

# Alles steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitglieder

UN-Reform als Vorbereitung auf die nächsten 50 Jahre

RICHARD VON WEIZSÄCKER

Nach allem, was an ›UN-bashing‹ seit den letzten Wahlen von der republikanischen Mehrheit im amerikanischen Kongreß zu hören war, klang es fast verheißungsvoll, was Präsident Clinton am 26. Juni in San Franzisko sagte: Die USA könnten weder einen isolationistischen Kurs steuern noch anderen Ländern vorschreiben, was sie zu tun hätten. Und vor allem: Die Vereinten 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 fünfzigjährigen Geschichte geprägt hat.

## NEUES VERSTÄNDNIS VON SICHERHEIT

Während aber noch immer Unschlüssigkeit und Unwillen die Haltung Amerikas gegenüber den UN prägen, droht das allfällige Symptom der gegenwärtigen Krise der Vereinten Nationen zum Zeichen für ein endgültiges Scheitern der Weltorganisation zu werden. Die Ohnmacht der Völkergemeinschaft – tagtäglich wurde sie uns über Wochen hinweg in den Fernsehbildern aus Bosnien vor Augen geführt. Die mit Handschellen an Laternenmasten geketteten, vor den Augen der Welt gedemütigten Blauhelmsoldaten, die zur Preisgabe ihrer humanitären Hilfe genötigten UN-Konvois, der Fall der UN-›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 Weltorganisation, »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, Bihać oder Sarajevo verschwunden 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 UN, diesem Jahr der Rückblicke, der Reformdebatten und hoffentlich auch des Neuanfangs zu thematisieren. Das Jubiläum der Uno wie auch die Katastrophen von Bosnien oder Rwanda 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 neugegründeten Organisation der Vereinten Nationen 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 Veto-recht, 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 Si-

cherheit erkannte man lediglich in kriegerischen Konflikten zwischen Staaten.

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 Verteilung der weltwirtschaftlichen Gewichte, die Verschwendung der natürlichen Ressourcen, die Gefahren für Klima und Umwelt – keine dieser Sicherheitsbedrohungen wurde bei der Begründung der UN 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 UN-Mitglieder existierten vor 50 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.



Dr. Richard von Weizsäcker,  
geb. am 15. April 1920  
in Stuttgart,

*Bundespräsident a. D. der Bundesrepublik Deutschland, war Kovorsitzender der Ende 1993 auf Vorschlag von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali von der ›Ford Foundation‹ einberufenen ›Unabhängigen Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen‹. Richard von Weizsäcker studierte Rechtswissenschaften und Geschichte an den Universitäten Oxford, Grenoble und Göttingen. Von 1938 bis 1945 war er Soldat, zuletzt als Hauptmann der Reserve in einem Infanterieregiment. Nach Abschluß seines Studiums nach dem Krieg nahm er eine Tätigkeit in der Wirtschaft auf. Von 1964 bis 1970 war er Präsident des Deutschen Evangelischen Kirchentages; eineinhalb Jahrzehnte lang war er Mitglied der Synode und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland. Dem Deutschen Bundestag gehörte er von 1969 bis 1981 an; zeitweise war er Vorsitzender der Grundsatzkommission und der Grundsatzprogrammkommission der CDU. Von 1979 bis 1984 war er Regierender Bürgermeister von Berlin, von 1984 bis 1994 Bundespräsident.*

Nun muß man angesichts der vergangenen fünf Jahrzehnte 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 Blauhelmmissionen, die nicht auf die UN-Charta 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 Menschenrechtskommission in Genf 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, die heutige Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die als sogenannte regionale Abmachung gemäß Kapitel VIII der UN-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 den Nachrichten die in diesem Jahr erfolgreich abgeschlossenen UN-Missionen in Mosambik (ONUMOZ) und El Salvador (ONUSAL) nur selten vorkamen – auch das kann als Erfolg der Vereinten Nationen gelten.

Den Verdiensten und Erfolgen stehen die Fehlleistungen und Rückschläge gegenüber. Ihre neben der Friedenssicherung 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 Umweltzerstörung 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 30 gewaltsame Auseinandersetzungen weltweit in Gang; von ihnen ist aber nur ein einziger ein klassischer Konflikt zwischen zwei Staaten, also jene Art von Krieg, für welche die Strukturen der UN nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges einst geschaffen wurden. Die Versorgung von Bürgerkriegsflüchtlingen, sogenannter Binnenflüchtlinge, war im Aufgabenbereich des Hohen Kommissars, der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) ebensowenig

vorgesehen wie nach 1945 eine 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.

## REFORMBEDARF UND REFORMVORSCHLÄGE

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 UN-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 UN sind 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.

