

Der Berg hat eine Maus geboren

Die Abschlusserklärung des Uno-Reformgipfels bleibt deutlich hinter den Vorschlägen von Generalsekretär Kofi Annan zurück

Heute beginnt der Uno-Reformgipfel in New York. Doch eine Reform der Vereinten Nationen, die die Handlungsfähigkeit der Weltorganisation stärkte, ist weiterhin ebenso wenig in Sicht wie die Umsetzung der vor fünf Jahren beschlossenen Millenniumsziele zur Halbierung der weltweiten Armut bis 2015.

Die Abschlusserklärung, mit der die Staats- und Regierungschefs der 191 Uno-Mitgliedstaaten ihren heute in New York beginnende Reformgipfel am Freitag beenden werden, bleibt in allen wesentlichen Punkten zum Teil weit hinter den Vorschlägen und Handlungsempfehlungen zurück, die Generalsekretär Kofi Annan der Generalversammlung im März vorgelegt hatte.

Damit ist insbesondere die Strategie der US-Regierung aufgegangen, die lediglich an konkreten Vereinbarungen zur Terrorismusbekämpfung und zur Managementreform in der New Yorker Uno-Zentrale interessiert war; verbindliche Verpflichtungen zur Armutsbekämpfung, zur Erhöhung der Entwicklungshilfe, zur nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle oder zum Klima- und Umweltschutz wollten die USA jedoch vermeiden.

Flut von Streichungsanträgen

In der Nacht zum Dienstag einigte sich eine vom Präsidenten der Generalversammlung, Jean Ping (Gabun), einberufene Kerngruppe von 30 Uno-Staaten nach über zweiwöchigen Krisenverhandlungen auf den endgültigen Text der Abschlusserklärung. Zwar hatte Ping bereits Anfang August nach mehrmonatigen intensiven Konsultationen mit allen Mitgliedstaaten einen Entwurf vorgelegt, in dem die ursprünglichen Vorschläge des Generalsekretärs vom März noch zu gut 90 Prozent enthalten waren. Doch gegen Pings 39-seitigen Textentwurf legte US-Botschafter John Bolton am 22. August eine Liste mit 750 Streichungs- und Änderungsvorschlägen vor.

Unter anderem forderte die Regierung Bush, jegliche Erwähnung der Millenniumsziele zur Armutsbekämpfung aus dem Dokument zu streichen, zu denen sich die USA angeblich «niemals verpflichtet» hätten. Zwar wäre eine Mehrheitsabstimmung des Gipfels über Pings Entwurf nach den Uno-Bestimmungen durchaus möglich gewesen und hätte wahrscheinlich eine überwältigende Mehrheit von über 170 Staaten für das Dokument erbracht. Doch im Bemühen um Konsens mit den USA plädierte insbesondere die EU für erneute Verhandlungen.

Taktischer Themenschacher

Ermuntert durch den Frontalangriff des mächtigsten Uno-Mitglieds auf das Reformpaket des Generalsekretärs brachten daraufhin auch andere Staaten – unter anderem Kuba, Venezuela, Russland, China und Ägypten – ihre früher einmal geäusserten Bedenken erneut auf den Tisch. Die Verhandlungen gerieten zu einem taktischen Schacher mit Themen, die sachlich nichts miteinander zu tun haben.

In den letzten Verhandlungstagen standen dabei insbesondere die Forderungen der Länder des Südens nach konkreten und verbindlichen Verpflichtungen des Nordens zur Armutsbekämpfung gegen das – auch von Annan unterstützte – Verlangen Washingtons nach einer weitreichenden Managementreform in der New Yorker Uno-Zentrale und einer Stärkung der Rolle und Kompetenzen des Generalsekretärs. Diese Vorschläge könnten zu einer «Schwächung der Generalversammlung» führen, wandten Ägypten, Indien und andere einflussreiche Uno-Staaten ein.

