

Amerikas UN-Reform-Agenda: die Debatte zur Reform und Zukunft der Vereinten Nationen

Braml, Josef

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Braml, J. (2006). *Amerikas UN-Reform-Agenda: die Debatte zur Reform und Zukunft der Vereinten Nationen*. (SWP-Studie, S 19). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-245103>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Josef Braml

Amerikas UN-Reform-Agenda

Die Debatte zur Reform und
Zukunft der Vereinten Nationen

S 19
August 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Veränderte Rahmenbedingungen
amerikanischer UN-Politik**
- 9 **Reformgedanken auf dem
»Marktplatz der Ideen«**
- 9 Budget-/Finanzierungsreform
- 9 Managementreform des Generalsekretariats
- 9 Terrorismusdefinition
- 10 Souveränitätsbegriff
- 10 Sicherheitsrat
- 11 Peacekeeping/Peacebuilding
- 13 Menschenrechtsrat
- 14 Bündelung von Reformideen durch die
Experten-Task-Force
- 15 **Reforminitiativen im Kongress**
- 15 Öffentliche Meinung zur Legitimation von
Reforminitiativen
- 17 Gesetzesinitiativen im Abgeordnetenhaus
- 18 Gesetzesinitiativen im Senat
- 19 **Die Haltung der Bush-Administration**
- 19 Positionierung gegenüber dem Kongress
- 19 Reformforderungen an die UN
- 22 Das Druckmittel: »Power of the Purse«
- 24 Alternativen zur UN
- 27 **Fazit und Empfehlungen**
- 29 **Abkürzungen**

**Amerikas UN-Reform-Agenda.
Die Debatte zur Reform und Zukunft
der Vereinten Nationen**

Die Vereinten Nationen haben bei der politischen Elite in den USA merklich an Zustimmung eingebüßt. Experten, Meinungsführer und Entscheidungsträger im Kongress und in der Administration äußern sich zunehmend kritisch und fordern grundlegende Reformen der Weltorganisation. Der Reformgipfel zum sechzigjährigen Bestehen der Vereinten Nationen blieb weit hinter den Erwartungen zurück. Welche Reformforderungen werden in der öffentlichen US-Debatte artikuliert? Auf welche künftige amerikanische UN-Reformpolitik sollten wir uns einstellen?

In der amerikanischen Debatte wird in erster Linie eine Reform der Finanzierung und des Managements der UN gefordert. Auch der neu geschaffene Menschenrechtsrat wird kritisch hinterfragt. Darüber hinaus werden insbesondere die Aufgaben des Peacekeeping bzw. Peacebuilding diskutiert: Wie kann den neuen, grenzüberschreitenden Bedrohungen begegnet werden, die von der porösen inneren Struktur prekärer und zerfallender Staaten ausgehen? Dabei geht es auch um das Recht bzw. die Pflicht zu intervenieren, wenn ein Staat seine Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) gegenüber seinen Bürgern nicht erfüllt, und um die Frage, ob ausschließlich der UN-Sicherheitsrat zu einem derartigen Eingriff in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten legitimiert sein soll. Schließlich wird auch eine umfassende Terrorismusdefinition gefordert.

Um Reforminitiativen voranzutreiben, wurden im Kongress zwei legislative Vorstöße unternommen (einer im Abgeordnetenhaus und einer im Senat), die die Leistung von US-Beitragszahlungen von der Reformfähigkeit der UN abhängig machen würden. Die Administration befürwortet die Senatsinitiative, weil sie der Regierung ein Druckmittel gegenüber den Vereinten Nationen gäbe, ohne den politischen Handlungsspielraum des Präsidenten gegenüber dem Kongress einzuschränken. Bei der Vermittlung politischer Vorhaben zwischen nationaler und internationaler Ebene wäre die Exekutive nach den Vorschlägen des Senats gut positioniert: Die innenpolitische Unterstützung des Kongresses – der seine Initiativen mit der öffentlichen Meinung legitimiert – könnte von der Bush-Administration außenpolitisch instrumentali-

siert werden, um nachdrücklich UN-Reformen zu fordern.

Washington will eine »nachhaltige Reformrevolution« der UN in Gang setzen. Die Finanzierung soll künftig stärker auf freiwilliger Basis erfolgen. Die UN sollen so dazu gebracht werden, ihre Transparenz zu erhöhen und ihrer Rechenschaftspflicht verstärkt nachzukommen. Durch regelmäßige Programmevaluierungen könnten Einsparungen erzielt und die insgesamt knapperen Ressourcen den von den USA als nützlich angesehenen Aufgaben zugewendet werden (das sind vor allem die neu geschaffene UN-Friedenskonsolidierungskommission und der Demokratiefonds).

In der Substanz wird sich wenig an der bislang vorherrschenden US-Strategie des instrumentellen bzw. selektiven Multilateralismus ändern. Der amtierenden US-Regierung geht es weiterhin vorrangig darum, mittels der Weltorganisation amerikanische Interessen zu fördern bzw. zu legitimieren. Wenn dies nicht gelingt, werden die außenpolitischen Ziele der Weltmacht auf anderen Wegen durchgesetzt, wenn nötig im Alleingang oder mit ausgesuchten Partnern (»Koalitionen der Willigen«). Im Sinne eines kompetitiven Multilateralismus werden die verschiedenen multilateralen Organisationen und Institutionen angehalten, um die Aufmerksamkeit der USA zu konkurrieren. Damit kann Amerika je nach Bedarf aus einem breiteren, nötigenfalls auch neu zu schaffenden Angebot an multilateralen Dienstleistungen das am besten geeignete Instrument auswählen.

In der deutschen und europäischen Politik kann über die kritische Haltung der USA gegenüber den Vereinten Nationen nicht einfach hinweggesehen werden. Bisherige Erfahrungen, vor allem die Vorenthaltung von Beitragsleistungen in den neunziger Jahren, haben gezeigt, dass der Handlungsspielraum der UN merklich von den USA beeinflusst werden kann. Damit sind auch deutsche Interessen berührt: Da die Berliner Außenpolitik der multilateralen Grundorientierung der deutschen Bevölkerung folgt, kommt den UN für Deutschland große Bedeutung zu.

Um zu verhindern, dass sich die politischen Standpunkte und Weltansichten dies- und jenseits des Atlantiks weiter auseinanderentwickeln, sollte deutsche Politik im Sinne des effektiven Multilateralismus pragmatisch jene US-Reforminitiativen unterstützen, die im gemeinsamen transatlantischen Interesse liegen. Die Stabilisierung prekärer und zerfallender Staaten beispielsweise wird spätestens seit den Anschlägen

vom 11. September 2001 in den USA parteiübergreifend als nationale Sicherheitsherausforderung angesehen.

Für diese strategische Aufgabe ist auch eine langfristige und kooperative Arbeitsteilung zwischen Nato und UN bei der Beilegung von Konflikten und bei der Friedenskonsolidierung notwendig. Die neu geschaffene UN Peace Building Commission eröffnet hier ein Forum zur Abstimmung zwischen UN und Nato und anderen relevanten Akteuren. Die USA sollten vom Wert der Vereinten Nationen überzeugt werden, indem Möglichkeiten der Kooperation zwischen den UN und der Nato unterstrichen werden, zum Beispiel bei der Konfliktbewältigung oder bei Friedenseinsätzen.

Aufgabenspektrum und Leistungen der Weltorganisation sollten durch öffentlichkeitswirksame Diplomatie in den amerikanischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess kommuniziert werden. Damit könnte in den USA ein umfassenderes Verständnis für die Beiträge der Vereinten Nationen zur Lastenteilung und zum langfristigen Erfolg amerikanischer Außenpolitik geweckt werden.

Aus amerikanischer Sicht wird die entscheidende Frage bleiben, ob sich die UN als Instrument bewähren, das Probleme wirklich zu lösen vermag. Zwar hat die multilateral-internationalistische Orientierung in der amerikanischen Bevölkerung und insbesondere bei den Eliten in nur kurzer Zeit spürbar nachgelassen. Das übersetzt sich aber nicht notwendigerweise in einen nachhaltigen Isolationismus. Eine knappe Mehrzahl der Amerikaner erwartet weiterhin, dass sich ihre Regierung – in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen – internationaler Probleme annimmt. Gleichwohl sind Amerikaner zunehmend skeptisch, ob die UN ihren Aufgaben gerecht wird.

Ob sich das Meinungsbild in den USA aufgrund des heftig umstrittenen Irakkrieges verzerrt hat und sich dieser auch parteipolitisch bedingte Ausschlag des Pendels langfristig wieder korrigiert, ist noch nicht abzusehen. Wenn sich jedoch die Wahrnehmung der Amerikaner bestärkt, im Irak zusehends auf sich alleine gestellt zu sein, und es zu einer weiteren Verschlechterung der dortigen Lage kommt, könnte in den USA die Bereitschaft zu internationalem Engagement weiter schwinden. Dies beträfe auch das Engagement im Rahmen der UN. Daher sollten Europa und die Vereinigten Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen für eine breitere internationale Unterstützung des Wiederaufbaus im Irak werben.

Veränderte Rahmenbedingungen amerikanischer UN-Politik

Die jüngste Kontroverse um die Rede des stellvertretenden UN-Generalsekretärs verdeutlicht das angespannte Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten. In seiner Ansprache mit dem Titel »Power and Super-Power« übte Mark Malloch Brown massive Kritik an der »Tarnkappen-Diplomatie« der USA.¹ Der Ständige US-Vertreter bei den Vereinten Nationen, Botschafter John Bolton, verurteilte die Äußerungen als »schwerwiegenden Fehler«, der der UN schaden werde. Er forderte UN-Generalsekretär Annan auf, zu den Äußerungen seines Stellvertreters Stellung zu beziehen. Kofi Annan bekräftigte Malloch Browns Forderung, dass sich die USA stärker innerhalb der Vereinten Nationen engagieren sollten. Der UN-Generalsekretär betonte, dass das konstruktive Mitwirken der USA für die erfolgreiche Arbeit und insbesondere die Reform der Vereinten Nationen ausschlaggebend sei.

In den USA, die immerhin einen wesentlichen Beitrag zur Gründung der Vereinten Nationen geleistet haben, werden vielerorts Forderungen artikuliert, die Weltorganisation grundlegend zu reformieren. Dabei fiel es jedoch bislang selbst ausgewiesenen Kennern der Materie schwer, »die wahre Position der Vereinigten Staaten gegenüber der Weltorganisation oder gar eine politische Linie in der Kakophonie von Stimmen und Ansichten der Entscheidungsträger, Abgeordneten und ihren Beratern [zu] erkennen«.²

Die innenpolitischen Rahmenbedingungen amerikanischer Außenpolitik gegenüber den Vereinten Nationen haben sich verändert. Eine umfassende Studie des »ambivalenten«³ Verhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und den Vereinigten Staaten beschreibt im Rahmen einer Analyse des Zeitraums von 1919 bis 1999 den »harten Kern von Skeptikern«,

die seit jeher im Kongress sehr gut repräsentiert, ja angesichts der damaligen, noch stärker internationalistischen und multilateralen Gesinnung der allgemeinen Bevölkerung und der Außenpolitikexperten in den USA überrepräsentiert waren.⁴

Während der Kongress weiterhin eine kritische Haltung gegenüber dem multilateralen UN-Regime einnimmt, ist unter Präsident George W. Bush nun gleichfalls die Exekutive merklich unilateraler eingestellt.⁵ Auch die eigentlich für den multilateralen Mainstream stehenden amerikanischen Außenpolitikexperten haben sich ebenso wie die öffentliche Meinung – nach einem Wiederaufleben multilateraler Präferenzen nach den Anschlägen vom 11. September 2001⁶ – spürbar in Richtung unilateraler Positionen verändert.

Die Auseinandersetzung über den Irakkrieg im UN-Sicherheitsrat und auch der »Öl für Lebensmittel«-Skandal ließen die Wertschätzung für die UN sowohl in der öffentlichen als auch der Elitenmeinung der USA auf einen historischen Tiefpunkt sinken. Vor diesem Hintergrund lässt die Analyse der US-Debatte zur Reform und Zukunft der Vereinten Nationen darauf schließen – so die zentrale These dieser Studie –, dass die Bush-Administration eine für sie günstige innenpolitische Konstellation außenpolitisch nutzt: Sie kann mit dem Reformdruck des Kongresses (dessen Reformprotagonisten ihre legislativen Vorstöße mit der öffentlichen Meinungslage rechtfertigen) ihren Reformforderungen gegenüber der UN Nachdruck verleihen, um amerikanische Interessen durchzusetzen.

Sogenannte nationale Interessen sind in freiheitlich verfassten Demokratien nicht a priori gegeben oder selbstevident, sondern das jeweilige Ergebnis eines fortlaufenden politischen Willensbildungsprozesses.

1 Mark Malloch Brown, *Power and Super-Power: Global Leadership in the Twenty-First Century*, Rede des United Nations Deputy Secretary-General, 6.6.2006, New York: Century Foundation/Center for American Progress.

2 So zum Beispiel Edward Luck, »Die USA und die Vereinten Nationen: Ein seltsames Paar wird sechzig«, in: *Vereinte Nationen*, 53 (Oktober 2005) 5, S. 201–206 (202).

3 So bereits John G. Ruggie, »The United States and the United Nations: Toward a New Realism«, in: *International Organization*, 39 (1985) 2, S. 343–356 (355).

4 Edward Luck, *Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919–1999*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999, S. 13.

5 Aus der vielfältigen Literatur siehe zum Beispiel: Ernst-Otto Czempel, *Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen*, 4. Auflage, München: Beck, 2003, insbes. S. 91ff.

6 Jürgen Wilzewski, »Die Bush-Doktrin, der Irakkrieg und die amerikanische Demokratie«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1.11.2004) B45, S. 24–32 (insbes. 27–29).

