

Lothar Brock

Die USA und die UN:

Reform oder Abbau der Weltorganisation?

HSFK-STANDPUNKTE 2/1998



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Der 31. Januar eines jeden Jahres ist der Stichtag für die Begleichung der Beiträge, die die Mitgliedsländer der Weltorganisation schulden. Von 185 Mitgliedsländern haben 27 pünktlich zum 31. Januar 1998 und in voller Höhe gezahlt. Unter den säumigen Zahlern waren alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates mit Ausnahme Frankreichs. Die regulären Budgeteinnahmen sanken von 405 Millionen US-Dollar 1997 auf 279 Millionen US-Dollar 1998 (bei einem Zweijahres-Budget von 2,8 Milliarden US-Dollar für 1998-9). Der größten Außenstände bestehen nach wie vor bei den USA. Die von ihnen zurückgehaltenen Beiträge machen drei Viertel der Außenstände beim regulären Budget und die Hälfte der Außenstände beim Peacekeeping aus.

Jessica Mathews, Präsidentin der Carnegie Endowment for International Peace, hat in diesem Zusammenhang daran erinnert, wie die USA im Anschluß an die Kongo-Krise Anfang der 60er Jahre die Sowjetunion wegen ausstehender Beiträge für das UN-Peacekeeping abkanzeln. Wenn die UN einem solchen Verhalten nicht entschieden entgegenträten, so ließ Washington damals verlauten, würden bald alle Staaten lernen, "sich ungestraft um ihre Verpflichtungen zu drücken". An diese Warnung schloß sich die Frage an: "Wie könnte irgendeine Organisation auf einem solchen fiskalischen Treibsand funktionieren?" (Washington Post vom 10.3.1997)

Diese Frage stellt sich heute mit noch größerem Nachdruck als damals. Es geht dabei nicht nur um die Arbeitsfähigkeit der UNO, sondern um ihren zukünftigen Platz in der Weltpolitik. Im Vorfeld des 50. Jahrestages ihrer Gründung wurden innerhalb der UNO unter der tatkräftigen Anleitung des damaligen Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali Reformansätze ins Spiel gebracht, deren Zielrichtung eindeutig war: Das Anliegen war die Stärkung der Weltorganisation (empowerment). Bei der gegenwärtig vorherrschenden Richtung der UNO-Reformpolitik ist das nicht mehr so sicher. Natürlich hat der neue Generalsekretär, Kofi Annan, mit den von ihm 1997 eingeleiteten Reformen keineswegs eine Schwächung der Weltorganisation ins Auge gefaßt. Die Reformen sind aber zu einem Gutteil darauf ausgerichtet, die Kritiker der Vereinten Nationen in den Vereinigten Staaten zu beschwichtigen - bislang mit geringem Erfolg. Worauf wollen die Vereinigten Staaten mit ihrer UN-Politik hinaus? Welches sind die Triebkräfte dieser Politik? Steht die UNO angesichts der restriktiven Haltung der USA heute am Anfang einer Abwärtsentwicklung, die sie am Ende auf die Wahrnehmung einiger technischer Hilfsdienste für eine sich selbst genügende Staatenwelt reduzieren wird? Wenn die USA ihre Beiträge nicht zahlen, müßten sie im kommenden Jahr ihr Stimmrecht in der UN-Vollversammlung verlieren. Im Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Budgetfragen (Advisory Committee for Administration and Budgetary Questions) sind sie schon nicht mehr vertreten, weil das US-Mitglied dieses Ausschusses bei den jüngsten turnusmäßigen Wahlen nicht wiedergewählt wurde. Sollten die Bemühungen um eine UNO-Reform noch stärker auf US-Vorstellungen über Aufgaben und Arbeitsweise der UNO eingehen, um doch noch die Beitragszahlung der USA sicherzustellen, oder wäre es besser, die USA, die sich selbst gern als "unverzichtbare Nation" (indispensable nation) begreifen, bewußt mit der Möglichkeit ihrer zeitweiligen Marginalisierung in den UN zu konfrontieren, wie dies Jürgen Dedring, ehemals langjähriger Mitarbeiter im UN-Generalsekretariat, kürzlich vorgeschlagen hat.

