terrorismus bis zu Massenvernichtungswaffen, als gleichbedeutend und miteinander verwoben angesehen werden. Er postuliert, daß es für den Norden keine wirkliche Sicherheit gibt, wenn die existentiellen Bedürfnisse des Südens ignoriert werden. Sicherheit sei nur durch kollektives Handeln und ganzheitliche Lösungen zu erlangen, die den strukturellen Konfliktursachen wie Ungleichheit und Ungerechtigkeit gerecht werden. Die so gefundene Balance zwischen den Bedrohungsszenarien von Nord und Süd zeige den Weg zu einem globalen Sicherheitskonsens. Diese Erkenntnis hat sich in den bisherigen zwischenstaatlichen Verhandlungen jedoch noch nicht hinreichend niedergeschlagen. Die traditionellen sicherheitspolitischen Weltbilder, wonach Armut und Hunger Probleme des Südens sind, hingegen Terrorismus und Massenvernichtungswaffen nur den Norden bedrohen, bestimmen weiterhin die Positionen vieler Staaten, auch wenn es hoffnungsvolle Anzeichen auf eine Annäherung gibt.

Friedenskonsolidierung als Schlüsselthema

Einen wichtigen Platz im Vorbereitungsprozeß nehmen die institutionellen Vorschläge im Bereich der Friedenskonsolidierung ein. Es scheint einen globalen Konsens darüber zu geben, daß bisher keine effektiven Strukturen existieren, um instabile Länder nach gewaltsamen Konflikten beim Aufbau von staatlichen Strukturen zu unterstützen. Zur Koordinierung und langfristigen Verstetigung der internationalen Hilfe schlägt der Annan-Bericht eine zwischenstaatliche Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) in gemeinsamer Verantwortung von Sicherheitsrat und ECOSOC vor. Im Bereich von Frühwarnung und Prävention soll die Kommission allerdings nur dann tätig werden, wenn dies vom betroffenen Land gewünscht wird.
Neu an dem Vorschlag ist, daß in der Kommission neben den beiden Räten die größten Entwicklungshilfegeber und Truppensteller sowie die internationalen Finanzinstitutionen vertreten sein sollen. Um rasche Maßnahmen zu ermöglichen, soll ein Fonds von mindestens 250 Millionen Dollar eingerichtet werden. Eine neue Verwaltungseinheit im Sekretariat soll die reibungslose Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure inner- wie außerhalb des UN-Systems gewährleisten. Ein Beschluß zum Gesamtpaket der Friedenskonsolidierung wäre ein enormer Erfolg für den Millennium+5-Gipfel, wenn damit die verbindliche Bereitschaft aller Akteure inner- wie außerhalb des UN-Systems verbunden wäre, ihre Maßnahmen zu koordinieren und mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Weitere Schritte im Sicherheitsbereich notwendig

Ein weiterer Verhandlungsgegenstand zu diesem Schwerpunkt ist der Kampf gegen den Terrorismus. Der Annan-Bericht schlägt eine Definition des Begriffs Terrorismus vor und fordert ein auf dieser Definition aufbauendes, die bestehenden zwölf Abkommen zusammenfassendes Terrorismusübereinkommen. Außerdem geht es um eine stärkere Kontrolle der atomaren, biologischen und chemischen Rüstung und die Verabschiedung allgemeiner Grundsätze für den Einsatz militärischer Zwangsmittel durch den Sicherheitsrat sowie die Begrenzung der nationalstaatlichen Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen. Im Augenblick sieht es jedoch nicht danach aus, daß hierzu kurzfristig ein Konsens in der Generalversammlung erzielt werden könnte.