Das nationale Interesse umfasst mehr als nur Meinungen von politischen Amtsträgern und Äußerungen von Amerikanern in Umfragen: »Es ist die Meinung im Anschluss an öffentliche Diskussion und eingehende Beratung.«⁷

Expertisen und Ideen von Fachleuten in Think Tanks, Universitäten und den Medien tragen in den USA wesentlich zur Herausbildung nationaler Interessen bei: Experten und Meinungsführer können mitbestimmen, welche Themen von nationalem Interesse sein sollen (*agenda setting*). Sie liefern aber auch Begriffe, Konzepte, Ideen, also Vorstellungsinhalte, und geben damit den Rahmen des politisch Vorstellbaren und Möglichen vor (*agenda framing*).⁸

Die Vereinten Nationen, vor allem die Reform ihrer Aufgaben und Organisation, sind zum politisch relevanten, ja akuten nationalen Sicherheitsthema der USA geworden.⁹ Auf dem »Marktplatz der Ideen« wurde politischer Handlungsbedarf artikuliert. Die Ideen zur Reform und Effizienzsteigerung der Vereinten Nationen haben zwar keinen direkten (nachweisbaren) Einfluss auf konkrete politische Entscheidungen. Doch die Beiträge von Experten prägen die öffentliche Meinung und das geistige Klima der amerikanischen Gesellschaft mit und finden indirekt, aber auch unmittelbar über Kommissionen und Anhörungen oder die Übernahme von Regierungsverantwortung Beachtung im zentralen politischen Entscheidungssystem. Nicht zuletzt legitimieren politische Entscheidungsträger ihre Politik auch mit wissenschaftlichen Fachurteilen oder der Meinung der Öffentlichkeit (vor allem der angenommenen Meinung ihrer Wähler). Insofern ist die Experten-debatte über die UN-Reform ein wichtiger Indikator für die zukünftige Politik der USA, die wiederum den Handlungsspielraum der Weltorganisation und damit auch die Möglichkeiten multilateraler Außenpolitik hierzulande beeinflusst.

⁷ Joseph Nye, *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2002, S. 139.

⁸ Ausführlicher zur Rolle und Arbeitsweise von Think Tanks siehe Josef Braml, *Think Tanks versus »Denkfabriken«? U.S. and German Policy Research Institutes' Coping with and Influencing Their Environments*, Baden-Baden: Nomos, 2004.

⁹ Siehe zum Beispiel den programmatischen Titel des Berichtes der Task Force on the United Nations, *American Interests and U.N. Reform*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace, Juni 2005.

Reformgedanken auf dem »Marktplatz der Ideen«

Experten amerikanischer Think Tanks diskutieren vor allem die Budget-/Finanzierungsreform, die Managementreform und Verantwortlichkeiten des Generalsekretariats, die Terrorismusdefinition, den Souveränitätsbegriff, die Rolle des Sicherheitsrats, die Notwendigkeit des Peacekeeping bzw. Peacebuilding und den Menschenrechtsrat.

Budget-/Finanzierungsreform

Um einen zuverlässigen und stetig aktualisierten Überblick über die finanziellen Zuwendungen der Vereinigten Staaten an die UN zu erhalten, sollte nach Auffassung einiger Experten¹⁰ das U.S. Office of Management and Budget (OMB), das den Präsidenten bei der Aufstellung des jährlichen Haushalts und bei der laufenden Evaluierung bestehender Programme unterstützt, jährlich eine Übersicht der freiwilligen und der Pflichtbeiträge erstellen. Eine Rechnungsprüfung sämtlicher UN-Abteilungen soll gewährleisten, dass jedes Programm modernen Management- und Buchhaltungserfordernissen gerecht wird. Dabei sollten die USA auch überprüfen, welche Beitragsverpflichtungen in freiwillige Zuwendungen umgewidmet werden können. Zudem wird eine alte Forderung artikuliert, nach der Abstimmungen über Haushaltsfragen und Programmprioritäten der Weltorganisation gemäß dem Umfang der Beitragsleistungen einzelner Länder gewichtet werden sollen.¹¹ Sollte dies nicht möglich sein, müssten die Lasten der größeren Beitragszahler auf mehrere Länder verteilt werden. Eine Verringerung des US-Beitragsatzes

¹⁰ Siehe u.a. Brett D. Schaefer, *The U.N. Summit Document: At What Cost?*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 21.9.2005 (Heritage Web-Memo Nr. 853); ders., *The United Nations Reform Act of 2005: A Powerful Lever to Advance U.N. Reform*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 10.6.2005 (Heritage Web-Memo Nr. 759).

¹¹ Siehe zum Beispiel die Ausführungen des ehemaligen Assistant Secretary of State for International Organization Affairs und nunmehr wieder Experten der Heritage Foundation: Kim R. Holmes, *The Challenges Facing the United Nations Today: An American View*, vorbereitetes Manuskript der Rede beim Council on Foreign Relations, 21.10.2003.

würde schließlich auch aus fiskal-konservativer Sicht begrüßt.¹²

Managementreform des Generalsekretariats

UN-Generalsekretär Annan stellte eine Woche vor dem Reformgipfel der Weltorganisation im September 2005 anlässlich der Präsentation des »Volcker-Berichts« – eine 850seitige Leporelloliste mit Belegen für administrative Unzulänglichkeiten bis hin zur Korruption im Zusammenhang mit dem »Öl für Lebensmittel«-Programm – vor dem UN-Sicherheitsrat die selbstkritische Frage: »Wer unter uns kann nun noch behaupten, dass das Management der Vereinten Nationen kein Problem sei oder keiner Reform bedürfe?«¹³ Zwei Reformideen stehen in der amerikanischen Debatte hoch im Kurs: Erstens soll eine zentrale und hochrangige Position im UN-Sekretariat mit umfangreichen disziplinarischen Befugnissen geschaffen werden. Zweitens wird eine unabhängige Prüfungsbehörde – nach dem Vorbild der amerikanischen Government Accountability Office (GAO) – befürwortet. Insgesamt sollte der UN-Generalsekretär mehr Kompetenzen, vor allem bei Personalentscheidungen, erhalten, die auf Kosten der Befugnisse der Generalversammlung gehen würden.

Terrorismusdefinition

Das »Hochrangige Panel« (High-level Panel on Threats, Challenges and Change) – ihm gehörte auch der renommierte Sicherheitsexperte und frühere Nationale Sicherheitsberater der USA, Brent Scowcroft, an – empfiehlt, Terrorismus über die in den bestehenden Übereinkommen geregelten Tatbestände hinaus als

¹² Siehe zum Beispiel die langjährigen Forderungen des libertären Cato Institute: Edward H. Crane/David Boaz (Hg.), *Cato Handbook for Congress: Policy Recommendations for the 107th Congress*, Washington, D.C.: Cato Institute, 2001, S. 573–579; dies., *Cato Handbook for Congress: Policy Recommendations for the 106th Congress*, Washington, D.C.: Cato Institute, 1999, S. 537–543.

¹³ Kofi Annan zitiert in: Warren Hoge, »U.N. Chief Admits Oil-for-Food Missteps«, in: *New York Times*, 8.9.2005.

»jede Handlung« zu definieren, »die den Tod oder eine schwere Körperverletzung von Zivilpersonen oder Nichtkombattanten herbeiführen soll, wenn diese Handlung aufgrund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen«. ¹⁴ Diese Definition soll von der UN-Generalversammlung in einer Konvention ratifiziert werden. Zudem wird das Counterterrorism Committee des Sicherheitsrats aufgefordert, jene Länder öffentlich an den Pranger zu stellen, die Terroristen unterstützen oder terroristische Aktivitäten innerhalb ihrer Staatsgrenzen nicht ausreichend unterbinden. ¹⁵

Souveränitätsbegriff

Nach der auch in den USA vorherrschenden Meinung geht es heute weniger darum, zwischenstaatliche Angriffskriege zu verhindern und die Souveränität von Staaten und damit auch das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer Staaten zu garantieren. Vielmehr gilt es, neuen grenzüberschreitenden Bedrohungen zu begegnen, die von der porösen inneren Struktur prekärer und zerfallender Staaten ausgehen. Das Souveränitätsrecht eines Staates soll demnach an die »Verantwortung zum Schutz« (*responsibility to protect*) ¹⁶ der eigenen Bevölkerung vor schweren Menschenrechtsverletzungen und an die Bedingung geknüpft werden, dass vom eigenen Territorium keine Bedrohung für andere Länder ausgeht. Die »bedingte Souveränität« bedeutet für die internationale Staatengemeinschaft ein Recht, ja sogar eine Pflicht zu intervenieren, wenn ein Staat seine Sicherheitsverantwortung nicht erfüllt. Im Grundsatz akzeptierte die Weltgemeinschaft bereits dieses grundlegende Prinzip, ¹⁷ das es aber noch zu konkretisieren gilt.

¹⁴ United Nations, *Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. A More Secure World: Our Shared Responsibility*, New York 2004, S. 52.

¹⁵ Siehe zum Beispiel Katherine Torres, »UN Still Hamstrung on Defining Terror«, in: *Washington Times*, 6.7.2005.

¹⁶ Auf kanadische Initiative wurde diese Idee bereits im Dezember 2001 propagiert: International Commission on Intervention and State Sovereignty, *Responsibility to Protect*, Ottawa, Kanada: International Development Research Centre, 2001.

¹⁷ Das Prinzip der »Schutzverantwortung« wurde auch im Abschlussdokument (*Outcome Document*) des UN-Gipfels 2005 paraphrasiert. Jedoch wurde auf Drängen der Bush-Administra-

Sicherheitsrat

Nur wenige US-Experten sind der Auffassung, dass ausschließlich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten fragiler Staaten entscheiden und ihn legitimieren solle. Entsprechend wird darauf hingewiesen, dass der Sicherheitsrat seinen Aufgaben wiederholt (wie in Ruanda, im Kosovo oder in der westsudanesischen Provinz Darfur) nicht gerecht geworden sei. ¹⁸ Nach diesen Erfahrungen sollten westliche Demokratien notfalls auch ohne Billigung der UN zusammenarbeiten. ¹⁹

US-Experten und Meinungsführer argumentieren, dass der Sicherheitsrat mit einer Erweiterung um zusätzliche ständige Mitglieder noch uneffektiver, ²⁰ aber dabei nicht unbedingt repräsentativer würde. Zuweilen wird die Aufnahme Japans als bedeutender Beitragszahler und Indiens aufgrund dessen Machtposition in Asien begrüßt; gleichzeitig werden aber auch die Hoffnungen Deutschlands auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat enttäuscht, zumal die EU mit Großbritannien und Frankreich bereits über zwei permanente Mitglieder verfügt. ²¹ Um effektiver mit einer Stimme zu sprechen und den europäischen Integrationsprozess zu fördern, sollten die europäischen Staaten einen gemeinsamen Sitz im UN-Sicherheitsrat anstreben. ²² Zudem wird betont, dass die Vergabe per-

tion anstelle der »Verpflichtung« lediglich eine »moralische Verantwortung« und »Bereitschaft« zum Handeln festgelegt, um so eine legal-juristische Verantwortung zu verhindern. Zudem wurde auch der Appell gestrichen, der die fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat dazu aufrief, bei solchen Interventionen auf ihr Veto zu verzichten.

¹⁸ Siehe zum Beispiel Charles Hill, »How to Save the United Nations (If We Really Have To)«, in: *Hoover Digest*, (Winter 2005) 1 (Beitrag erschien zuvor im *Wall Street Journal*, 7.12.2004).

¹⁹ Dafür plädieren etwa Ivo Daalder und James Lindsay, »An Alliance of Democracies: Our Way or the Highway«, in: *Financial Times*, 6.11.2004. Siehe auch Richard Haass, »The Case for »Integration«, in: *National Interest*, Herbst 2005, S. 22-29 (26).

²⁰ Siehe zum Beispiel Nile Gardiner/Brett D. Schaefer, *UN Security Council Expansion Is Not in the US Interest*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 18.8.2005 (Heritage Backgrounder Nr. 1876).

²¹ So zum Beispiel Philip Gordon, »Scenarios for Reforming the United Nations«, in: *Le Monde*, 9.8.2005; Übersetzung auf der Website der Brookings Institution: <<http://www.brookings.edu/views/op-ed/gordon/20050808.htm>> (Zugriff am 26.6.2006).