Verwässerte Millenniumsziele

Der jetzt vorliegende Kompromisstext ist in beiden Fragen unbefriedigend. Zwar liessen die USA eine weitgehend unverbindliche Erwähnung der Millenniumsziele nun doch zu – aber ohne eine konkrete Verpflichtung auf ihre Umsetzung. Dieselbe Verwässerung erfolgte bei den konkreten, zum Teil mit Zeitplänen verbundenen Verpflichtungen der Industriestaaten zur Armutsbekämpfung, die Annan ursprünglich vorgeschlagen hatte: unter anderem Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe auf 0,7 Prozent des Bruttonationalprodukts bis 2015, Abbau der Agrarsubventionen, verstärkter Schuldenerlass, verbesserter Marktzugang für die 48 ärmsten Länder der Erde.

Überall Rückschritte

Die Formulierungen der Gipfelerklärung zu diesen Fragen bleiben teilweise sogar noch hinter den Beschlüssen des Weltsozialgipfels von Monterrey im Jahr 2002 zurück. Auf der anderen Seite bleiben die Kompromissformulierungen zur Managementreform bei der Uno ebenfalls hinter den Erfordernissen zurück, die spätestens mit dem Skandal um das Irak-Hilfsprogramm «Öl für Nahrungsmittel» deutlich wurden.

Der von Annan vorgeschlagene Menschenrechtsrat soll zwar geschaffen werden und die bisherige, allseits kritisierte

Kommission ersetzen. Die Kriterien für die Mitgliedschaft in dem Rat und das Verfahren zur Wahl seiner Mitglieder bleiben aber ungeklärt.

Das zwiespältige Verhältnis der USA zur Uno

Als der umstrittene neue Uno-Botschafter der USA, John Bolton, vergangenen Monat in New York eintraf, erklärte er, er sei bereit, die Uno durchzuschütteln. Tatsächlich machte sich Bolton daran, den mühsam erarbeiteten Reformkompromiss zu zerzausen, indem er in letzter Minute 750 Änderungswünsche im Reformpapier anbrachte. Das Weisse Haus möchte vor allem die ehrgeizigen Ziele bei der Armutsbekämpfung und die Massnahmen gegen den Klimawandel zurückbinden und stattdessen eine härtere Linie im Kampf gegen den internationalen Terrorismus festschreiben.

Frustration über den Irak-Krieg

Boltons Ernennung zum Uno-Botschafter in der Sommerpause des Kongresses sorgte für Schlagzeilen, nachdem sich der Senat während fünf Monaten geweigert hatte, Bolton zu bestätigen, weil er sich nicht zuletzt als polemischer Uno-Kritiker einen Namen gemacht hatte. Doch gerade Boltons Unverblümtheit bezeichnet das Weisse Haus als seine Stärke. Bush betonte, Bolton sei einer «unserer talentiertesten und erfolgreichsten» Diplomaten, der die Interessen der USA kraftvoll vertrete und mithelfen werde, die Uno in eine stärkere, wirkungsvollere Organisation umzugestalten. Demokraten und eine beachtliche Anzahl Republikaner befürchteten indessen, dass Bolton mit seiner wenig diplomatischen Art das ohnehin gespannte Verhältnis der USA mit ihren Verbündeten weiter gefährde.

Nile Gardiner von der konservativen Heritage Foundation bezeichnete Boltons Ernennung denn auch als klares Zeichen dafür, dass die Regierung Bush das Aufräumen bei der Uno als Priorität betrachte. Vorfälle wie der Skandal um das Programm «Öl für Nahrungsmittel» in Irak oder der sexuelle Missbrauch von Flüchtlingsmädchen in Kongo durch Angehörige der Uno-Friedenstruppe führten dazu, dass das Vertrauen der Regierung Bush und der US-Bevölkerung in die Weltorganisation gelitten hat. Besonders frustriert über die Uno ist das Weisse Haus indessen seit dem Irak-Krieg. Anders als beim Krieg gegen Afghanistan, der kurz nach den Attentaten vom 11. September 2001 mit dem Segen der Uno begann, verweigerten die Vereinten Nationen der USA beim Irak-Krieg die Zustimmung.