Der gegenwärtige Stand der UN-Reformen

Die UN sind in jedem Jahrzehnt ihres Bestehens unter Reformdruck von seiten der Mitgliedsstaaten geraten. Während sich die früheren Reformphasen aber lediglich über zwei bis drei Jahre erstreckten, hält die gegenwärtige Phase seit 1992 an. Dabei lassen sich zwei Stränge der Reformdebatte erkennen. Für den einen Strang steht die inhaltliche Neuorientierung der Politik in den Vereinten Nationen im Sinne der Agenda für Frieden (1992) und der Agenda für Entwicklung (1995) sowie die qualitative Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten der UN (eigene Finanzbasis, eigene Truppen und erweiterte Handlungsmöglichkeiten des Sekretariats). Für den zweiten Strang steht die administrative Sanierung der UNO, d.h. die betriebswirtschaftliche Durchforstung des UN-Apparates .

Im zeitlichen Vorfeld der Feiern zum fünfzigjährigen Jubiläum der UNO (1995) bestand die Hoffnung, zumindest einen Teil der substantiellen Reformvorstellungen umsetzen zu können. Aber es geschah wenig. Die Generalversammlung bildete fünf Arbeitsgruppen, die sich recht gründlich aber weitgehend ohne konkrete Ergebnisse mit den zahlreichen Reformvorschlägen auseinandersetzten. Diese Arbeitsgruppen betrafen die Agenda für Frieden, die Agenda für Entwicklung, den Sicherheits-

rat, die finanzielle Situation der UNO und die Stärkung des UN-Systems. Nur die Arbeitsgruppe zur Agenda für Entwicklung konnte sich auf einen umfassenden Abschlußtext einigen, der am 20.6.1997 von der UN-Vollversammlung angenommen wurde (A/RES/51/240). Der Text ist recht allgemein gehalten und entspricht weitgehend der herrschenden Lehre über die "Chancen und Risiken" der Globalisierung, die hier als "zunehmende Integration der Weltmärkte für Waren, Dienstleistungen, Kapital, Technologie und Arbeitskraft" sowie als globale Verbreitung modernisierender Ideen, Kulturen und Lebensstile verstanden wird. Betont wird, ebenfalls im Einklang mit der herrschenden Lehre, daß "Good Governance", also eine verantwortliche und effiziente Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, ausschlaggebend sei, um die Chancen der Globalisierung zu nutzen. Der Text tritt für eine engere Kooperation zwischen den UN auf der einen Seite, Weltbank, Weltwährungsfonds und Welthandelsorganisation auf der anderen Seite, ein. In diesem Zusammenhang spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, den Wirtschafts- und Sozialrat (UN-ECOSOC) durch interne organisatorische Reform als Koordinierungsinstanz zu stärken und die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) als zentralen Ort multilateraler Aktivitäten auf dem Gebiet der Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen und der Entwicklungspolitik zu erhalten. Die Bericht fordert eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft an der UN-Entwicklungspolitik. Zur Zivilgesellschaft werden ausdrücklich die Wirtschaftsunternehmen gerechnet, deren kritischer Gegenpart innerhalb der UNO, das Centre for Transnational Corporations, 1992 unter dem Druck der Internationalen Handelskammer organisatorisch abgestuft und finanziell "entmannt" wurde.