²² Dafür plädierte u.a. Parag Khanna, »Taking the U.N. Seriously«, in: *Washington Times*, 2.12.2004.

manenter Sitze im UN-Sicherheitsrat nicht allein aus Gründen der regionalen Ausgewogenheit und *political correctness* erfolgen dürfe; vielmehr sollte künftig ein gemeinsames demokratisches Grundverständnis die Aktionen der UN leiten.²³ Die Debatte über die Erweiterung des Sicherheitsrats lenke nur von wichtigeren, praktikableren Reformthemen ab, etwa der Säuberung der Menschenrechtskommission und der Verbesserung der *peacekeeping capabilities*.²⁴

Peacekeeping/Peacebuilding

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 setzte sich in der amerikanischen Diskussion die Einsicht durch, dass die Gefahren, die von prekären Staaten ausgehen, auch das vitale Sicherheitsinteresse der USA berühren. Pragmatische Realisten – die traditionell einem engen Sicherheitsbegriff verhaftet sind und aus Sorge um die nationale Verteidigungsbereitschaft (Stichwort *military readiness*) internationalen Einsätzen zum Zwecke des *nation-building* skeptisch gegenüberstehen – sind sich nunmehr mit neo-konservativen²⁵ und liberalen Internationalisten einig: *Failing states matter* – prekäre und zerfallende Staaten bergen auch für die USA ein nationales Sicherheitsrisiko.²⁶ Einige US-Experten verweisen darauf, dass die Vereinten Nationen beim *nation-building* den Vereinigten Staaten an Erfahrung voraus und entsprechend erfolgreicher sind.²⁷ Des weiteren gelte es, zwei Legitimationsaspekte zu beachten: Zum einen fehlt es der Supermacht aufgrund mangelnden innenpolitischen Rückhaltes häufig an Stehvermögen für langwierige uni-

laterale Auslandseinsätze.²⁸ Zum anderen erhöhten Einsätze der Vereinten Nationen die Legitimation im Außenverhältnis: Sie steigern die Akzeptanz von Eingriffen in den Krisenregionen vor Ort, aber auch die Bereitschaft anderer Nationen, sich militärisch oder finanziell zu beteiligen.²⁹ Schließlich seien Friedenseinsätze der UN auch kostengünstiger – sozusagen ein nationales Sicherheitsschnäppchen für die USA.³⁰

Strukturen und Ressourcenverteilung im Regierungsapparat der USA müssten den neuen Aufgaben angepasst werden.³¹ Es wäre aber auch geboten, auf UN-Ebene eine integrative Strategie zu erarbeiten und die zu ihrer Umsetzung nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Konkret wird gefordert, dass das für militärisches Peacekeeping zuständige UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) mit mehr Autonomie ausgestattet wird und nach der Beilegung von Konflikten, also für die vom Department of Political Affairs (DPA) geleiteten Peacebuilding-Aktivitäten, mehr Ressourcen zur Verfügung stünden. Die bessere Koordination beider Bereiche sollte die internationale Staatengemeinschaft in die Lage versetzen, auch ihrer Schutzverantwortung gerecht zu werden. Gemäß dem *lead-nation*-Konzept sollten Friedenseinsätze bevorzugt von solchen Ländern geleitet werden, die auch in puncto Rechtsstaatlichkeit (*rule of law*) mit gutem Beispiel vorangehen. Anders als der im Frühjahr 2006 neu geschaffene Menschenrechtsrat, der die diskreditierte Menschenrechtskommission ablöste, wird die am 20. Dezember 2005 ins Leben gerufene Friedenskonsolidierungskommission grundsätzlich begrüßt. Auf längere Sicht müsse jedoch die Beteiligung entscheidender Akteure sichergestellt werden, damit sich die Idee der Friedenskonsolidierungskommission in der Praxis bewähren könne.³²

23 So zwei Experten der Brookings Institution, Michael O'Hanlon und Omer Taspinar, »U.N. Reform Potential«, in: *Washington Times*, 17.12.2004.

24 So ein Experte des American Enterprise Institute, Vance Serchuk, »The Good Fight«, in: *New York Times*, 13.9.2005.

25 Siehe zum Beispiel Charles Krauthammer, *Democratic Realism: An American Foreign Policy for a Unipolar World*, AEI Annual Dinner Speech/Irving Kristol Lecture, 10.2.2004, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

26 Brent Scowcroft/Samuel R. Berger, »In the Wake of War: Getting Serious about Nation-Building«, in: *The National Interest*, Herbst 2005, S. 49–53 (52).

27 Siehe James Dobbins, »Nation-Building. UN Surpasses U.S. on Learning Curve«, in: *Rand Review*, 29 (Frühjahr 2005) 1, S. 24–29; Seth G. Jones/James Dobbins, »The UN's Record in Nation Building«, in: *Chicago Journal of International Law*, 6 (Winter 2006) 2, S. 703–723 (im Erscheinen).

28 Siehe zum Beispiel Simon Chesterman, »Bush, the United Nations and Nation-building«, in: *Survival*, 46 (Frühjahr 2004) 1, S. 101–116 (105; 111).

29 Laut Erfahrungsbericht des ehemaligen Mitglieds des Nationalen Sicherheitsrats (NSC), US-Botschafters in Afghanistan und jetzigen US-Botschafters im Irak: Zalmay Khalilzad, »How to Nation-Build. Ten Lessons from Afghanistan«, in: *The National Interest*, Sommer 2005, S. 19–27 (24).

30 Scowcroft/Berger, »In the Wake of War« [wie Fn. 26], S. 52.

31 Dafür plädierten Stephen Krasner/Carlos Pascual, »Addressing State Failure«, in: *Foreign Affairs*, 84 (Juli/August 2005) 4, S. 153–163. Für einen aktuelleren Bericht zum Stand der Neuorganisation siehe Carlos Pascual, »Interview on Interagency Dialogue«, in: *Joint Force Quarterly*, 42 (Sommer 2006) 3, S. 80–85.

32 Robert McMahon, *The Pitfalls of UN Nation-building*, 2.6.2006, New York: Council on Foreign Relations (CFR-Background).

Tabelle 1
Übersicht der vom Kongress initiierten zentralen Reformforderungen*

Zentrale Forderungen	Congressional (Gingrich/Mitchell) Task Force: American Interests and UN Reform	Abgeordnetenhaus (Hyde): UN Reform Act of 2005	Senat (Coleman/Lugar): UN Management, Personnel, and Policy Reform Act of 2005
Haushalts-/ Finanzierungs- reform	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mehr Programme auf freiwilliger Finanzierungsbasis ▶ Zeitliche Befristung bei der Mandatierung neuer Programme ▶ Evaluierung von Programmen, die seit mehr als fünf Jahren laufen ▶ Ergebnisorientierte Zuwendung der Mittel (<i>results-based budgeting</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ausgliederung von 18 Programmen aus dem regulären Haushalt in die freiwillige Finanzierung ▶ Kürzung der Mittel der Generalversammlung (vor allem für Konferenzen) ▶ Neue Stimmgewichtung bei Haushaltsfragen: nach Beitragshöhe 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mehr Programme auf freiwilliger Finanzierungsbasis ▶ Mehr Transparenz hinsichtlich der Verwendung der Finanzmittel ▶ Laufende Programmevaluierungen sowie zeitliche Befristung neuer Programme ▶ Neue Stimmgewichtung bei Haushaltsfragen: nach Beitragshöhe
Management- reform des General- sekretariats	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums und eines Geschäftsführers ▶ Mehr (Stellenbesetzungs-) Kompetenzen für den Generalsekretär 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Einsetzung eines unabhängigen Kontrollgremiums, eines Ethikbüros sowie eines Geschäftsführers 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Stärkung der Position des Generalsekretärs, auch um Personalentscheidungen durchzusetzen ▶ Einrichtung eines unabhängigen Aufsichtsgremiums und eines Geschäftsführers
Friedenssicherung/ Kommission für Friedens- konsolidierung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verbesserung der personellen und finanziellen Ressourcen für die Friedenssicherung ▶ Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, eines ihr zugeordneten Unterstützungsbüros und eines freiwilligen Unterstützungsfonds ▶ Mehr Ressourcen für die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) und bessere Koordinierung mit der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) ▶ Kein stehendes UN-Heer, aber schnelle Eingreiftruppe aus Mitgliedstaaten ▶ Entwicklung eines UN-(Krisen)Frühwarnsystems 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Unabhängige Wirtschaftlichkeitsprüfung jedes Friedenssicherungseinsatzes: einzelne Missionen werden ggf. beendet, reduziert oder an eine neue Kommission für Friedenskonsolidierung delegiert ▶ Die Kommission soll als Unterabteilung des Sicherheitsrats dessen Arbeit unterstützen ▶ Kooperation mit Internationalem Währungsfonds, Weltbank und regionalen Organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Überprüfung aller Friedenssicherungseinsätze ▶ Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, eines ihr zugeordneten Unterstützungsbüros und eines freiwilligen Unterstützungsfonds

* Erstellt unter Mithilfe von Andreas Fischer während seines Praktikums bei der Forschungsgruppe Amerika.

Zentrale Forderungen	Congressional (Gingrich/Mitchell) <i>Task Force: American Interests and UN Reform</i>	Abgeordnetenhaus (Hyde): <i>UN Reform Act of 2005</i>	Senat (Coleman/Lugar): <i>UN Management, Personnel, and Policy Reform Act of 2005</i>
Menschenrechtskommission/ Menschenrechtsrat	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats ▶ Verpflichtung souveräner Staaten, die Menschenrechte ihrer Bürger zu schützen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats, ▶ dessen Mitgliedsländer die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte achten müssen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Abschaffung der Menschenrechtskommission zugunsten eines Menschenrechtsrats ▶ Kein Zugang zu Menschenrechtsghremien für Länder, die nicht die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte achten
Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Neuorientierung auf Fragen der guten Regierungsführung, Rechtstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mitgliedschaft an Bedingungen gekoppelt ▶ Verbot geheimer Abstimmungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verbot geheimer Abstimmungen
Terrorismuskonvention	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Terrorismus soll definiert, ▶ eine Konvention verabschiedet und deren Einhaltung durch das Globale Programm gegen den Terrorismus des UN-Büros für Drogen- und Verbrechenbekämpfung überwacht werden 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verabschiedung einer umfassenden Terrorismuskonvention, ▶ die auf der Terrorismus-Definition der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel beruht 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verabschiedung einer umfassenden Terrorismuskonvention, ▶ die auf der Terrorismus-Definition der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel beruht

Menschenrechtsrat

Selbst das vom UN-Generalsekretär beauftragte »Hochrangige Panel« machte kein Hehl daraus, dass in den vergangenen Jahren eine Reihe von Staaten die Mitgliedschaft in der Menschenrechtskommission nicht begehrten, um die Menschenrechte zu stärken, sondern um sich vor der Kritik anderer zu schützen.³³ So wurde zum Beispiel im Mai 2004 während der massiven Menschenrechtsverletzungen in Darfur der Sudan in die UN-Kommission aufgenommen. Diese Doppelmoral erregt kritische Beobachter in den Vereinigten Staaten umso mehr, als sie sich auch noch gut an den Ausschluss ihres Landes aus der Menschenrechtskommission zu Beginn der ersten Amtszeit des amtierenden Präsidenten Bush erinnern. Amerikanische Experten forderten daher unisono die Abschaffung der Kommission zugunsten eines neu zu schaffenden Rates, der sich aus Demokratien zusammensetzen sollte, denen keine Menschenrechtsverletzungen

vorzuwerfen seien. Im März 2006 wurde der neue Menschenrechtsrat dann von der UN-Vollversammlung eingerichtet. Die Kritik verstummte damit nicht.

Einige selbstkritische Stimmen weisen in diesem Zusammenhang gleichwohl darauf hin, dass die USA im Zuge ihres »Globalen Krieges gegen den Terror« auch Gefahr liefen, rechtsstaatliche Prinzipien zu verletzen und diese Standards unterlaufen. Der Bericht einer von der UN-Menschenrechtskommission in Auftrag gegebenen Studie vom Februar 2006,³⁴ in dem die Behandlung, ja Folter, der Inhaftierten auf Guantánamo auf schärfste kritisiert wurde, sowie der gleichlautende Appell von UN-Generalsekretär Annan an die USA, ihr Gefangenenlager auf dem kubanischen US-Marinestützpunkt »so schnell wie möglich« zu schließen, mobilisierten wiederum UN-Kritiker in den USA, ihrerseits mit Gegenexpertisen und Meinungsbeiträgen die Menschenrechtskommission sowie den

³³ United Nations, *Report of the Secretary General's High-level Panel* [wie Fn. 14], S. 89.

³⁴ UN News Centre/Commission on Human Rights, *Independent Experts Issue Report on Guantanamo Detainees*, New York, 16.2.2006.

neuen Menschenrechtsrat zu diskreditieren.³⁵ Die Tatsache, dass neun Mitgliedsländer des Menschenrechtsrates von Freedom House als »unfrei« klassifiziert wurden (darunter vor allem China, Kuba und Saudi-Arabien) sowie weitere 14 Gründungsmitglieder nur das Prädikat »teilweise frei« zugesprochen bekamen, lässt kritische Beobachter an der Legitimation des neu geschaffenen 47köpfigen Gremiums zweifeln. Die USA hätten weise gehandelt, nicht für einen Sitz kandidiert zu haben, weil der Menschenrechtsrat damit unnötigerweise legitimiert worden wäre.³⁶

Bündelung von Reformideen durch die Experten-Task-Force

Eine Vielzahl grundlegender Reformideen wurde durch eine – vom amerikanischen Kongress initiierte und finanzierte – parteiübergreifende Experten-Task-Force zusammengetragen.³⁷ Die Congressional Task Force on the United Nations sollte untersuchen, inwiefern die Vereinten Nationen noch ihren satzungsmäßigen Auftrag erfüllen, und gegebenenfalls genau benennen, was sie davon abhält. Der frühere (Republikanische) Sprecher des Abgeordnetenhauses Newt Gingrich und der ehemalige (Demokratische) Mehrheitsführer im Senat George Mitchell präsentierten am 15. Juni 2005 mit dem sogenannten »Gingrich/Mitchell-Report« die Ergebnisse der von ihnen geleiteten Expertengruppe. Sie sprachen Empfehlungen aus, deren Kernpunkte weitestgehend mit zentralen Forderungen in den Gesetzesinitiativen des Abgeordnetenhauses und des Senats (vgl. die Übersicht in Tabelle 1, S. 12f) übereinstimmen.

³⁵ Siehe zum Beispiel Joshua Muravchik, »Qaddafi's Good Friend at the U.N.«, in: *Weekly Standard*, 25.5.2006.

³⁶ Suzanne Gershowitz, »Meet the New Human Rights Council«, in: *Weekly Standard*, 22.5.2006.

³⁷ Für eine Übersicht der Experten und Koordinatoren siehe Task Force on the United Nations, *American Interests and U.N. Reform* [wie Fn. 9], S. 144–145.

Reforminitiativen im Kongress

Die Reformempfehlungen der Experten dienten als Grundlage für zwei Gesetzesvorlagen. Zudem boten die Auseinandersetzung im UN-Sicherheitsrat im Vorfeld des Irakkrieges, der in den US-Medien intensiv diskutierte Skandal um das »Öl für Lebensmittel«-Programm³⁸ sowie die daraus resultierende negative Haltung der allgemeinen Öffentlichkeit und der Eliten gegenüber den UN den UN-Kritikern und Reformbefürwortern in der amerikanischen Legislative die Gelegenheit, ihre Reforminitiativen zu forcieren.