3. Globales Anliegen: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte

Ein weiterer wichtiger Teil der Reformagenda von Kofi Annan und zahlreichen Mitgliedstaaten ist die Unterstützung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten. Als Lösung für das seit Jahren gewachsene Glaubwürdigkeitsdefizit der Menschenrechtskommission präsentiert der Generalsekretär den überraschenden Vorschlag eines neuen, ständig tagenden ›Menschenrechtsrats‹, dessen Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit durch die Generalversammlung gewählt werden sollen. Der Resolutionsentwurf des Präsidenten legt sich auf die Variante eines Unterorgans der Generalversammlung bei gleicher Mitgliederzahl wie die bisherige Kommission fest. Menschenrechtsorganisationen unterstützen den Vorschlag, wollen aber die Fortschritte des alten Systems beispielsweise im Hinblick auf ihre Mitwirkung, die Gleichwertigkeit aller Menschenrechte und die Sonderberichterstatter erhalten. Auch im Bereich der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit soll die Leistungsfähigkeit der UN gestärkt werden, beispielsweise durch Einrichtung eines neuen Fonds, der technische Unterstützung bei Wahlen und Verfassungsreformen leisten soll. Derzeit zeichnet sich ein breiter Konsens zwischen den Mitgliedstaaten zur Einrichtung des Menschenrechtsrats unter der Generalversammlung ab, für die keine Änderung der Charta erforderlich ist. Die menschenrechtsorientierten Staaten werden dabei mit Sicherheit keine Abstriche an den erwähnten Errungenschaften der bisherigen Kommission tolerieren. Der Demokratiefonds wurde bereits vom Generalsekretär mit Unterstützung der USA und anderer Regierungen ins Leben gerufen. In der operativen Tätigkeit wird der Verdacht widerlegt werden müssen, daß es sich dabei um ein Instrument zur einseitigen Durchsetzung des westlichen Demokratiemodells handelt.

Souveränitätsprinzip ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹

Ein wegweisendes menschenrechtliches Element ist das von Annan unterstützte Souveränitätsprinzip der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ (Responsibility to Protect), das 2001 von der *International Commission on Intervention and State Souvereignty* in die Debatte über humanitäre Interventionen eingebracht wurde. Demnach hat ein Staat mit Annahme der UN-Charta nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten gegenüber der eigenen Gesellschaft und anderen Staaten übernommen. Wenn eine Regierung ihre Bevölkerung gegen Völkermord, ethnische Säuberung und massive Menschenrechtsverletzungen nicht schützen kann oder will, hat die internationale Gemeinschaft die Pflicht einzugreifen. Die kollektive Verantwortung sollte vom Sicherheitsrat ausgeübt werden, der nach diplomatischen und humanitären Schritten als letztes Mittel auch militärische Interventionen autorisieren kann. Für die Akzeptanz und Wirksamkeit des neuen Konzepts ist ausschlaggebend, daß Sicherheitsrat und Generalversammlung gemeinsam verbindliche, operationale Kriterien zur Legitimierung militärischer Gewaltmittel verabschieden. Ansonsten wäre die Befürchtung vieler Entwicklungsländer berechtigt, daß damit der Willkür von mächtigen Staaten auf Kosten der schwachen Tor und Tür geöffnet würde.