In der Arbeitsgruppe zur Agenda für Frieden kam u.a. wegen divergierender Vorstellungen über eigenständige militärische Eingreifkapazitäten der UNO kein offizieller Abschlußbericht zustande. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeit bis auf weiteres suspendiert. Letzteres gilt auch für die Arbeitsgruppe zur finanziellen Situation der UNO, die seit geraumer Zeit auf einen positiven Ausgang des inneramerikanischen Tauziehens um die Freigabe der US-Außenstände wartet und in der insbesondere die Frage einer eigenständigen finanziellen Grundlage der UNO (Erhebung internationaler Steuern) umstritten ist. Die Arbeitsgruppe zur Reform des Sicherheitsrats ist nicht weit über die Feststellung hinaus gekommen, daß eine Erweiterung wünschenswert wäre. Auch die 52. Generalversammlung (1997) hat hier keinen Fortschritt gebracht. Ihr Präsident, Bilahari Kausikan (Singapur), stellte hierzu Anfang Dezember 1997 fest: "Unsere Diskussionen über die Reform des Sicherheitsrats (in der Vollversammlung, L.B.) lassen zwei klare aber widersprüchliche Schlüsse zu: Erstens, es kann keinen Zweifel daran geben, daß die Mehrheit der Mitgliedsstaaten die gegenwärtigen Zusammensetzung und die Arbeitsweisen des Sicherheitsrates als archaisch und unbefriedigend erachtet. Zweitens, es ist leider genauso klar, daß wenig Aussicht auf schnellen Fortschritt in dieser Frage besteht." Die Bundesrepublik Deutschland und Japan hatten sich im Frühjahr 1997 Hoffnung gemacht, ihren Anspruch auf einen permanenten Sitz durch Abstimmung in der Vollversammlung durchsetzen zu können, nachdem sich gezeigt hatte, daß ihre Widersacher (in Europa vor allem Italien) nicht zustimmen waren. Die Hoffnung auf eine solche Entscheidung über die Reform des Sicherheitsrats hat sich als Illusion erwiesen.

Von der Open-ended High-level Working Group on the Strengthening of the United Nations System hatten sich größere bzw. einflußreichere Mitgliedsländer eine weitere Stärkung ihrer eigenen Position in der UNO versprochen. Entgegen solchen Erwartungen griff die Arbeitsgruppe auftragsgemäß Vorschläge auf, die tatsächlich zu einer Stärkung des UN-Systems gegenüber den Einzelstaaten führen könnten. Hierzu gehört der Vorschlag, die Vollversammlung zu einer "legislativen Versammlung" der UN aufzuwerten. Die Arbeitsgruppe mußte aber in ihrem Abschlußbericht vom Sommer 1997 solche substantiellen Fragen offen lassen. Das betraf auch die Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen an der Arbeit der UN. Nur Empfehlungen, die eher einer administrativen Überprüfung der UNO dienen als ihrer substantiellen Reform, sind in Verbindung mit den vom neuen Generalsekretär im Frühjahr 1997 eingeleiteten Reformen in Kraft getreten. Im konkreten Gang der seit 1992 andauernden Reformphase hat insgesamt der zweite Strang (Verwaltungsreform) gegenüber dem ersten (Stärkung der UNO im Sinne der Bedeutung des englischen Wortes "empowerment") das Übergewicht gewonnen.

Der gegenwärtige Stand der Reformpolitik unter Berücksichtigung der Beschlüsse der 52. Vollversammlung ist wie folgt:

- Die Arbeit des Generalsekretariats im wirtschaftlichen und sozialen Bereich wird aufgewertet und seine Kapazität sowie seine Funktion als Zentrum für Entwicklungspolitik unterstrichen. Zu diesem Zweck wurde die Stelle eines Stellvertretenden Generalsekretärs geschaffen, die inzwischen mit Louise Fréchette, der bisherigen stellvertretenden Ministerin für Verteidigung in Kanada, besetzt wurde. Louise Fréchette soll u.a. zusammen mit dem neuen Büro für Entwicklungsfinanzierung innovative Wege der Mobilisierung von Entwicklungsressourcen beschreiten.
- Das Generalsekretariat erhält durch die Schaffung einer Senior Management Group eine einem Kabinett ähnliche Struktur. Gleichzeitig wird eine Abteilung für Abrüstungsangelegenheiten (geleitet durch den inzwischen zum Untergeneralsekretär ernannten Jayantha Dhanapala) eingerichtet und die Abteilung für Politische Angelegenheiten zum focal point der Friedenskonsolidierung nach dem Abschluß militärischer Konflikte (post-conflict peace building) bestimmt.
- Die drei bisher mit ökonomischen und sozialen Fragen befaßten Abteilungen im Generalsekretariat werden zu einer Abteilung zusammengefaßt. Der Generalsekretär hat die Absicht bekundet, langfristig 30 heute bestehende UN-Einheiten unter vier Themenbereichen zu subsumieren (Sicherheit und Frieden, ökonomische und soziale Angelegenheiten, Entwicklungsmaßnahmen und humanitäre Angelegenheiten).
- Die in Wien beheimateten Programme zu Drogenfragen, Geldwäsche und internationalem Terrorismus bilden fortan ein Büro mit einem Exekutivdirektor an der Spitze. (Zum Exekutivdirektor wurde der in der Mafia-Bekämpfung hervorgetretene italienische Senator Pino Arlacchi ernannt.) Die in Genf beheimateten Menschenrechtsprogramme werden ebenfalls in einem Büro zusammengefaßt, dem der Hohe Kommissar für Menschenrechte vorsteht. (Das Amt bekleidet die ehemalige irische Präsidentin Mary Robinson.)
- Die verschiedenen mit Entwicklungsfragen befaßten Programme bilden fortan eine UN-Entwicklungsgruppe (UN Development Group). Dadurch soll nicht nur eine bessere Koordination und die Vermeidung von Doppelarbeit erreicht, sondern die Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung als Schwerpunkt der UN-Aktivitäten weiter aufgewertet werden.
- Der Mitarbeiterstab der UNO wird um weitere 10% gekürzt, in den kommenden vier Jahren werden 200 Millionen US-Dollar an Verwaltungsausgaben eingespart. Als "Entwicklungsdividende" sollen Mittel, die durch Kürzungen im administrativen Bereich frei werden, operativen Entwicklungsaktivitäten zugeschlagen werden. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß der Stellvertretende Vorsitzende von Time-Warner, Ted Turner, der UNO eine Spende von einer Milliarde Dollar zugesagt hat, die, über zehn Jahre verteilt, für humanitäre Zwecke in Krisen- und Konfliktsituationen verwendet werden soll.
- Es bleibt bei dem schon von Boutros-Ghali eingeführten Budget mit Nullwachstum.
- Die 52. Generalversammlung hat dem Vorhaben des Generalsekretärs zugestimmt, die Konsultation mit den verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft (Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen, Wissenschaft) zu verstärken und die öffentliche Information über die Arbeit der UNO zu verbessern. Die Konsultation mit den verschiedenen Gruppen der Zivilgesellschaft soll nach den Vorstellungen des Generalsekretärs durch eine Peoples' Millennium Assembly im Jahr 2000 gefördert werden, die in Verbindung mit einer Millenniums-Generalversammlung im Jahr 2000 organisiert werden soll.

Das zeigen auch die Reformvorhaben, die über die 52. Vollversammlung hinaus zur Zeit diskutiert werden. Es wird erwogen, einen revolvingen Fonds in Höhe von einer Milliarde US-Dollar einzurichten, um die Zahlungsfähigkeit der UNO sicherzustellen. Die Aktivitäten des Wirtschafts- und Sozialrates sollen konsolidiert, die Beziehungen zwischen der UNO und ihren Spezialorganisationen neu geordnet und die schnellen Reaktionskapazitäten der UNO in Fragen von Frieden und Sicherheit ausgebaut werden. Außerdem soll die Arbeit der fünf regionalen Wirtschaftskommissionen der UNO überprüft werden.

Die UN-Politik der USA unter Clinton

Die Entwicklung hin zu einem eher administrativen Ansatz der UN-Reform (Effizienzsteigerung des UN-Apparates) geht entscheidend auf die Verknüpfung von US-amerikanischer Innenpolitik mit der Politik gegenüber den UNO seit Beginn der Clinton-Administration zurück. Wie bereits erwähnt, war die seit 1992 anhaltende Reformphase zunächst wesentlich durch die Denkanstöße und konkreten Vorschläge des damaligen Generalsekretärs, Boutros Boutros-Ghali, geprägt. Diese Aktivitäten und die sich damit verbindenden Ambitionen des Generalsekretärs, der zweifellos größere Fähigkeiten zur akademischen Bearbeitung von Reformproblemen als zur Personalführung hatte, stießen nicht überall auf Gegenliebe. Gegen Ende des Jahres 1995 dankte Bill Clinton Boutros Boutros-Ghali für "seine Führung, seinen Einsatz, seine Entschlossenheit und seine Visionen". Offenbar waren das aber schon die ersten Abschiedsworte. Ein halbes Jahr später, im Mai 1996, erschien der damalige Außenminister, Warren Christopher, beim Generalsekretär und teilte ihm mit, daß die USA seinen Abgang von der UNO zum Ende des Jahres wünschten. Ein Grund wurde ihm nicht genannt. Boutros-Ghali vermutete in einem Interview zu dieser Frage: "Ich war höchstwahrscheinlich zu unabhängig als Generalsekretär" (Washington Times vom 11.11.1996). Diese Vermutung war offenbar nicht ganz falsch.