Öffentliche Meinung zur Legitimation von Reforminitiativen

Analysen verschiedener Umfrageergebnisse verdeutlichen (Pew, Gallup, PIPA und Chicago Council on Foreign Relations), dass es zwar »in den letzten Jahrzehnten einen beständig guten öffentlichen Rückhalt« für die Vereinten Nationen gab. Doch die kontroverse Debatte über die Billigung des Irakkrieges durch die UN und der »Öl für Lebensmittel«-Skandal ließen die öffentliche Zustimmung in den USA »auf den seit vierzig Jahren tiefsten Punkt« sinken.³⁹ Die öffentliche Meinung steht dabei weiterhin unter dem Eindruck des andauernden Irakkrieges.

Mit Ausnahme der nachhaltigen Unterstützung evangelikaler Protestanten⁴⁰ hat der Anteil derjenigen

merklich zugenommen, die das außenpolitische und dabei vor allem das militärische Engagement im Irak zurückfahren wollen.⁴¹ Der Anteil der Amerikaner, die befürworten, dass sich die USA insgesamt weniger international engagieren und sich mehr um die Angelegenheiten und Probleme im eigenen Land kümmern sollten, hatte im Oktober 2005 mit 42 Prozent bereits die bisherige Post-Vietnam-Höchstmarke (1976: 41 Prozent) überschritten⁴² und scheint sich auf diesem Niveau zu stabilisieren (43 Prozent im April 2006).⁴³ Dieser »isolationistische Reflex«, wie ihn die Herausgeber der »Pew/Council on Foreign Relations«-Studie nennen, ist vor allem in den Reihen der Demokraten ausgeprägt (vgl. Tabelle 2).

Unter denjenigen, die weiterhin für internationales Engagement plädieren, ist die Zustimmung zu multilateralen Kooperationsformen zurückgegangen: Die Bereitschaft, mit den Vereinten Nationen zusammen

Tabelle 2
Orientierungen in der US-Bevölkerung I:
Der Blick nach innen, 2002–2005

Zustimmung in Prozent	»U.S. should mind own business«		
	2002	2004	2005
Gesamtbevölkerung	30	34	42
Republikaner	22	20	27
Demokraten	40	41	55
Unabhängige	27	41	42

Quelle: Pew Research Center/Council on Foreign Relations, *America's Place in the World 2005* [wie Fn. 42], S. 42.

Joseph Pitts, *Completing the Mission*, Press Release, Washington, D.C.: Office of Representative Pitts, 2.12.2005.

⁴¹ Bereits Mitte September 2005 sprachen sich in einer Gallup-Umfrage sechs von zehn Amerikanern (63 Prozent) dafür aus, US-Truppen aus dem Irak heimzuholen; siehe Lydia Saad, *Support for U.S. Policy in Iraq Is Dwindling*, Washington, D.C.: Gallup News Service, 21.9.2005.

⁴² Datenquelle: 1976 Gallup; Oktober 2005: Pew Research Center. Siehe Pew Research Center/Council on Foreign Relations, *America's Place in the World 2005: Opinion Leaders Turn Cautious, Public Looks Homeward*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 2005, S. 106.

⁴³ Laut USA Today/Gallup-Umfrage vom 7. bis 9.4.2006; Jeffrey Jones, *Little Change in Isolationist Sentiment among Americans*, Washington, D.C.: Gallup News Service, 21.4.2006.

³⁸ Vgl. Norbert Wagner/Caroline Kanter, »UN-Reform: Der Bericht des »High-level Panel on Threats, Challenges and Change«. Die Debatte in den USA«, in: *KAS/Auslandsinformationen* (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung), (2005) 6, S. 45–61 (55).

³⁹ Alynna J. Lyon, »Through a Glass Darkly? Public Opinion and the Relationship between the United States and the United Nations«, Paper präsentiert bei der Jahreskonferenz der International Studies Association in San Diego, Cal., 22.–25.3.2006.

⁴⁰ Im April 2003 unterstützten 87 Prozent der Evangelikalen den Waffengang. Zu Jahresbeginn 2006 waren es immer noch 68 Prozent, die George W. Bush den Rücken an der politischen Heimatfront stärken. »Lasst uns die Mission zu Ende führen«, lautet das Plädoyer des Republikanischen Abgeordneten Joseph Pitts, Koordinator des sogenannten »Value Action Team«, eines Arbeitskreises Gleichgesinnter im Kongress. Daten zitiert in: Charles Marsh, »Wayward Christian Soldiers«, in: *New York Times*, 20.1.2006, S. A17;

Tabelle 3
Orientierungen in der US-Bevölkerung II:
Der Blick nach außen, 2002–2005

Zustimmung in Prozent	Internationalistisch					
	Multilateral (»U.S. should cooperate fully with United Nations«)			Unilateral (»U.S. should go own way in international matters«)		
	2002	2004	2005	2002	2004	2005
Gesamtbevölkerung	67	60	54	25	28	32
Republikaner	58	41	39	22	36	37
Demokraten	80	75	68	30	22	34
Unabhängige	65	62	52	21	29	29

Quelle: Pew Research Center/Council on Foreign Relations, *America's Place in the World 2005* [wie Fn. 42], S. 42.

Tabelle 4
Unterschiede in den Einstellungen gegenüber den Vereinten Nationen je nach Parteizugehörigkeit (in Prozent), 2005

	Republi- kaner	Demo- kraten	Unabhän- gige
<i>Bevölkerung</i>			
Positive Meinung von der UN	40	58	50
USA sollen vollauf mit der UN kooperieren	39	68	52
Stärkung der UN ist von höchster Priorität	29	49	40
<i>Elite/Meinungsführer</i>			
Stärkung der UN ist von höchster Priorität	17	44	21
Befürworte die Erweiterung des Sicherheitsrats	48	70	62

Quelle: Pew Research Center/Council on Foreign Relations, *America's Place in the World 2005* [wie Fn. 42], S. 28.

zuarbeiten, ist allgemein (von 67 Prozent im Jahr 2002 auf 54 Prozent im Jahr 2005) gesunken. Besonders deutlich fällt dieser Rückgang in den Reihen der Republikanischen Parteigänger aus (von 58 Prozent auf 39 Prozent) (vgl. Tabelle 3).

Die generelle Einstellung der Amerikaner gegenüber den Vereinten Nationen hat sich gleichermaßen verschlechtert (vgl. Abbildung 1). Die Detailauswertung ergibt, dass auch hier vor allem die den Republikanern nahestehende Bevölkerung und die Republikanischen Meinungsführer (vgl. Tabelle 4) die UN kritisch sehen. Bemerkenswert ist, dass lediglich

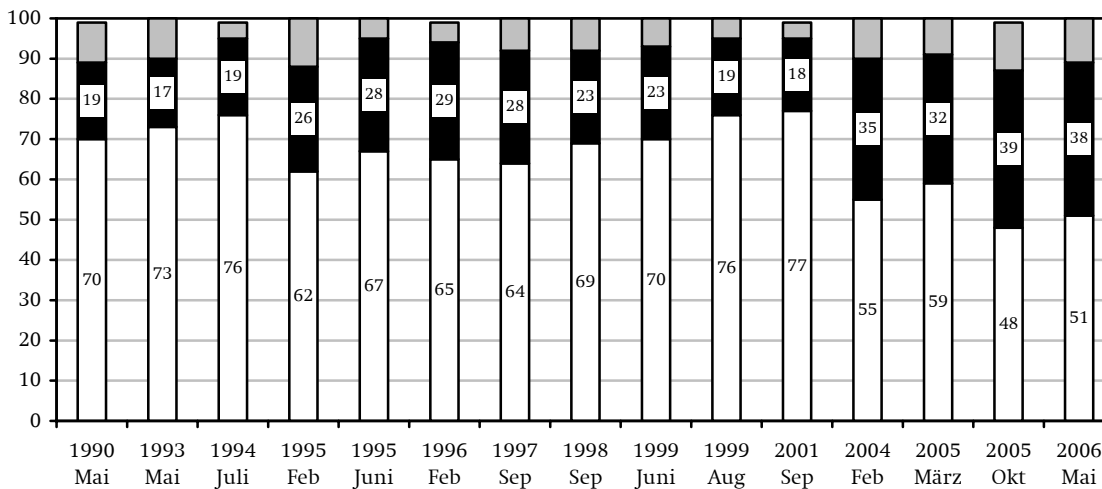
17 Prozent der den Republikanern nahestehenden Meinungsführer und Eliten für die Stärkung der Vereinten Nationen votieren.

In einer differenzierten Umfrage der renommierten Gallup-Organisation⁴⁴ wird deutlich, dass die Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung parteiübergreifend weiterhin der Meinung ist, dass die UN eine wichtige Rolle bei internationalen Angelegenheiten spielen sollten. Jedoch sind mittlerweile nicht nur Republikaner (74 Prozent attestieren den UN »schlechte Arbeit«), sondern zunehmend auch Unabhängige (59 Prozent) und die den Demokraten nahestehenden Wähler (57 Prozent) skeptisch in puncto Leistungsfähigkeit der Vereinten Nationen. Insgesamt bescheinigen zwei Drittel (64 Prozent) der US-Bevölkerung der UN »schlechte Arbeit«. Nur noch 30 Prozent der Amerikaner sind der Ansicht, dass die UN »gute Arbeit leistet, die an sie gestellten Aufgaben und Probleme zu lösen«. Diese Tatsache ist umso bemerkenswerter, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Vereinten Nationen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ein Rekordhoch im öffentlichen Ansehen der USA verbuchten.

Die schlechten Umfragewerte der UN nutzen Kritiker und Reformbefürworter im Kongress und in der Administration als Argument, um ihre Reforminitiativen zu legitimieren: »Die Stellung der Vereinten Nationen im Meinungsbild der amerikanischen Öffentlichkeit ist zur Zeit alles andere als gut«, urteilte der Republikanische Vorsitzende des Auswärtigen Aus-

⁴⁴ Laut Gallup-Umfrage vom 6. bis 9.2.2006; siehe Jeffrey M. Jones, *Americans' Ratings of United Nations among Worst Ever*, Washington, D.C.: Gallup News Service, 13.3.2006.

Abbildung 1
Einstellungen der US-Bevölkerung gegenüber den Vereinten Nationen (in Prozent), 1990–2006



Quelle: Pew Research Center/Council on Foreign Relations, *America's Place in the World 2005* [wie Fn. 42], S. 82;
 Pew Research Center, *No Global Warming Alarm in the U.S., China*, Washington, D.C.: Pew Research Center, 13.6.2006, S. 35.

schusses im Senat, Richard Lugar, in einer Kongressanhörung zum Thema UN-Reform.⁴⁵ Auch Nicholas Burns, der für politische Angelegenheiten zuständige Vertreter des US-Außenministeriums, hält den Meinungsumschwung für nützlich. »Ich kenne die Meinungsumfragen hinsichtlich des mangelnden Rückhalts der Vereinten Nationen in unserem Land. Diese kompromisslose Botschaft [unserer Landsleute] kann aber auch hilfreich für unsere Bemühungen sein«, äußerte er bei einer Erörterung der Frage, ob die Einbehaltung amerikanischer Beitragsleistungen als Druckmittel zur UN-Reform dienen soll.⁴⁶

Der Kongress hat mit dem Haushaltsbewilligungsrecht im politischen System der *checks and balances* in der Tat ein veritables Machtmittel zur Hand. Welche Reformen werden im Abgeordnetenhaus und im Senat vorgeschlagen?

Gesetzesinitiativen im Abgeordnetenhaus

Am 7. Juni 2005 brachte der Republikanische Vorsitzende des Ausschusses für Internationale Beziehungen, Henry Hyde, eine Gesetzesvorlage zur Reform der

UN ein, die im Juni bzw. Juli 2005 vom Abgeordnetenhaus als Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005 gebilligt wurde (siehe die Übersicht zentraler Forderungen in Tabelle 1, S. 12f). Geld spielt bei dieser Initiative eine doppelte Rolle: Zum einen soll die Zahlung von Beiträgen als Druckmittel zur Reform der Vereinten Nationen eingesetzt und zum anderen soll die Effizienz der UN mit dem Ziel der generellen Einsparung von Beiträgen der USA überprüft werden.

Sollte die Vorlage Gesetzeskraft erlangen (das heißt auch in ähnlicher Form vom Senat gebilligt und vom Präsidenten unterzeichnet werden), müssten die USA die Hälfte ihrer regulären UN-Beitragsverpflichtungen (etwa 22 Prozent des ordentlichen UN-Budgets; vgl. Tabelle 5, S. 24) zurückhalten, wenn die UN bis 2007 nicht 32 der im Detail aufgeführten 40 Reformmaßnahmen umsetzen (inklusive 15 zwingend erforderlicher Reformen). Der zweite zentrale Punkt des Reformgesetzes sieht vor, dass die USA darauf hinwirken, ihre Zahlungsverpflichtungen für 18 sogenannte veranschlagte Programme auf freiwillige Budgetierungsgrundlage zu stellen. Die dritte Hauptforderung besteht darin, dass Friedensmissionen weder erweitert noch neu begonnen werden, solange nicht auch Evaluierungen der Friedenseinsätze und daraus resultierende Reformmaßnahmen innerhalb der nächsten zwei Jahre implementiert werden.

⁴⁵ Richard Lugar, *Hearing of the Senate Foreign Relations Committee: United Nations Reform*, 21.7.2005, Washington, D.C.: Federal News Service (transkribierter Redebeitrag).

⁴⁶ R. Nicholas Burns, *Hearing of the Senate Foreign Relations Committee: United Nations Reform*, 21.7.2005, Washington, D.C.: Federal News Service (transkribierter Redebeitrag).