4. Handlungsfähigkeit der UN stärken

Auf der Tagesordnung des Millennium+5-Gipfels stehen neben den schon erwähnten Vorschlägen zu Friedenskonsolidierung und Menschenrechten weitere Innovationen bei den UN-Institutionen. Besonders umstritten ist die Erweiterung des Sicherheitsrats, durch die die Einbeziehung aller Weltregionen und ein stärkeres Gewicht des Südens gewährleistet werden soll. Die Hochrangige Gruppe hat zwei mögliche Varianten ausgearbeitet. Im ersten Modell geht es vorrangig um die Aufstockung der Ständigen Sitze ohne Vetorecht, während das zweite eine neue Kategorie von ›semi-permanenten‹ Sitzen mit vierjähriger Mandatszeit schafft, für die eine Wiederwahl zulässig wäre. In beiden Modellen würde die Gesamtzahl der Sitze von derzeit 15 auf 24 ansteigen.[9] Als UN-Verwaltungschef vermeidet Kofi Annan wohlweislich eine Festlegung auf eines der vorgeschlagenen Modelle, weil die erforderliche Änderung der Charta ausschließlich Sache der Mitgliedstaaten ist. Er unterstützt aber den Ruf nach einer regional ausgewogenen Vergrößerung und mahnt nachdrücklich eine Entscheidung in dieser Sache an. Zur Zeit (Ende Juli 2005) ist nicht absehbar, ob der Erweiterungsantrag der G-4 (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) für sechs Ständige und vier nichtständige zusätzliche Sitze die notwendige Zweidrittelmehrheit von 128 Stimmen in der Generalversammlung findet. Das überraschend präsentierte Konkurrenzmodell der Afrikanischen Union, die im Gegensatz zur G-4 auf einem Vetorecht der neuen Ständigen Mitglieder besteht und einen weiteren nichtständigen Sitz für sich fordert, hat die schwierigen Abstimmungsverhältnisse weiter kompliziert. Auch der am 21. Juli vorgelegte Resolutionsentwurf ›Uniting for Consensus‹ einer Koalition von Mitgliedstaaten unter Führung Italiens mit dem Vorschlag nur zehn nichtständige neue Mitgliedstaaten aufzunehmen, wirkt sich negativ auf eine eindeutige Beschlußfassung aus. Außerdem treten inzwischen die USA, sekundiert von China und Rußland, offensiv gegen eine weitreichende Änderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats auf. Da die aktuelle Reformdynamik jedoch hinreichend Schwung entfaltet hat, dürfte auch ein ablehnender Beschluß bezie-

Weiterführende Literatur:

Tilman Brück, Kevin Watkins, Herausforderungen für die deutsche Entwicklungspolitik vor dem Millennium+5-Gipfel, Wochenbericht Nr. 23, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin 2005.

Andrew F. Cooper, Thomas Fues, L20 and ECOSOC Reform: Complementary Building Blocks for Inclusive Global Governance and a More Effective UN, Analysen und Stellungnahmen, 6/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2005.

Tobias Debiel, Thomas Fues, Die Vereinten Nationen am Scheideweg, in: Ulrich Ratsch et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Münster 2005, S. 172–181.

Alexander Graf Lambsdorff, Nach dem ›annus horribilis‹. Das Reformjahr 2005 muss die UN wieder zukunftsfest machen, Internationale Politik, 5/2005, S. 114–120.

Jens Martens, ›In größerer Freiheit‹. Der Bericht des VN-Generalsekretärs zum Millennium+5-Gipfel. Dialogue on Globalization Briefing Papers, Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin, April 2005.

Dirk Messner, Peter Wolff, Die Millenniums-Entwicklungsziele – Über den Sachs-Bericht hinausdenken, Analysen und Stellungnahmen, 5/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2005.

What UN for the 21st Century? A New North-South Divide, South Centre, Genf 2005.

American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations, United States Institute of Peace Washington, DC. 2005.

Draft Outcome Document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly, A/59/HLPM/CRP.1, United Nations, New York 2005.

Compilation of NGO Comments on: ›In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All‹, United Nations Non-Governmental Liaison Service, Genf 2005.

Keine Entwicklung ohne Umweltschutz: Empfehlungen zum Millennium+5-Gipfel, Politikpapier 4, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Berlin 2005.

hungsweise eine Verschiebung der Entscheidung zum Sicherheitsrat die insgesamt günstigen Rahmenbedingungen für einen erfolgreichen Millennium+5-Gipfel nicht grundsätzlich ändern.