Boutros-Ghali war zwar von den Franzosen als Generalsekretär favorisiert worden, fand aber rasch die Unterstützung der USA. Er trug mit seinen Reformideen dazu bei, daß die Aufbruchsstimmung der frühen 90er Jahre durch den zweiten Golfkrieg nicht nachhaltig getrübt wurde. Seine wichtigsten, auch in der wissenschaftlichen Literatur breit rezipierten Beiträge gingen auf entsprechende Aufträge des Sicherheitsrates zurück. Der Generalsekretär gab sich dabei große Mühe, neben seinen Vorstellungen über einen qualitativen Ausbau der Handlungsmöglichkeiten der UNO den Wünschen der USA Rechnung zu tragen und eine Durchforstung des UN-Apparates in die Wege zu leiten. Er reduzierte die Zahl der Abteilungen und Büros des Generalsekretariats und nahm sowohl bei den hochrangigen Stellen wie an der Basis eine Reihe von Personalkürzungen vor. Das Budget wurde wie erwähnt auf Nullwachstum heruntergefahren. Dennoch spitzte sich die Kritik am Generalsekretär in den USA im Laufe des Jahres 1996 zu einer regelrechten Kampagne zu, in deren Verlauf ihm Eigenmächtigkeit und Selbstherrlichkeit bei gleichzeitiger Ineffizienz vorgeworfen wurde. Dabei kam es zu einem Wechselspiel zwischen Clinton-Administration und republikanischer Opposition, bei dem zuweilen nicht mehr erkennbar war, wer welche Karte gegen wen spielte.

Der Schluß liegt nahe, die Clinton-Administration habe sich aus innenpolitischen Gründen gezwungen gesehen, sich auf die Vorstellungen ihrer republikanischen Gegenspieler im US-Kongreß einzulassen und deren Forderungen nach einer restriktiven UN-Politik nachzugeben. Einiges spricht aber auch für die Vermutung, daß der Administration die Opposition im Kongreß gerade recht kam, um ihre eigene Kampagne gegen den Generalsekretär zu rechtfertigen. Schon im Juni 1995 hatte die UN-Botschafterin der USA, die heutige Außenministerin Madeleine Albright, Boutros-Ghali vorgeworfen, daß seine Aktivitäten nur darauf abzielten, sich eine eigene Machtbasis zu verschaffen. Sie ermahnte den Generalsekretär, sich auf seine Aufgaben als Chef-Administrator der UN zu besinnen. Dies geschah nicht nur zur Beschwichtigung der innenpolitischen Opposition, sondern auch deswegen, weil der Generalsekretär mit seinen Initiativen und Stellungnahmen (Betonung der Interessen des Südens, UN-Streitkräfte, eigene UN-Finanzbasis) zunehmend auch bei der Clinton-Administration und insbesondere bei der UN-Botschafterin aneckte.

Auf besondere Kritik im Weißen Haus stießen die Äußerungen des Generalsekretärs zum Engagement der NATO in Bosnien und die Veröffentlichung des UN-Berichts über den israelischen Raketenbeschuß des UN-Lagers in Qana im Frühjahr 1996. Der Bericht war zu dem Ergebnis gekommen, daß es sich nicht um einen Unfall handelte. Das Weiße Haus wollte die Veröffentlichung des Berichts unterbinden. Boutros-Ghali beugte sich dem nicht. Kurz darauf erfolgte der Besagte Besuch Warren Christophers beim Generalsekretär.