Gesetzesinitiativen im Senat

Am 12. Juli 2005 brachten die beiden durchaus internationalistisch gesinnten Republikaner Norm Coleman und Richard Lugar (Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses) den United Nations Management, Personnel, and Policy Reform Act of 2005 in die legislative Auseinandersetzung im Senat ein (vgl. die Übersicht zentraler Forderungen in Tabelle 1, S. 12f). Die Senatsinitiative gibt dem Präsidenten ebenfalls ein finanzielles Druckmittel zur Reform der Vereinten Nationen an die Hand. Im Unterschied zur Vorlage des Abgeordnetenhauses wird der Präsident jedoch nicht zwingend verpflichtet, es auch anzuwenden. Die Coleman/Lugar-Vorlage lässt der Exekutive sowohl gegenüber den Vereinten Nationen als auch gegenüber dem Kongress größeren Ermessens- und Handlungsspielraum, den sie nutzen kann, um die Reformfortschritte der Weltorganisation zu beurteilen bzw. zu forcieren.

Welche der beiden Gesetzesvorlagen letztendlich in Kraft tritt, hängt auch von der Haltung der Exekutive ab. Für Gesetzesinitiativen ist die Exekutive zwar auf den Kongress angewiesen, doch in der Regel hat der Präsident das letzte Wort.⁴⁷ Er und die Mitarbeiter seiner Administration können indes schon im Vorfeld durch die Androhung eines Vetos oder durch öffentlichkeitswirksames sowie informelles Lobbying in die legislative Auseinandersetzung eingreifen.

⁴⁷ Es sei denn, sein Veto wird von jeweils zwei Dritteln beider Kammern (Senat und Abgeordnetenhaus) überstimmt. In der Praxis erweist sich diese Hürde jedoch als sehr hoch.

Die Haltung der Bush-Administration

Mit der Nominierung John Boltons zum US-Botschafter und Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen wurde deutlich, dass dem Weißen Haus der (Reform-)Druck auf die Vereinten Nationen ein dringendes Anliegen und die Exekutive gewillt ist, dafür notfalls auch alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel gegenüber der Legislative einzusetzen.

Positionierung gegenüber dem Kongress

Bolton scheiterte zunächst beim Nominierungsverfahren im Senat. Präsident Bush nutzte daraufhin die Sitzungspause im Sommer und nominierte ihn per *recess appointment*. Parteiübergreifend kritisieren Senatoren derartige Umgehungsmanöver der Exekutive, da sie darin ein Unterlaufen der institutionellen Befugnisse des Senats sehen. Präsident Bush war jedoch angesichts der anstehenden Aufgaben bereit, reichlich politisches Kapital in die Nominierung Boltons zu investieren: »Dieser Posten ist zu wichtig, um ihn weiterhin vakant zu lassen, zumal während eines Krieges und einer wichtigen Debatte zur Reform der Vereinten Nationen«, erklärte der Präsident am 1. August 2005, als er Boltons Nominierung bekanntgab und dabei auch an seine Machtbefugnisse als Oberster Befehlshaber erinnerte.⁴⁸ Damit wurde auch ein eindeutiges Signal an die Vereinten Nationen gesandt: »He's the president's man.«⁴⁹ John Bolton hat die klare Unterstützung des Weißen Hauses und den Rückhalt des einflussreichen Vizepräsidenten Cheney, der wie Bolton kein Hehl aus seiner Abneigung gegen die UN macht.

Auch in der weiteren Auseinandersetzung mit dem Kongress unterstreicht die Bush-Administration ihren Macht- und Gestaltungsanspruch. Es überrascht nicht, dass das Weiße Haus die Senatsvorlage Coleman/Lugar bevorzugt – würde doch die Hyde-Initiative des Abgeordnetenhauses die außenpolitische Handlungskompetenz des Präsidenten merklich beschneiden. Die

diplomatische Version dieses Arguments lautet: Es wäre kontraproduktiv, Beitragsverpflichtungen zurückzuhalten, um eine große Bandbreite von Bedingungen geltend zu machen, denn »es würde unsere Durchsetzungskraft mindern, davon ablenken bzw. unsere Bemühungen untergraben, eine führende Rolle bei der Reform der Vereinten Nationen zu spielen«. Hingegen begrüßt die Administration »viele der Maßnahmen in der Coleman/Lugar-Gesetzvorlage«, denn sie »gibt der Exekutive die nötige Flexibilität, um die Reform voranzutreiben«.⁵⁰

Die Senatsvorlage hat – aufgrund der aktiven Unterstützung des Weißen Hauses – denn auch mehr Aussichten auf Erfolg. Wenn der Kongress sie als Gesetz verabschiedet, gibt er dem Präsidenten mit der Option, Mittel zurückzuhalten, ein flexibel einsetzbares Druckmittel an die Hand, das er einsetzen kann, um amerikanische Reforminteressen gegenüber den UN mit innenpolitischem Nachdruck zu fordern.

Reformforderungen an die UN

Die Bush-Administration befürwortet gemeinsame Reformforderungen beider Gesetzesinitiativen (vgl. die Übersicht zentraler Forderungen in Tabelle 1, S. 12f): die weitgehende Umstellung der Finanzierung auf freiwillige Basis, die Forderung nach größerer Aufsicht, Rechenschaftspflicht und Transparenz der UN und nach laufender Evaluierung der Programme. Sie unterstützt darüber hinaus die Absicht, Einsparmöglichkeiten auszuloten und die knapperen Ressourcen bevorzugt den als nützlich erachteten Programmen und Einheiten zuzuwenden (*results-based budgeting and accountability*). In diesem Sinne ist das Weiße Haus daran interessiert, die neu geschaffene Friedenskonsolidierungskommission und den im Juli 2006 eingesetzten Demokratiefonds mit den nötigen Mitteln auszustatten. Zudem unterstützte die Bush-Administration die Ablösung der Menschenrechtskommission; sie hält aber auch den neuen Menschen-

⁴⁸ George W. Bush zitiert in: Martin Kady II., »Hard Feelings after Bolton Recess Appointment«, in: *Congressional Quarterly Weekly*, 8.8.2005, S. 2186.

⁴⁹ So der Republikanische Senator Jon Kyl, zitiert in ebd., S. 2186.

⁵⁰ So R. Nicholas Burns, *Testimony as Prepared before the Senate Foreign Relations Committee, Hearing on United Nations Reform*, 21.7.2005, Washington, D.C.: U.S. Senate.

rechtsrat für nicht glaubwürdig. Schließlich sollte auch ein »Umfassendes Übereinkommen über den Internationalen Terrorismus« (Comprehensive Convention on International Terrorism, CCIT) ratifiziert werden. Im einzelnen legten die Vertreter der amerikanischen Regierung eine Reformagenda mit sechs Prioritäten vor:⁵¹

(1) Management- und Budgetreform. Oberste Priorität hat die Reform des Managements und der Finanzierung der Vereinten Nationen. Um die Aufsicht über die UN zu verbessern und die Rechenschaftspflicht und Transparenz der UN zu forcieren, wurden auch den Republikanern nahestehende Mitarbeiter nach New York entsandt. Die Bush-Administration installierte unter anderem Christopher Burnham, einen engen Vertrauten John Boltons, im Sekretariat der Vereinten Nationen. Burnham ist zwar als UN-Unterstaatssekretär für das Management-Department UN-Generalsekretär Annan unterstellt, lässt aber keinen Zweifel an seiner wahren Loyalität: »Ich bin dank der Anforderung des Weißen Hauses hierhergekommen. [...] Meine erste Loyalität gilt den Vereinigten Staaten von Amerika.«⁵²

Nach Auffassung der Regierung in Washington hat der UN-Generalsekretär der Management- und Budgetreform in der Vergangenheit zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt;⁵³ dieses zentrale Reformthema hätte auch im Rahmen des sogenannten Reformgipfels umfassender behandelt werden sollen. Die Hauptforderungen der Administration sind, den UN-Generalsekretär mit größeren (Stellenbesetzungs-) Kompetenzen auszustatten und daneben ein unabhängigeres Aufsichtsgremium⁵⁴ sowie die Position eines Geschäftsführers zu etablieren, um die Transparenz der Organisation zu erhöhen und die Effizienz ihrer Aufgabenerfüllung zu verbessern.

Besonders die G 77, die Gruppe der ursprünglich 77 Entwicklungsländer, die 1964 gegründet wurde, um die Interessen der Länder der sogenannten Dritten Welt effektiv vertreten zu können, sind amerikanischen Reformprotagonisten ein Dorn im Auge: Nach Auffassung John Boltons nutzen diese Staaten ihr Stimmgewicht – die mittlerweile 132 Mitglieder

verfügen über eine Zweidrittelmehrheit in der UN-Generalversammlung –, um grundlegende, nicht in ihrem Interesse liegende Reformen zu verhindern. So sei es den etwa 120 Nationen, die nur 12 Prozent zum UN-Budget beitragen, zum Beispiel bei der letzten Abstimmung im April 2006 in dem für Verwaltungs- und Haushaltsfragen zuständigen Fünften Ausschuss einmal mehr gelungen, die Reformbemühungen jener 50 Nationen zu vereiteln, die knapp 87 Prozent des Gesamtbudgets der UN bestreiten.⁵⁵

Im Zentrum der Auseinandersetzung mit den Staaten der G 77 steht die amerikanische Forderung nach umfassenderer und routinemäßiger Evaluierung existierender und künftiger Programme. Die kontinuierliche Evaluierung von Programmen, die seit mehr als fünf Jahren laufen, und die zeitliche Befristung neuer Programme sollen für mehr Transparenz und Effizienz der verwendeten Finanzmittel sorgen. Nach amerikanischen Vorstellungen sollen künftig Mittel gemäß dem Leitmotiv *results-based budgeting* ergebnisorientiert zugewendet werden. Insgesamt sollen mehr Programme auf freiwillige Finanzierungsbasis gestellt werden, um auch über den Finanzierungsmodus Kontrollen und die Effizienz der Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Exemplarisch verweisen die Vertreter der amerikanischen Regierung auf die Leistungsfähigkeit privat finanzierter UN-Spezialorgane wie das UN-Kinderhilfswerk (UNICEF) und das UN-Welternährungsprogramm (WFP).

(2) Menschenrechtsrat. Die diskreditierte Menschenrechtskommission wurde Anfang 2006 durch den Menschenrechtsrat ersetzt. Doch laut US-Botschafter Bolton sind die damit einhergehenden Veränderungen geringfügig und eher kosmetischer Natur: Er, so Bolton, wolle einen »Schmetterling« und begnüge sich nicht damit, »dass man einer Raupe Lippenstift aufträgt.«⁵⁶ Die USA bestehen darauf, dass neue Mitglieder des Menschenrechtsrats mindestens von einer Zweidrittel- und nicht etwa durch einfache Mehrheit (97 der seit Juni 2006 nunmehr 192 Länder) in der UN-Generalversammlung bestimmt werden. Dieser Wahlmodus wurde jedoch am 15. März 2006 mit überwältigender Mehrheit beschlossen: 170 Länder stimmten dafür, drei enthielten sich und vier Länder, darunter die USA, votierten dagegen.

51 Prioritätenliste gemäß ebd.

52 Christopher Burnham, zitiert in: Colum Lynch, »At the U.N., a Growing Republican Presence«, in: *Washington Post*, 21.7.2005, S. A21.

53 Burns, *Testimony* [wie Fn. 50].

54 Die Bush-Administration kritisiert die mangelnde Autonomie des Office of Internal Oversight Services (OIOS), zumal OIOS von den zu kontrollierenden Akteuren abhängig ist.

55 John Bolton, *Testimony of the U.S. Permanent Representative to the United Nations before the Senate Foreign Relations Committee: Challenges and Opportunities in Pushing Ahead on UN Reform*, 25.5.2006, Washington, D.C.: U.S. Senate.

56 John Bolton, zitiert in: »A Caterpillar in Lipstick? The UN's Human Rights Council«, in: *Economist*, 2.3.2006.

Die USA unternahmen keinerlei Anstrengungen, als Gründungsmitglied in das 47 Mitglieder umfassende Gremium gewählt zu werden. Sie wollen jedoch an ihrem Beobachterstatus festhalten, da sie befürchten, dass der neue Menschenrechtsrat aufgrund seiner institutionellen Mängel dieselben Fehler begeht wie die Menschenrechtskommission.

(3) Friedenskonsolidierungskommission.

Die Schaffung der Friedenskonsolidierungskommission bewertet die Bush-Regierung hingegen als »bedeutende und wichtige Errungenschaft«. ⁵⁷ Im Dezember 2005 verabschiedeten die Generalversammlung und der Sicherheitsrat Resolutionen, um die Peacebuilding Commission als *intergovernmental advisory body* zu gründen. Das neue Gremium umfasst insgesamt 31 Repräsentanten: sieben (inklusive der fünf ständigen) Vertreter des Sicherheitsrats, sieben des Wirtschafts- und Sozialrats, fünf der Top-Ten-Beitragszahler, fünf der zehn Haupttruppensteller sowie sieben weitere Mitglieder, die nach einem regionalen Proporz bestimmt werden. Zudem erhalten Vertreter der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds die Möglichkeit, an den Sitzungen teilzunehmen.