Um dafür einen Anstoß zu geben, hatte Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali angeregt, die »Unabhängige Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen« zu schaffen. Unter ihren zwölf Mitgliedern aus zwölf Staaten waren die ehemaligen Außenminister aus Indien und Japan, Muchkund Dubey und Koji Kakizawa, die großartige Menschenrechtskämpferin und Umweltschützerin Wangari Maathai aus Kenia und die ebenso eindrucksvolle Ökologin Alicia Bárcena Ibarra aus Mexiko. Auch die frühere polnische Premierministerin Hanna 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 Stéphane Hessel aus Frankreich gehörten der Arbeitsgruppe an.

Die menschlichen und politischen Erfahrungen der 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 Treffen 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, der frühere Büroleiter von Javier Pérez de Cuéllar, tätig. 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 stehen auf der Tagesordnung der 50. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung.

Einige zentrale Gedanken haben die Arbeit der Unabhängigen Arbeitsgruppen 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 sollen die UN in ihren Strukturen widerspiegeln: ein Wirtschaftsrat und ein 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-Organe 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 – die Weltbank und der Internationale 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, an Stelle des ECOSOC einen UN-Wirtschaftsrat mit bis zu 23 Mitgliedern einzurichten. 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, hätten einzelne UN-Sonderorganisationen und auch die Bretton-Woods-Institutionen dem Rat zu berichten und relevante Fragen mit ihm zu 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 Mitgliedstaaten sollten, 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 von Bedrohung und Verletzung dieser Rechte berichten. Der Sozialrat soll ferner im Bereich der sozialen Entwicklungsmaßnahmen 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 zerfallenen Staatswesen soll er die Verantwortung tragen und damit Aufgaben des aufzulösenden Treuhänders 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 ›zivile‹ 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 Sozialrats und des Wirtschaftsrats 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 derzeit 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 des Kreises 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 Vereinten Nationen 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 Rates 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 gelänge, wenn also die Ständigen Mitglieder beinahe deckungsgleich mit den G-7-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 Blockfreien 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 die regulären Blauhelmissionen ersetzen. Deshalb soll sie gemäß Artikel 40 der Charta (der sich mit ›vorläufigen Maßnahmen‹ befaßt)

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 Rwanda, 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 UN, 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 Sicherheitsrats 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, soll sie – auch im Sinne eines umfassenden Sicherheitsbegriffs – eine militärische wie eine zivile Komponente und auch Polizeikräfte umfassen.

#### KEIN GRUND ZUR RESIGNATION

Ungeachtet aller strukturellen Defizite behindert gegenwärtig kein anderes Problem die UN 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 beizutragen haben, versuchen immer wieder, eigene Forderungen gegenüber den UN durch Verzögerung ihrer Zahlungen 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 aus Deutschland stammender Untergeneralsekretär 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 Budget der UN (die Sonderorganisationen haben ihre eigenen Haushalte) ist im Vergleich zu den nationalen Haushalten geradezu winzig; es beläuft sich ohne die freiwilligen Beiträge zu Spezialorganen wie dem UNHCR und ohne die Pflicht-Umlagen für die friedenssichernden Maßnahmen auf nicht mehr als 1,3 Mrd US-Dollar. Seit 15 Jahren ist das reguläre Budget, vom Inflationsausgleich abgesehen, überhaupt nicht gewachsen. 1994 betragen die Kosten aller Blauhelmissionen 3,3 Mrd Dollar. Das sind pro Kopf der Weltbevölkerung rund 60 Cents – verglichen mit den 150 Dollar, die für Rüstungsgüter ausgegeben werden, ein bescheidener Betrag.

Die Unabhängige Arbeitsgruppe stimmt im Finanzbereich weitgehend mit dem von dem ehemaligen US-Notenbankchef Paul Volcker und dem früheren Vizepräsidenten der Bank von Japan, Shijuro Ogata, 1993 vorgelegten Bericht zur Finanzreform der UN überein. Es ist durchaus in Betracht zu ziehen, die übergroße Abhängigkeit der Uno von einigen wenigen großen Zahlern zu verringern, zum Beispiel also auch den Anteil der Vereinigten Staaten zu mindern, vorausgesetzt, daß diese reichste Nation der Welt nicht immer wieder zum größten Schuldner der UN wird, sondern ihre Beiträge pünktlich bezahlt. Es ist keine große Kunst, die Vereinten Nationen zu kritisieren, wenn Regierungen den Erfolg von UN-Missionen wie der Uno überhaupt von vornherein durch Zahlungsverweigerung unmöglich machen. Im übrigen wird ein Ausschuß der Generalversammlung 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 so viele Bedienstete hat wie die Vereinten Nationen mit allen ihren Unter- und Sonderorganisationen, die zudem alle eine weitgehende einheitliche Ausbildung haben und die gleiche Sprache sprechen, im wörtlichen wie im übertragenen Sinne.