Institutionen der Global Governance weiterentwickeln

In institutioneller Hinsicht befürwortet der Annan-Bericht weitere Schritte: Die Generalversammlung soll sich auf inhaltliche Schwerpunkte konzentrieren, ihre Arbeitsweise straffen und die Beziehungen zu NGOs ausbauen. Auch der ECOSOC soll reformiert werden – beispielsweise durch Einrichtung eines Exekutivausschusses – und als Forum für Entwicklungszusammenarbeit und die Umsetzung der MDGs fungieren. Strukturelle Reformvorschläge zur weltwirtschaftlichen Steuerung, beispielsweise die häufig geforderte Schaffung eines neuen Rates für wirtschaftliche Sicherheit, finden in diesem Zusammenhang keine Berücksichtigung, weil sich Annan ganz auf Beschlüsse konzentriert, die in seinen Augen realistisch sind. Viele NGOs bemängeln diesen Ansatz und fordern die, zumindest in kurzfristiger Perspektive, völlig unrealistische Unterordnung der internationalen Finanzinstitutionen und der WTO unter den ECOSOC. Ein bedenkenswerter Ansatz, der gleichermaßen die Effektivität und Legitimität der Global-Governance-Architektur erhöhen würde, verknüpft die ECOSOC-Reform mit der Erweiterung der G-7/G-8 zu einer L-20 (L steht für *Leaders*) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, in die Ankerländer einbezogen würden.

Der Annan-Bericht spricht sich außerdem für weitreichende Verwaltungsreformen im UN-System aus, bleibt aber konkrete Lösungsvorschläge schuldig, um die Agenda des Millennium+5-Gipfels nicht zu überladen. Angesichts des unhaltbaren Zustands von Fragmentierung, Überlappung von Verantwortlichkeiten und unklaren Zuständigkeiten ist eine größere Kohärenz in den entwicklungspolitischen, ökologischen und humanitären UN-Arbeitsfeldern jedoch dringend erforderlich.

Beteiligung von Parlamenten und Zivilgesellschaft

Als Teil des umfassenden Reformprozesses in den UN hat sich auch die Debatte um die Beziehungen zu NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten belebt. Viele Mitgliedstaaten wollen die Mitwirkungsrechte der nichtstaatlichen Akteure jedoch eher einschränken als ausbauen. NGOs kritisieren zu Recht die geringen Beteiligungsmöglichkeiten beim Millennium+5-Gipfel. Die am 23./24. Juni 2005 erstmalig durchgeführte NGO-Anhörung in der Generalversammlung ist ein Fortschritt. Sie sollte regelmäßig vor der jährlichen Eröffnungssitzung wiederholt werden. Um ihre Handlungsmöglichkeiten in einer globalisierten Welt auszuweiten, sollten die UN die Interaktion mit NGOs auf allen Ebenen ausbauen, insbesondere im Hinblick auf die zahlreichen Umsetzungsprozesse nach dem Gipfel, wie auch im Hinblick auf Menschenrechtsrat, Kommission für Friedenskonsolidierung, ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ und Kleinwaffenübereinkommen. Langfristig sollte eine UN-Plattform für globale Politiknetzwerke[10] unter Einbeziehung der Wirtschaft geschaffen werden, die verbindliche Verhaltensregeln erläßt und überprüft. Die Beziehungen zu Parlamenten sollten durch die Einrichtung einer beratenden parlamentarischen Kammer in enger Abstimmung mit der Interparlamentarischen Union vertieft werden.

Historische Chance nutzen

In vielen Ländern wächst die Hoffnung, daß der Millennium+5-Gipfel eine, wenn nicht gar *die* historische Chance für eine grundlegende Neuausrichtung der UN sein könnte. Ob der weltpolitische Durchbruch im September tatsächlich gelingt, liegt in den Händen der Mitgliedstaaten – und der Weltöffentlichkeit. Widerspruch gegen bestimmte Aspekte des Reformpakets regt sich in vielen Mitgliedstaaten, die aus Angst vor vermeintlichen Souveränitätsverlusten lieber am *Status quo* festhalten als die UN den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Da die Reformresolution (ohne die vorgezogene Sicherheitsratsentscheidung) im Konsens verabschiedet werden soll, können sich die einzelnen Vorbehalte schnell zu wirksamen Vetokoalitionen verbinden. Bei bestimmten Themen, beispielsweise der Legitimierung militärischer Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat oder der Schaffung fairer Handelsbeziehungen, zeichnet sich eher eine Verschärfung der Gegensätze zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ab. Allerdings mehren sich auch die Meinungsunterschiede innerhalb der jeweiligen Staatenblöcke und neue Allianzen quer zu den herkömmlichen Fronten entstehen. Der Erfolgsdruck könnte aber dennoch eine ungeahnte positive Dynamik entfalten und beispielsweise positive Entscheidungen zu Friedenskonsolidierung und Menschenrechten ermöglichen.