Umstritten bleiben jedoch Festlegungen zum Mandat, zur Aufsicht und zur Finanzierung. Um der Gefahr des sogenannten *mission creep* – sich allzu lange hinziehender Einsätze – vorzubeugen, sollten nach amerikanischer Auffassung präventive Einsätze vor Konflikten (*pre-conflict situations*) und langfristiges Engagement vermieden werden. Im Gegensatz zur Position der meisten in der G 77 vertretenen Entwicklungsländer, die für die Anbindung der Friedenskonsolidierungskommission an die ihnen mehr Mitspracherechte einräumende Generalversammlung oder den Wirtschafts- und Sozialrat plädieren, sollte nach Dafürhalten der USA die Kontrolle des neuen intergouvernementalen Beratungsgremiums vom Sicherheitsrat wahrgenommen werden. Ebenso herrscht noch Uneinigkeit darüber, wie die in der Generalversammlungsresolution festgelegte Finanzierungsformel »within existing resources« interpretiert werden soll. Laut US-Botschafter Bolton ist die amerikanische Auslegung »die fiskal-konservativste«: Die neuen Mittel für das Peace Building Support Office sollen von anderen Programmen mit niedrigerer Priorität eingespart bzw. abgezogen werden. ⁵⁸

(4) Wirtschaftliche Entwicklung. Eine der ersten Amtshandlungen des neuen UN-Botschafters Bolton

löste im Vorfeld des Reformgipfels internationale Empörung aus: Bolton forderte in sprichwörtlich letzter Minute eine Vielzahl von Änderungen am Entwurf für das Outcome Document. Die internationale Kritik bewog schließlich die US-Verhandlungsdelegation, von ihrer Forderung Abstand zu nehmen, sämtliche Hinweise auf die Entwicklungsziele, die sogenannten Millennium Development Goals (MDGs), zu streichen.

US-Außenministerin Rice hat in diesem Sinne deutlich gemacht, dass »sich die Vereinigten Staaten weiterhin den Millenniumszielen verpflichtet« fühlen. Darüber hinaus aber verwies sie auf die bereits 2002 im mexikanischen Monterrey getroffene Vereinbarung, »dass Entwicklung keine Einbahnstraße sein darf«. ⁵⁹ So sollten die Geberländer zwar ihre Unterstützung für Entwicklungsländer erhöhen; zugleich will die US-Außenministerin aber auch die Entwicklungsländer verpflichtet sehen, »gerecht zu regieren, wirtschaftliche Freiheit zu fördern und in ihre Bürger zu investieren«. Da der Monterrey-Konsens funktioniere, wäre die Rückkehr zu »gescheiterten Denkmodellen über Entwicklung« der falsche Weg. Zukunftsweisend sei es vielmehr, neue Maßnahmen zur Beschleunigung bereits erzielter Fortschritte zu treffen, etwa »alle Zölle und Subventionen abzuschaffen, die den freien Handel verzerren«. ⁶⁰

(5) Demokratiefonds. Das Ziel der Demokratieförderung gilt es auch mit Hilfe des neu geschaffenen U.N. International Democracy Fund (UNIDF) zu verfolgen. ⁶¹ Die Idee eines Demokratiefonds wurde von Präsident Bush im September 2004 in seiner Ansprache vor der UN-Generalversammlung propagiert, ⁶² knapp ein Jahr später in die Tat umgesetzt und anlässlich des Gipfels der Afrikanischen Union (an einem für Amerikaner symbolträchtigen Feiertag) am 4. Juli 2005 inauguriert. Als »größte Demokratie der Welt« sei Indien mit einer ersten Spende in Höhe von 10 Millionen US-Dollar seiner Führungsrolle gerecht geworden. ⁶³ Mittlerweile sind weitere Länder wie Ungarn und Südkorea dem Beispiel Indiens gefolgt. In

⁵⁹ Condoleezza Rice, *Address by Secretary of State at 60th UN General Assembly*, 17.9.2005, Washington, D.C.: U.S. Department of State, Office of the Spokesman.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ Siehe zum Beispiel: White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., März 2006, S. 6, 51.

⁶² George W. Bush, *Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly, United Nations Headquarters in New York*, 21.9.2004, White House: Office of the Press Secretary.

⁶³ Rice, *Address at 60th UN General Assembly* [wie Fn. 59].

⁵⁷ Bolton, *Testimony* [wie Fn. 55].

⁵⁸ Ebd.

seiner Budgetvorlage an den Kongress für das Haushaltsjahr 2007 hat das Weiße Haus weitere 10 Millionen US-Dollar für den Democracy Fund beantragt, nachdem für 2005 und 2006 bereits 10 bzw. 7,92 Millionen US-Dollar gebilligt worden waren.⁶⁴ Laut US-Botschafter Bolton ist dieses erste, explizit der Demokratieförderung dienende UN-Organ »an sich eine Keimzelle der UN-Reform«, nicht zuletzt auch deswegen, weil der UN-Demokratiefonds vollständig freiwillig finanziert ist und aus diesem Grund »mächtige Anreize« habe, seine Ressourcen »vernünftig« zu nutzen.⁶⁵

(6) Terrorismus-Definition und Umfassendes Übereinkommen über den Internationalen Terrorismus. Die Staatengemeinschaft darf sich nach Auffassung der US-Administration nicht davon ablenken lassen, eine umfassendere Festlegung darüber zu treffen, was Terrorismus ist⁶⁶ – trotz der Schwierigkeiten, eine allgemein anerkannte Definition zu finden.⁶⁷ Beim Gipfel der Vereinten Nationen in New York im September 2005 rief US-Außenministerin Condoleezza Rice die Staatengemeinschaft einmal mehr dazu auf, das Umfassende Übereinkommen über den Internationalen Terrorismus zu ratifizieren.⁶⁸

Die genannten Reformschritte betrachtet die US-Regierung zunächst als Prüfsteine, die Aufschluss darüber geben, ob die UN fähig sind, auch fundamentalere Reformfragen wie eine mögliche Erweiterung des Sicherheitsrats anzupacken. Insgesamt, so Außenministerin Rice, beabsichtigen die USA, mit ihren Reformanstrengungen eine nachhaltige Reform-Revolution (*a lasting revolution of reform*) anzustoßen.⁶⁹ UN-Botschafter Bolton, dessen Amtszeit wegen der Probleme bei seinem Nominierungsverfahren bereits mit der laufenden Legislaturperiode, also im Januar 2007, enden wird, hat keine Zeit zu verlieren: »The time for that revolution is now«, insistierte Bolton

64 Marjorie Ann Browne/Vita Bite, *United Nations Systems Funding: Congressional Issues*, Washington, D.C.: Library of Congress, 30.3.2006 (CRS Issue Brief IB86116), S. 13.

65 John Bolton, *Statement of the U.S. Permanent Representative to the United Nations: Challenges and Opportunities in Moving Ahead on UN Reform*, 18.10.2005, Washington, D.C.: U.S. Senate.

66 So Burns, *Testimony* [wie Fn. 50].

67 Aus amerikanischer Sicht sind die bisherigen Bemühungen an der Beharrlichkeit islamischer Länder gescheitert, sogenannte »bewaffnete Auseinandersetzungen zur Befreiung und Selbstbestimmung« aus der Definition auszuschließen.

68 Rice, *Address at 60th UN General Assembly* [wie Fn. 59].

69 Ebd.

nach dem UN-Reformgipfel in seinem Bericht an den Senat.⁷⁰

Das Druckmittel: »Power of the Purse«

Wie entschlossen Bolton ist, die Interessen der USA durchzusetzen, wurde deutlich, als er zum Jahresende 2005 gegen internationalen Widerstand und vor allem gegen die geschlossene Front der Europäer im Budgetbewilligungsverfahren der UN-Generalversammlung US-Reformwünsche geltend machte. Der Ständige Vertreter der USA wollte den UN anstelle des üblichen Zweijahresbudgets (für 2006 und 2007) lediglich einen Übergangshaushalt für drei bis vier Monate gewähren und weitere Zahlungen von Reformfortschritten abhängig machen. Kurz vor Jahreswechsel konnte schließlich doch noch die drohende Finanzkrise der UN abgewendet und ein Kompromiss gefunden werden. Zwar wurde ein Zweijahresbudget verabschiedet, gleichzeitig aber auch eine Ausgabenhöchstgrenze von 950 Millionen US-Dollar für das erste Halbjahr 2006 festgelegt und die Billigung weiterer Zahlungen an Reformen geknüpft.

Mit dem limitierten Budget wurde der Druck auf die Vereinten Nationen erhöht, die auch von UN-Generalsekretär Annan nach dem Reformgipfel geforderten »radikalen Reformen« umzusetzen. Die USA wollen, so der US-Botschafter, dem *business as usual* bisheriger Reformversuche ein Ende setzen.⁷¹ Denn bislang, so die Auskunft Boltons am 25. Mai 2006 gegenüber dem Senat, sind mit Ausnahme erster Reformschritte bei der Schaffung der Friedenskonsolidierungskommission und bei der Einsetzung eines Ethikbüros und Demokratiefonds »keine wirklich nennenswerten Erfolge« zu vermelden. Der Ständige US-Vertreter bei den Vereinten Nationen sicherte den Senatoren zu, »unverdrossen den Reformdruck aufrechtzuerhalten«.⁷² Dafür habe sich auch die Unterstützung des Kongresses – der die Haltung der amerikanischen Bevölkerung ausdrücke – als »wertvolles Instrument« erwiesen.⁷³ Als größter Beitragszahler, gleichsam als Stakeholder der UN, stehe für die USA viel auf dem Spiel. Amerikaner hätten auch einen »entscheidenden

70 Bolton, *Statement* [wie Fn. 65].

71 John R. Bolton, *Moving Ahead on UN Reform, Statement before the House Appropriations Committee, Subcommittee on Science, State, Justice and Commerce*, 5.4.2006, Washington, D.C.: U.S. House of Representatives.

72 Bolton, *Testimony* [wie Fn. 55].

73 Ebd.

Beitrag« zu leisten, um sicherzustellen, dass die UN erfolgreich handeln.⁷⁴

Zwar sah die amerikanische Regierung zunächst davon ab, den Haushalt der UN insgesamt zu blockieren; damit konnte schließlich die Deckelung des regulären UN-Haushalts aufgehoben werden. Das darf jedoch nicht als Anerkennung bisheriger Reformbemühungen missverstanden werden, denn, so US-Botschafter Bolton, »die Frage ist, ob sich der Kongress damit einverstanden zeigt«. Laut Bolton orientiert sich die US-Legislative bei ihrer Entscheidung über die Freigabe amerikanischer Beiträge daran, ob künftig »wirkliche Reformen« vollzogen würden. Bis dato jedoch habe es »nicht viele Reformen gegeben, die der Rede wert wären«.⁷⁵

Nach Einschätzung des amerikanischen Vertreters bei der UN erschiene es auch der Bevölkerung der USA als gerechtfertigt, die US-Beitragszahlungen einzubehalten und in Zukunft unilateral vorzugehen, wenn die Vereinten Nationen weiterhin untätig blieben.⁷⁶ Die USA verfügen in der Tat über ein probates Mittel, um Handlungsdruck zu erzeugen:⁷⁷ Erfahrungen in den neunziger Jahren haben gezeigt, dass die jeweils vorherrschende Zuwendungsbereitschaft der USA gegenüber den Vereinten Nationen »in höchstem Maße Umfang und Nachhaltigkeit von UN-Handeln beeinflusst«.⁷⁸

Aufgrund bestehender Liquiditätseingänge sind die Vereinten Nationen finanziell von ihrem größten Beitragszahler besonders abhängig: Die Vereinigten Staaten tragen neben dem Anteil von 22 Prozent des ordentlichen UN-Budgets⁷⁹ auch 27 Prozent der Peace-

keeping-Mittel der Weltorganisation.⁸⁰ Insgesamt kommen die USA damit für etwa ein Viertel des Gesamtbudgets der Vereinten Nationen auf (siehe auch Tabelle 5, S. 24).

Mit diesem Pfund – und auch mit aufgelaufenen Zahlungsrückständen⁸¹ – kann vor allem die amerikanische Legislative wuchern und mit ihrer sogenannten *power of the purse* ihre Machtbefugnisse im Zuge der Haushaltsbewilligung gegenüber der bzw. über die Exekutive zur Geltung bringen. Der Kongress setzt auf diesem Weg seine Reforminitiativen um: Die Beitragszahlungen der USA werden zurückgehalten, um Druck auf die Vereinten Nationen auszuüben.

Dabei hegt jedoch der Co-Autor der UN-Reformgesetzgebung im Senat, Senator Coleman, keine allzu großen Hoffnungen, dass die Vereinten Nationen auf den Druck der USA reagieren werden: »Bedeutsame Reformen werden nicht erfolgen.«⁸² Coleman empfiehlt für diesen Fall Alternativen: Die Vereinigten Staaten sollten sich nach »anderen multilateralen Organisationen« umsehen, die bereitstehen, wenn es den Vereinten Nationen nicht gelingen sollte, ihre Praktiken grundlegend zu ändern.⁸³

Die Exekutive teilt diese Haltung: US-Botschafter Bolton erklärte, die Argumentationslogik der USA folge einem »Kosten-Nutzen-Kalkül«: Es ginge demnach um die »Frage, in welcher Weise amerikanische Ressourcen am effektivsten zum Tragen kommen«. Dabei ist die UNO »lediglich eine von vielen Konkurrenten auf dem globalen Marktplatz für Problemlösungen«. Sollte die Weltorganisation nicht zur Problemlösung beitragen, würde amerikanische Diplomatie »irgend-

74 Ebd.

75 John Bolton, zitiert in: »U.S. Drops Insistence on UN Budget Cap for 2006«, in: *Reuters*, 26.6.2006.

76 John Bolton zitiert in: Warren Hoge, »U.S. Press for Reform Prompts Talk of Showdown at the U.N.«, in: *New York Times*, 21.11.2005.

77 Dieses Druckmittel ist nicht neu: So wurde 1985 das »Kassebaum-Solomon Amendment« als erster einer Reihe von Gesetzänderungsanträgen im Kongress eingebracht, die die Einbehaltung der US-Beiträge an den UN-Haushalt forderten, unter anderem um Abstimmungen der UN-Generalversammlung über Haushaltsfragen nach den geleisteten Beiträgen zu gewichten.

78 Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno, »Conclusion: Instrumental Multilateralism in US Foreign Policy«, in: dies. (Hg.), *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2003, S. 265–272 (271); siehe auch Edward Luck, »American Exceptionalism and International Organizations: Lessons from the 1990s«, in: ebd., S. 25–48.