Über die Chancen zur Realisierung der Reformvorschläge hat sich



*Der Bundesrepublik Deutschland stattete UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali im Januar 1995 wieder einen Besuch ab. In Berlin wurde er von Bundespräsident Roman Herzog empfangen und traf bei dieser Gelegenheit auch mit Richard von Weizsäcker zusammen (unser Bild). Der Bundespräsident a. D. war auf seinen Vorschlag hin zum Ko-Vorsitzenden der 'Unabhängigen Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen' berufen worden; deren Bericht wurde ihm dann im Juni dieses Jahres übergeben.*

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 einschließlich aller fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats notwendig. Niemand verzichtet gern und freiwillig auf seine Privilegien. Auch hat es schon manchmal Verhinderungsbündnisse zwischen armen und reichen, nördlichen und südlichen Ländern gegeben – etwa im Umwelt- und Klimaschutz –, um notwendige Reformen 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 Vereinten Nationen 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.« Daran wird sich schließlich auch der heutige amerikanische Kongreß messen wollen und messen müssen.

Deutschland als drittgrößter Beitragszahler der Vereinten Nationen hat gewiß keinen Grund, einer Debatte aus dem Wege zu gehen, die sich mit der Steigerung unserer Mitsprache bei den UN 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 Vereinten Nationen künftig den sozialen, ökonomischen, kulturellen Ursachen gewaltsamer Konflikte präventiv begegnen sollen, 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 Prozent 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 UN 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.

---

Der Verfasser dankt Carel Mohn für seine Mitarbeit.

## Wirklich ein Erfolg?

### Namibia und die Vereinten Nationen

SAM NUJOMA

#### Die frühen Jahre

Namibias Beziehungen zu den Vereinten Nationen sind so alt wie die Organisation selbst. Sie reichen sogar bis zu ihrer Vorgängerorganisation, dem Völkerbund, zurück, der im Jahre 1919 auf der Versailler Friedenskonferenz Namibia, das damalige Südwestafrika, Großbritannien als C-Mandat übertragen hatte. London wiederum delegierte die Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeiten an die Regierung der Südafrikanischen Union. Dadurch wurde der deutsche Kolonialismus auch förmlich beendet – und der südafrikanische Kolonialismus an seine Stelle gesetzt. Unter den Bestimmungen des Mandatssystems war Südafrika verpflichtet, dem Völkerbundrat einen jährlichen Bericht über die Verwaltung des Gebiets vorzulegen, der von der Ständigen Mandatskommission geprüft werden sollte. Südafrika hat derartige Berichte jedoch nie eingereicht und stattdessen versucht, das ihm anvertraute Gebiet als »integrierenden Bestandteil der Union« zu behandeln und es sich als eine seiner Provinzen einzuverleiben. Diese Politik wurde ausdrücklich und absichtlich ohne Rücksicht auf den Völkerbund verfolgt.

Zwischen dem Mandatsgebiet und dem Völkerbund bestand kein eigentlicher Kontakt bis zum April 1946, als dieser nach dem Zweiten Weltkrieg durch die am 24. Oktober 1945 ins Leben getretene Organisation der Vereinten Nationen abgelöst wurde. In der UN-Charta wurden in Kapitel XII Vorkehrungen für ein internationales Treuhandsystem getroffen, das das alte Mandatssystem des Völkerbunds ersetzen sollte. Wenngleich das Treuhandsystem der UN eine Ver-

besserung gegenüber dem Mandatssystem des Völkerbunds darstellte, trug es wenig dazu bei, das Leid und die Demütigungen des namibischen Volkes zu lindern, die dieses seitens der Südafrikaner erfahren mußte.

Auf der Konferenz von San Franzisko unternahm die Südafrikanische Union am 12. Mai 1945 einen neuerlichen Versuch, sich Namibia einzuverleiben, indem ihr Vertreter erklärte, daß »für das Territorium keine Aussicht besteht, jemals als eigenständiger Staat zu existieren...«

Die beiden traditionellen Führer Maharero und Kutako setzten jedoch die Tradition des Widerstands ihrer Vorväter fort und beauftragten 1946 Pastor Michael Scott, in ihrem Namen bei den UN eine Bittschrift einzureichen mit dem Ziel, Südafrikas Versuch, Namibia der Union anzuschließen, zu verhindern. Petitionen an die Adresse der Vereinten Nationen wurden das zentrale Druckmittel des politischen Protests, wie der Anstieg ihrer Zahl von 1 im Jahre 1946 bis auf 120 im Jahre 1960 beweist. Obwohl diese Petitionen nur begrenzten Erfolg zeitigten, trugen sie doch dazu bei, daß die Flamme des Widerstands in Namibia und auf internationalen Foren weiter loderte. Die führende Persönlichkeit dieser Phase des namibischen Widerstands war Hosea Kutako, der am 17. Juli 1970 im Alter von 104 Jahren verstarb.

Mit der Zeit übernahmen junge Namibier die Führerschaft von den Altvorderen und bestimmten ihre Position gegenüber den neuen politischen Realitäten. Die jungen, radikaleren Aktivisten wurden angesichts der mageren Fortschritte herkömmlicher Protestformen und