Die internationale Gemeinschaft muß die Reformdynamik im Entscheidungsjahr 2005 nutzen, um die eskalierenden globalen Risiken zu entschärfen und die existenzielle Gefährdung der UN, die durch den jetzigen Zustand von mangelnder Handlungsfähigkeit und Autorität hervorgerufen wird, abzuwenden. Von allen Seiten ist ein Höchstmaß an Engagement und Kompromißbereitschaft gefordert, damit der dringend notwendige Quantensprung in der multilateralen Politik gelingen kann. In einer immer stärker verflochtenen Welt sind Freiheit und Frieden, Sicherheit und Wohlstand nur als gemeinsames Programm von Nord und Süd realisierbar. Auf die Europäische Union – und damit auf Deutschland als einflußreiches Mitgliedsland – kommt eine besondere Verantwortung zu. Europa könnte, trotz seiner momentanen Schwäche, zur entscheidenden Stimme für einen globalen Interessenausgleich werden und dabei neue Stärke gewinnen.

Die Chancen für einen umfassenden Kompromiß auf dem Millennium+5-Gipfel stehen nicht schlecht. Wie der jüngst vorgelegte Bericht einer interfraktionellen Arbeitsgruppe des amerikanischen Kongresses dokumentiert, wächst selbst in den USA der Zuspruch zu den Reformvorschlägen von Annan. Auch die neuen Großmächte des Südens, allen voran China, wissen, daß sie von der Stärkung der Vereinten Nationen profitieren und werden aller Voraussicht nach konstruktive Beschlüsse unterstützen, weil sie sich davon den Einstieg in eine Neukonfiguration der internationalen Ordnung versprechen, die ihren Interessen und ihrer Wirtschaftsmacht besser entspricht.

---

1 Ankerländer werden Länder genannt, denen im jeweiligen regionalen Kontext eine herausragende ökonomische und politische Bedeutung zukommt.

2 Dieser Text bezieht sich teilweise auf die Ergebnisse der internationalen Fachkonferenz ›Entwicklungszusammenarbeit, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt: Die Agenda des Millennium+5-Gipfels‹, die am 9. Juni 2005 von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, dem Deutschen Institut für Entwicklungspolitik, dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Human Development Report Office des UN-Entwicklungsprogramms in Berlin veranstaltet wurde. Darüber hinaus wurden die im Literaturverzeichnis angegebenen Quellen verwendet.

3 UN-Dok. A/RES/55/2, v.8.9.2000, Generalversammlung, Offizielles Protokoll, 55. Tagung, Beilage 49 (A/55/49), Vereinte Nationen, New York 2001, über: http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/a5549_wr.pdf

4 UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, http://www.dgvn.de/pdf/Publikationen/a-59-2005-ger_neu.pdf

5 A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Doc. A/59/565 v. 2.12.2004, United Nations, New York 2004; deutsche Fassung: Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, http://www.un.org/depts/german/gs_sonst/a-59-565.pdf

6 Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary-General, Millennium Project, United Nations Development Programme, New York 2005, http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm

7 Paris Declaration On Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability, High-level Forum, 28.2.–2.3.2005, Paris, http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf

8 Vgl. Presidency Conclusions, European Council, 16./17.6.2005, Brüssel, insbesondere die Absätze 26 und 27, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/85349.pdf

9 In dem Resolutionsentwurf zur Sicherheitsratsreform der ›Gruppe der Vier‹ vom 8. Juni 2005 ist noch ein weiterer Sitz für Osteuropa vorgesehen, vgl. http://www.un.org/Depts/german/gv-sonst/draftres2-screform-8june.pdf

10 Vgl. Thomas Fues, Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten, Analysen und Stellungnahmen, 1/2005, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn 2005.