79 Die UN-Generalversammlung soll bis zum Jahresende

2006 die Beitragsschlüssel für die nächste Dreijahresfrist (2007–2009) festlegen.

80 Browne/Bite, *United Nations Systems Funding* [wie Fn. 64], S. 13.

81 Die seit 29.11.1999 gesetzlich verankerte sogenannte »Helms/Biden-Vereinbarung« erwirkte bereits die Reduzierung der US-Beitragsätze (neben den Peacekeeping-Zahlungen auch eine Verminderung des Beitrags zum ordentlichen UN-Budget von 25 auf 22 Prozent) und knüpfte den sukzessiven Abbau amerikanischer Zahlungsrückstände an weitere Reformbedingungen. Laut Angaben der Vereinten Nationen sind die USA Pflichtbeiträge in Höhe von 1,111 Milliarden US-Dollar (inklusive 252 Millionen für das ordentliche Budget) sowie 843 Millionen ihrer veranschlagten Peacekeeping-Beiträge schuldig geblieben (Stand 31.12.2005). Siehe ebd., S. 6.

82 Senator Norm Coleman bei einer Konferenz des American Enterprise Institute (AEI) am 12.9.2005 in Washington, D.C., <www.aei.org/events/filter.all,eventID.1140/summary.asp> (Zugriff am 4.5.2006).

83 Ebd.

Tabelle 5

Beiträge der USA an die Vereinten Nationen, Haushaltsjahre 2004–2007 (in Millionen US-Dollar)

Beiträge ^a	HJ 2004 tatsächlich	HJ 2005 tatsächlich	HJ 2006 geschätzt	HJ 2007 vom Präsidenten angefordert ^b
Pflichtbeiträge ordentlicher UN-Haushalt	340	362	439	423
Pflichtbeiträge UN-Sonderorganisationen ^c	55	484	465	500
Freiwillige Beiträge ^d	56	345	368	330
Friedenssicherung ^e	95	1113	1036	1135
Gesamt	846	2304	2308	2388

a Zahlen wurden auf volle Millionen US-Dollar gerundet.

b Die Budgetanforderung des Weißen Hauses für das Haushaltsjahr 2007 (1.10.2006–30.9.2007) ist Grundlage für die laufenden Haushaltsverhandlungen im und mit dem Kongress. Damit sollen die UN-Beiträge der USA für das Kalenderjahr 2006 beglichen werden.

c Zum Beispiel: Weltgesundheitsorganisation (WHO), Internationale Arbeitsorganisation (ILO).

d Zum Beispiel: UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), UN-Kinderhilfswerk (UNICEF).

e Im Entwurf für das Haushaltsjahr 2007 veranschlagte das Weiße Haus 1,135 Milliarden US-Dollar für Friedenssicherungseinsätze. Sollte der Beitrag vom Kongress in dieser Höhe gebilligt werden, müsste zudem eine seit 1994 gesetzlich festgelegte Obergrenze – ein maximaler US-Anteil von 25 Prozent der Gesamtaufwendungen für die Friedenssicherung (ca. 4 Milliarden US-Dollar) – aufgehoben werden. Zur Anhebung der Grenze auf 27,1 Prozent für die Kalenderjahre 2005 und 2006 brachte der Demokratische Senator Joseph Biden am 13.12.2005 eine entsprechende Gesetzesvorlage (S. 2095) ein.

Quellen: Marjorie Ann Browne/Vita Bite, *United Nations Systems Funding* [wie Fn. 64], S. 6, 10, 12f; Marjorie Ann Browne, *United Nations Peacekeeping: Issues for Congress*, Washington, D.C.: Library of Congress, 5.7.2006 (CRS Issue Brief IB90103), S. 10.

welchen anderen Institutionen, Organisationen oder Trägern« den Vorzug geben.⁸⁴

Alternativen zur UN

Der Ständige Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen bringt den »instrumentellen Multilateralismus«⁸⁵ der Bush-Administration auf den Punkt: Sollten sich die UN nicht zur Reform bewegen lassen und künftig dem Interesse der Vereinigten Staaten zuwiderhandeln, kann die Weltmacht USA ihre Ziele auch über andere multilaterale Mechanismen oder notfalls auch unilateral verfolgen. Gemäß ihres Kosten-Nutzen-Kalküls könnte die US-Regierung auf dem Markt multilateraler Dienstleistungen bei anderen Anbietern wie der Welthandelsorganisation

(WTO) oder der Nato nachfragen, aber auch neue Ad-hoc-Koalitionen schmieden. Diese vormals neo-konservativen Vordenkern zugeschriebene Position ist mittlerweile zur Hauptdenkrichtung in Washington geworden.

Experten und politische Akteure quer durch die ideologischen und politischen Lager erwägen bereits Alternativkonzepte, sollte sich die UN als reformunfähig erweisen. Ob diese Ideen realistisch sind, sei hier dahingestellt. Immerhin sind sie aber Indizien dafür, dass die amtierende Regierung im eigenen Land nur mit verhaltener Kritik und mit wenig Widerspruch im eigenen politischen Lager zu rechnen hat, sollte sie damit drohen, die Nicht-Einlösung amerikanischer Reformforderungen negativ zu sanktionieren – zumal sie auch um die legislative Unterstützung der Abgeordneten und Senatoren im Kongress weiß. Folgendes wird in der US-Debatte für den Fall vorgeschlagen, dass die UN nicht in einer Weise reformiert wird, die amerikanischen Forderungen entspricht:

⁸⁴ John Bolton, zitiert in: Mark Turner, »US Calls Urgent UN Meeting amid Concern over Reforms«, in: *Financial Times*, 17.11.2005, S. 11.

⁸⁵ Siehe Peter Rudolf, *George W. Bushs außenpolitische Strategie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (S 25/05), S. 19.

(1) Präferenz für andere internationale Organisationen und Marginalisierung der UN. Selbst internationalistisch und durchaus multilateral gesinnte Strategen wie der Präsident des renommierten Council on Foreign Relations, Richard Haass, hegen große Skepsis gegenüber den Vereinten Nationen. Nach Auffassung des ehemaligen Planungschefs im State Department unter Außenminister Powell ist das Grundproblem der Vereinten Nationen weniger ein organisatorisches als vielmehr ein politisches: Unter den Einzelstaaten gibt es keinen Konsens über die Frage des grundlegenden Ordnungsprinzips internationaler Beziehungen. Dementsprechend erwartet Haass auch keine wesentlichen Reformen der Weltorganisation und plädiert dafür, anderen Institutionen wie der WTO mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Denn die WTO wird nach Haass' Einschätzung eine »gewaltige Rolle« bei der Entwicklungshilfe, Wirtschaftsförderung und der Integration von Ländern wie Saudi-Arabien, Iran und Russland spielen. »Die WTO ist voraussichtlich eine weitaus wichtigere Körperschaft als die UN«, lautet das nüchterne Fazit.⁸⁶ Auch der Republikanische Vordenker Newt Gingrich befürwortet einen neuen »konservativen Internationalismus«, der jedoch auf der Prämisse beruht, dass das kulturelle und intellektuelle Bezugssystem der USA einzigartig und nicht zuletzt auch grundverschieden vom System der EU ist. Amerikaner sollten deshalb »wachsam sein, nicht jene [liberalen] Vorschläge akzeptieren, die auf sehr unterschiedlichen Grundannahmen darüber basieren, wie die Welt funktioniert.«⁸⁷ Aufgrund ihrer Analysen der internationalen Rahmenbedingungen bzw. der unterschiedlichen inneren Verfasstheit der Staaten (insbesondere der Einzigartigkeit der Vereinigten Staaten) sprechen konservativ gesinnte strategische Denker wie Haass bzw. Gingrich den Vereinten Nationen die Fähigkeit ab, eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der außenpolitischen Herausforderungen im 21. Jahrhundert zu spielen.⁸⁸

Auch Repräsentanten der Christlichen Rechten, die zu einer tragenden innenpolitischen Stütze des internationalen Engagements der USA geworden sind,

⁸⁶ Richard Haass im Rahmen einer Konferenz des American Enterprise Institute am 12.9.2005 in Washington, D.C., <<http://www.aei.org/events/filter.all,eventID.1140/summary.asp>> (Zugriff am 4.5.2006).

⁸⁷ Newt Gingrich im Rahmen derselben Konferenz, ebd.

⁸⁸ Ebenso kritisch äußert sich Francis Fukuyama, *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*, New Haven/London: Yale University Press, 2006, S. 157.

befürworten, wenn schon nicht unilaterales Vorgehen, so doch Alternativen zu den Vereinten Nationen. Senator Sam Brownback, der als Koordinator des sogenannten Value Action Team seine Hausmacht Gleichgesinnter im Kongress sowie zahlreiche christlich rechte Graswurzelorganisationen in der amerikanischen Zivilgesellschaft hinter sich weiß, legt zwar besonderen Wert darauf, dass die USA »eine Art multilaterales Forum« entwickeln, »um andere Länder auf grundlegende und universelle Werte der Freiheit und Menschenwürde zu verpflichten«. Doch ist er auch davon überzeugt, »dass die Vereinten Nationen in dieser Hinsicht keine Führungsrolle übernehmen«. Nach seinem Dafürhalten sei es deshalb nötig, Demokratie und Menschenrechte außerhalb des UN-Rahmens zu fördern.⁸⁹

(2) Konkurrenz-Multilateralismus zur Belebung der UN. Auf der liberalen bzw. progressiven Seite des internationalistisch gesinnten politischen und akademischen Spektrums, von der man traditionell noch am ehesten Unterstützung für die Weltorganisation erwarten könnte, gabelt sich der Weg – mit wenigen, aber nennenswerten Ausnahmepositionen, wie sie Senator Joseph Biden vertritt⁹⁰ – in zwei Richtungen: Entweder wenden sich die Experten einem Zweckrationalismus zu⁹¹ oder sie entwickeln Gegenentwürfe zur UN: Lee Feinstein vom Council on Foreign Relations, prominenter Vordenker der Congressional Task Force on the United Nations, hofft zwar noch, dass die Vereinten Nationen reformiert werden können. Jedoch fordert auch er in seinem nüchternen Kommentar zum Ergebnis des UN-Reformgipfels, dass demokratische Staaten Alternativen schaffen sollten, wenn sie sich ernsthaft um Reformen bemühen. Feinstein empfiehlt, eine Art Konkurrenzforum oder eine Ländergruppe zu etablieren, deren Mitglieder sich auf

⁸⁹ Sam Brownback, *Preventing a Nuclear-Armed Iran: Will China and Russia Help?*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 7.4.2006 (Heritage Lectures Nr. 934).

⁹⁰ Der Demokratische Senator Joseph Biden versucht nach wie vor seinen Kollegen zu verdeutlichen, welche Wirkungen unilaterales Handeln auf das weltweite Image der USA zeitigt. Siehe Joseph Biden, *Hearing of the Senate Foreign Relations Committee: United Nations Reform*, 21.7.2005, Washington, D.C.: Federal News Service (transkribierter Redebeitrag).

⁹¹ Für den Demokraten Tom Lantos ist die »Zeit des naiven Idealismus« vorbei. Er plädiert für einen nachhaltigen Wandel amerikanischer UN-Politik hin zu einer »Quid-pro-quo-Diplomatie«. (So in seinem einführenden Redebeitrag in: *Hearing of the House International Relations Committee: United Nations Rhetoric or Reform: Outcome of the High-level Event*, 28.9.2005, Washington, D.C.: U.S. House of Representatives.)

bestimmte Prinzipien und Werte einigen und damit entweder die Vereinten Nationen auf ihre Linie bringen oder aber auch unabhängig von den UN handeln können.⁹²

Das entsprechende Schlagwort lautet »Konkurrenz-Multilateralismus«. Die Verfechter dieses Konzepts⁹³ sind der Meinung, dass Konkurrenz das Geschäft beleben und dazu beitragen könnte, dass sich die Vereinten Nationen auf ihre neue strategische Kernkompetenz des *post-conflict peacebuilding* – auf die Konsolidierung von Friedensprozessen *nach* der militärischen Beilegung von Konflikten – konzentrieren und in diesem Aufgabengebiet handlungsfähiger werden. Dadurch könnten die UN besser auf die sicherheitspolitischen und sozialen Herausforderungen reagieren: Die Welt des 21. Jahrhunderts sei eine »multi-multilaterale Welt«,⁹⁴ in der sich internationale Organisationen, die sich überlappen und zuweilen auch konkurrieren, nach regionalen oder funktionalen Aufgabekriterien ausdifferenzieren, neu organisieren und somit im »genuin liberalen Sinne«⁹⁵ einen pluralistischeren Multilateralismus ausprägen.

(3) »Allianz der Demokratien«. Zuweilen wird auch eine bereits von der Clinton-Administration inspirierte Idee wiederbelebt.⁹⁶ Ivo Daalder von der Brookings Institution und James Lindsay vom Council on Foreign Relations schlagen vor, eine »Allianz der Demokratien« zu gründen.⁹⁷ Dieses Bündnis genuin demokratischer Staaten würde von der amerikanischen Bevölkerung unterstützt und böte auch den Europäern größere Mitwirkungschancen. Für die liberalen Vordenker Daalder und Lindsay sind alle

Versuche, die Vereinten Nationen grundlegend zu reformieren, zum Scheitern verurteilt, weil sie ignorieren, dass nicht nur die Organisationsstruktur, sondern auch die Grundprinzipien der Weltorganisation überholt sind. Eine *alliance of democracies* ist für Daalder und Lindsay keine Frage der Notwendigkeit, sondern eine Frage des politischen Willens, an dem es jedoch in Europa mangle: »Die Europäer befürchten, dass eine derartige Allianz das System der Vereinten Nationen bedrohen würde.«⁹⁸

⁹² So im »Interview mit Bernard Gwertzman. Feinstein: UN Summit Document »A Missed Opportunity«, 15.9.2005, Washington, D.C.: Website des Council on Foreign Relations: <<http://www.cfr.org/publication/8860/feinstein.html>> (Zugriff am 4.5.2006).