Als der damalige Aussenminister Colin Powell im Februar 2003, kurz vor Kriegsbeginn, der Vollversammlung «Beweise» für die angeblichen Massenvernichtungswaffen Iraks vorlegte, meinte er in scharfem Ton: «Diese Organisation läuft Gefahr, jegliche Bedeutung zu verlieren, wenn sie Irak weiterhin erlaubt, sie herauszufordern, ohne dem unverzüglich und wirksam entgegenzutreten.» Konservative Kommentatoren in den USA gingen noch weiter und prophezeiten das Ende der Uno, falls sie den Krieg nicht unterstütze.

Kritik unerwünscht

Der Irak-Krieg machte Washington indessen auch klar, dass die USA trotz ihrem Status als einzige Supermacht der Welt nicht in der Lage sind, alles alleine zu erledigen. Nicht nur in Irak, wo die Situation sich nicht so entwickelte, wie das Weisse Haus ursprünglich erwartet hatte, auch bei Themen wie dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus, dem Umgang mit der Gefahr von Massenvernichtungswaffen oder der Verbreitung von Demokratie und Freiheit sind die USA auf andere Staaten angewiesen. Aus diesem Grund hoben die USA im Vorfeld des heute beginnenden Gipfeltreffens und trotz der Ernennung Boltons immer wieder hervor, dass sie der Uno nach wie vor verpflichtet seien. Doch Beobachter weisen darauf hin, dass die USA die Existenz der Uno nur dann begrüssten, wenn diese die Durchsetzung der US-Ziele unterstütze, während Kritik von der Uno unerwünscht sei.

Damit haben sich die USA weit von der Idee Präsident Harry Trumans entfernt, der am Gründungsfest 1945 sagte, die Uno würde das Vertrauen all jener verraten, die im Krieg starben, «wenn sie selbstsüchtig zum Vorteil einer einzelnen Nation missbraucht wird». Zuvor, noch während des Zweiten Weltkrieges, hatte Präsident Franklin Roosevelt den Namen «Vereinte Nationen» geprägt, als 26 Staaten versprochen, zusammen gegen die Achsenmächte zu kämpfen. Die Unterzeichnung der Uno-Charta fand in San Francisco statt, und die Tatsache, dass das Hauptquartier in New York aufgeschlagen wurde, zeigte, wie wichtig die Uno in der Anfangszeit für die USA war. Während des Kalten Krieges verhielten sich die USA ähnlich wie die europäischen Staaten, denn der Ostblock musste völkerrechtlich eingebunden werden.

Politische Wende ab 1989

Doch mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion 1989 begann sich der Graben zwischen Europa und den USA aufzutun, der nicht zuletzt auf das unterschiedliche Verständnis der nationalen Identität zurückzuführen ist. Seit 1989 stellten die USA ihre Souveränität immer stärker in den Vordergrund und begannen systematisch, die Teilnahme an völkerrechtlichen Verträgen zu verweigern. Stattdessen trieben sie die Zusammenarbeit mit einzelnen Staaten von Fall zu Fall voran – die «Koalition der Willigen» wurde geboren. In dieser Koalition setzen die USA die Ziele, und andere Staaten schliessen sich ihr an, ohne allerdings mitreden zu können.

Zugleich bezahlen die USA mit jährlich drei Milliarden Dollar mehr ans Uno-Budget als jeder andere Staat und haben

deshalb grossen Einfluss. Ein überparteilicher Kongressausschuss unter der Leitung des ehemaligen republikanischen Kongressabgeordneten Newt Gingrich und des Demokraten George Mitchell kam zum Schluss, dass sich die Uno nur mit US-Führung von ihren derzeitigen Schwierigkeiten erholen und Reformen durchsetzen könne. Andererseits weisen Beobachter darauf hin, dass es dafür die Zusammenarbeit mit andern Nationen brauche.

Laut der Tageszeitung «Christian Science Monitor» hat das inzwischen auch US-Botschafter Bolton eingesehen. Er sei in den letzten Tagen vor dem Gipfel stiller geworden und verbringe mehr Zeit in Verhandlungen hinter verschlossenen Türen. «Wir wissen nicht, ob Boltons ursprüngliches Verhalten nur eine Verhandlungstaktik war oder ob er sehr schnell lernt, aber wir haben eine Veränderung bemerkt», sagte ein Uno-Vertreter der Zeitung.