⁹³ Ruth Wedgwood, »Give the United Nations a Little Competition«, in: *New York Times*, 5.12.2005, S. A23; siehe auch dies., »A Run for the Money«, in: *National Interest*, (Winter 2005) 6, 22.12.2005.

⁹⁴ Fukuyama, *America at the Crossroads* [wie Fn. 88], S. 157–158.

⁹⁵ Ebd., S. 162.

⁹⁶ Mit tatkräftiger Unterstützung der Clinton-Administration wurde im Jahr 2000 in Warschau die Idee einer *Community of Democracies*, ein Zusammenschluss von *third wave democracies* aus Osteuropa, Lateinamerika und Ostasien, aus der Taufe gehoben. Die Idee wurde nur in Form einiger Treffen, bislang jedoch nicht mittels vertraglicher Vereinbarungen oder organisatorischer Strukturen in die Tat umgesetzt.

⁹⁷ Daalder/Lindsay, »An Alliance of Democracies« [wie Fn. 19].

⁹⁸ Ebd.

Fazit und Empfehlungen

In den USA ist angesichts der anhaltenden Schwierigkeiten im Irak die Bereitschaft der Öffentlichkeit, internationalem Engagement zuzustimmen, merklich gesunken. Gleichzeitig sind – als Folge der Auseinandersetzung im UN-Sicherheitsrat im Vorfeld des Irakkrieges und des ebenso in den Medien breit diskutierten »Öl für Lebensmittel«-Skandals – die Befürworter einer multilateralen Kooperation im Rahmen der Vereinten Nationen deutlich weniger geworden, sowohl in der allgemeinen Öffentlichkeit wie auch unter den Meinungsführern und Entscheidungsträgern. Letztere fordern eine grundlegende UN-Reform und propagieren Vorschläge, wie die Effektivität und Effizienz der Weltorganisation verbessert werden kann.

Reformbefürworter im Kongress können die Veränderungen des öffentlichen Meinungsklimas zur Legitimation ihrer Initiativen nutzen und sich zudem auf die Reformideen der Experten prominenter Think Tanks berufen. Diese Vorschläge wurden auch in einer vom Kongress finanzierten Task-Force gebündelt.

Die Administration greift in die laufende legislative Auseinandersetzung ein und favorisiert die für sie günstigere Initiative: Anders als der Gesetzesentwurf des Abgeordnetenhauses (unter Federführung des Republikanischen Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses, Henry Hyde) würde die Senatsvorlage der republikanischen Senatoren Norm Coleman und Richard Lugar den Handlungsspielraum der Exekutive gegenüber dem Kongress nicht einschränken, der Bush-Administration aber gleichzeitig einen Hebel an die Hand geben, um auf internationaler Ebene UN-Reformen voranzutreiben.

Sollten die Vereinten Nationen sich aus amerikanischer Sicht jedoch als reformresistent erweisen – das heißt in erster Linie, sich der Finanzierungs- und Managementreform verschließen –, hätte die Bush-Regierung breiten innenpolitischen Handlungsspielraum. Kaum ein Experte oder politischer Meinungsführer würde die Regierung dann kritisieren, wenn sie es zuließe, dass der Kongress der UN finanzielle Mittel vorenthält, um Reformforderungen Nachdruck zu verleihen. Die Vereinten Nationen könnten vor die Wahl gestellt werden: Entweder schenken sie der amerikanischen »Stimme« (*voice*)

Gehör oder ihr droht die »Exit«-Option der USA.⁹⁹ Wenngleich die USA nicht ernsthaft erwägen, aus einer Organisation auszutreten, deren Handeln sie nicht zuletzt dank ihres Vetorechts im Sicherheitsrat mitbestimmen können, stellen Desinteresse und Loyalitätsentzug durchaus eine Handlungsoption dar: Die USA könnten ihre politische Aufmerksamkeit und Loyalität anderen Organisationen zuwenden, die Weltorganisation für »bedeutungslos« erklären und ihr finanzielle Mittel vorenthalten.

Angesichts bestehender Liquiditätseingpässe sind die Vereinten Nationen finanziell von ihrem stärksten Beitragszahler besonders abhängig. Erfahrungen aus den neunziger Jahren haben gezeigt, dass die jeweils vorherrschende Zuwendungsbereitschaft der USA wesentlich den Handlungsspielraum der Vereinten Nationen beeinflusst. Insofern ergibt sich auch Handlungsbedarf für deutsche Entscheidungsträger, zumal sich deutsche Außenpolitik – entsprechend der öffentlichen Einstellungen und der politischen Debatte hierzulande – in ihrem Handeln stärker dem multilateralen UN-Rahmen verpflichtet fühlt.

»Die Wiederannäherung zwischen den USA und den Vereinten Nationen ist die Schicksalsfrage für ein effektives System kollektiver Sicherheit«. So beschreibt ein deutscher Diplomat den wichtigen langfristigen Handlungsbedarf.¹⁰⁰ Dan Hamilton, Direktor des Center for Transatlantic Relations und vormals Unterstaatssekretär für Europäische Angelegenheiten im US-Außenministerium während der Clinton-Regierung, betont ebenso, dass die Annäherung unterschiedlicher Weltordnungsvorstellungen eine entscheidende »Hauptprüfung« für die transatlantischen Beziehungen der nächsten Jahre sein wird. Nach Aussage Hamiltons kommt es darauf an, einen Konsens über internationale Ordnungsprinzipien zu finden

⁹⁹ Im Sinne des Wirtschafts- und Organisations-Theoretikers Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970.

¹⁰⁰ Peter Wittig, Leiter der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes: »Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand und Reform«, in: *Internationale Politik*, 61 (März 2006) 3, S. 76–83 (82f).

und vor allem eine Antwort auf die grundlegende Frage zu geben, wie das Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effektivität nicht zuletzt im Hinblick auf militärische Interventionen einvernehmlich austariert werden soll.¹⁰¹

Vergleicht man die amerikanische mit der deutschen UN-Reformagenda, wird deutlich, dass es zwar eine Reihe thematischer Überschneidungen gibt, bei den Reformforderungen aber unterschiedliche Prioritäten gesetzt werden: Während für die US-Regierung primär Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkte im Vordergrund stehen, bemüht sich deutsche Politik, die Legitimität der UN zu stärken.

Auch wenn in Fragen der grundlegenden Strukturreform der Vereinten Nationen (auch bei der Frage der Erweiterung des UN-Sicherheitsrats) kaum transatlantische Einigkeit erzielt werden kann, sollte es deutscher Politik doch möglich sein, pragmatisch jene US-Initiativen zu unterstützen, die von gemeinsamem Interesse sind. Dazu gehört etwa die Bemühung um eine Stabilisierung sogenannter *failing states*. Zudem sollten im Rahmen des UN-Systems internationale Normen weiterentwickelt und rechtsstaatliche Mindeststandards definiert werden, um im Kampf gegen den Terrorismus auch in ideeller Hinsicht auf moralischer Höhe (*moral high ground*) zu bleiben.

Im Rahmen von Peacebuilding bzw. Peacekeeping könnte das schwierige Verhältnis zwischen Vereinten Nationen und Nato verbessert werden, zumal UN-Friedenssicherungseinsätze auf Militärschutz angewiesen sind¹⁰² und sich jenseits des Atlantiks – auch in der amerikanischen Regierung – Bestrebungen durchzusetzen beginnen, die Nato als traditionelles Forum transatlantischer Verständigung stärker zu nutzen.

Es ist im Interesse Europas wie auch Amerikas, dass die UN-Friedenskonsolidierungskommission fest im UN-System etabliert bleibt. Die Vereinten Nationen auf die Kernaufgabe zu fokussieren, schwachen und vom Zerfall bedrohten Staaten Stabilität zu geben, findet in den USA parteiübergreifende Zustimmung: In diesem Punkt sind sich neo-konservative UN-Kritiker wie Joshua Muravchik vom American Enter-

prise Institute¹⁰³ einig mit liberalen Befürwortern wie dem Demokratischen Senator Joseph Biden.¹⁰⁴

Hier könnte die Bundesrepublik ansetzen und im Sinne des *lead-nation*-Konzepts durch ihre aktive Beteiligung an UN-mandatierten und -geführten Friedensmissionen ihre Leistungs- und Führungsfähigkeit demonstrieren.¹⁰⁵

Ob sich die UN als effektives Problemlösungsinstrument bewähren, ist in den USA die entscheidende Frage. Umfrageergebnissen zufolge erwarten Amerikaner nach wie vor, dass die UN eine wichtige Rolle bei der Lösung internationaler Probleme spielen. Jedoch zeigt sich zusehends parteiübergreifende Skepsis, ob die Vereinten Nationen ihren Aufgaben gerecht werden. Die UN müssen – unter anderem durch deutsche und europäische Unterstützung – Problemlösungskompetenz demonstrieren. Gelingt ihnen dies, könnten die UN in den USA sogenannte Output-, das heißt Erfolgslegitimation erwirken. Mit anderen Worten: Es muss auch für Amerikaner deutlich werden, dass die Weltorganisation Unterstützungswertes leistet. Gegebenenfalls sollte durch gezielte öffentlichkeitswirksame Diplomatie die Kenntnis von Leistungen der UN im politischen Willensbildungsprozess der USA gefördert werden, um mittel- bis langfristig das Image und das Verständnis für die Aufgaben der Weltorganisation zu verbessern. Denn in einer längerfristigen Perspektive bleibt im Interesse einer erforderlichen Lastenteilung auch für die Vereinigten Staaten die (internationale) Legitimation und Beteiligung der Völkergemeinschaft nach wie vor bedeutsam, wie Richard Lugar seinen Kollegen im Senat verdeutlichte.¹⁰⁶

Auch wenn die von Senator Lugar vertretene multilateral-internationalistische Position in den USA merklich Befürworter verloren hat, wären deutsche und europäische Entscheidungsträger schlecht beraten, sich auf ein überzeichnetes Szenario eines nachhalti-

101 Daniel Hamilton, »Merkel, Bush, and German-American Relations«, in: *Foreign Policy in Dialogue* (Trier), 6 (2006) 18, S. 42–48 (47f).

102 Ähnlich argumentiert Winrich Kühne, »Die Friedenseinsätze der UN«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (Mai 2005) 22, S. 25–32 (25; 31). Siehe auch James Dobbins, »New Directions for Transatlantic Security Cooperation«, in: *Survival*, 45 (Winter 2005/2006) 4, S. 39–54.

103 Siehe Joshua Muravchik, *The Future of the United Nations: Understanding the Past to Chart a Way Forward*, Washington, D.C.: AEI Press, 2005, S. 73–75; 116.

104 Siehe Joseph Biden, *America's Purpose: Leadership for a New Security Consensus*, Rede vom 6.9.2005, Washington, D.C., <<http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=245275&&>> (Zugriff am 4.5.2006).

105 Auch Peter Wittig argumentiert, »Deutschland sollte weiter bemüht bleiben, auch als Blauhelm-Nation einen Platz einzunehmen, der seiner Bedeutung als UN-Mitglied entspricht.« (Wittig, »Ein neues System« [wie Fn. 100], S. 83.)

106 Lugar in einem einleitenden Statement beim *Hearing of the Senate Foreign Relations Committee: United Nations Reform*, 21.7.2005, Washington, D.C.: Federal News Service.

gen amerikanischen Isolationismus¹⁰⁷ vorzubereiten. Die Mehrzahl der Amerikaner erwartet weiterhin, dass sich ihre Regierung – nicht zuletzt auch in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen – internationaler Probleme annimmt. Sicherlich gilt es weiterhin aufmerksam zu beobachten, inwieweit der Irakkrieg das Meinungsbild verzerrt hat, zumal die Interventionsentscheidung des amtierenden Präsidenten auch die US-Bevölkerung polarisiert hat. Die je nach Parteizugehörigkeit durchaus unterschiedlichen Einstellungen können sich langfristig wieder zugunsten multilateraler Präferenzen verändern. Dabei dürfte auch die Hilfe der internationalen Gemeinschaft beim Wiederaufbau im Irak eine Rolle spielen.

Sollte sich jedoch die Lage im Irak weiter verschlechtern und Amerika sich bei der Bewältigung des Problems zusehends alleingelassen fühlen, könnte sich diese Wahrnehmung negativ auf die Einstellung der USA gegenüber der Völkergemeinschaft auswirken und generell die Bereitschaft zu internationalem Engagement (vor allem im Rahmen von Friedenskonsolidierungsmaßnahmen) schmälern. Mit der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie vom März 2006 reagierte Präsident Bush bereits auf die zunehmend unsichere Stimmung seiner Landsleute. Nach seiner Überzeugung sind Rückzug und Passivität für Amerika keine Option. Vielmehr gelte es, mittels internationaler Zusammenarbeit die gemeinsamen Herausforderungen aktiv zu bewältigen.¹⁰⁸

Abkürzungen

AEI	American Enterprise Institute
CCTT	Comprehensive Convention on International Terrorism
CFR	Council on Foreign Relations
DPA	Department of Political Affairs (UN)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (UN)
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)
EU	Europäische Union
G 77	Gruppe von anfänglich 77 Staaten aus der Dritten Welt in den UN
GAO	Government Accountability Office
ILO	International Labour Organization
MDG	Millennium Development Goal
Nato	North Atlantic Treaty Organization
OMB	U.S. Office of Management and Budget
PIPA	Program on International Policy Attitudes (University of Maryland)
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNO	United Nations Organization
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

107 So zum Beispiel John Judis, »The Return of Isolationism«, in: *National Republic*, 23.11.2005.

108 »We choose leadership over isolationism«, so Präsident Bush im Vorwort der Nationalen Sicherheitsstrategie vom 16.3.2006; White House, *The National Security Strategy* [wie Fn. 61].