Kritikern der US-Politik in den UN hielt Madeleine Albright entgegen, der US-Senat würde die Zahlung der amerikanischen Außenstände nicht freigeben, solange Boutros-Ghali im Amt bliebe und in der UNO nicht ordentlich durchgegriffen würde. Aber die UN-Botschafterin hatte dabei auch ihren eigenen Aufstieg zur Außenministerin und die damit verbundene Notwendigkeit im Auge, vom Senat in diesem Amt bestätigt zu werden. Die Clinton-Administration insgesamt befand sich im Wahlkampf,

und sie wollte dem republikanischen Herausforderer Bob Dole keine Gelegenheit geben, in Sachen UNO Punkte zu sammeln.

Nachdem die Kampagne gegen Boutros-Ghali mit der Wahl Kofi Annans erfolgreich abgeschlossen worden war, ging das Zwei-Ebenen-Spiel weiter. Bill Clinton faßte es in seiner State of the Union-Ansprache 1997 in einem Satz zusammen: Die USA würden ihre Schulden und ausstehenden Beiträge an eine sich reformierende UNO zahlen. Das hieß zur Ermunterung von Kofi Annan: Wir bemühen uns, eine Autorisierung für die Begleichung unserer Rückstände zu erhalten, können dies aber nur mit Hilfe harter Reformforderungen gegenüber der UNO tun. An die innenpolitische Opposition gerichtet besagte der Satz: Wir werden unsere Rückstände als Hebel nutzen, um die Reform der UNO im Sinne der USA (einschließlich einer Reduzierung der US-Beiträge zum regulären Budget und zur Friedenssicherung) voranzutreiben.

In den sich anschließenden Verhandlungen mit der Opposition betonte die Clinton-Administration einerseits, zu einer unnachgiebigen Reformpolitik im Sinne einer Entbürokratisierung der UNO entschlossen zu sein, andererseits versuchte sie, Kompromißbereitschaft bei der Opposition durch den Hinweis darauf zu erzeugen, daß eine weitere Blockade der US Beitragszahlungen den US-Interessen selbst schade. So stellte Madeleine Albright in ihrer neuen Rolle als Außenministerin bei Haushaltsgesprächen im Frühjahr 1997 fest: Die Beibehaltung der US- Führungsposition in der UNO hinge von einer Einigung mit der Opposition über die Zahlung der Rückstände ab. Käme diese Einigung nicht zustande, würde "ein Klima entstehen, in dem unser Einfluß in dem Maße zurückgeht, in dem unsere Außenstände wachsen und diese Außenstände als Entschuldigung dafür erhalten, weitere Reformen auf die lange Bank zu schieben"¹. Aber das Argument, die USA könnten ihre strategischen Interessen in der UNO nur wahren, wenn sie in der Frage der Beitragsrückstände beweglicher würden, vermochte die Opposition, insbesondere im Senat, nicht zu überzeugen; denn ihr ging und geht es nicht um die Wahrung amerikanischer Interessen in der UNO, sondern um den Abbau der UNO zur Wahrung amerikanischer Interessen wie sie von der Opposition definiert werden.

Ideologische Vorbehalte

Der Anführer der Opposition, Senator Jesse Helms, hatte auf dem Höhepunkt der Kampagne gegen Boutros-Ghali in einem Artikel für die Zeitschrift *Foreign Affairs* (September-Oktober 1996) die Situation in der UNO als "unhaltbar" kritisiert. Er zeichnete das Bild einer schier ins Unermeßliche wachsenden internationalen Bürokratie, die in nutzlosem Aktivismus mehr und mehr öffentliche Gelder beanspruche. Die USA würden das alles bezahlen. Sie seien "der großzügigste Förderer dieser machthungrigen und nutzlosen Organisation". Die UN hätten sich von einer Organisation, die den Staaten diene, zu einer Organisation entwickelt, die sich selbst an die Stelle der Staaten setze: "Diese Entwicklung muß aufgehalten werden." Zur weiteren Begründung führte er aus: "In den Vereinigten Staaten hat der Kongreß eine Dezentralisierung politischer Macht in die Wege geleitet. Die Kompetenzen der Zentralregierung werden an die Bundesstaaten zurückgegeben. Dies muß auf internationaler Ebene wiederholt werden." Diese Überlegungen führen folgerichtig zu dem Schluß: "Bei der UN-Reform geht es nicht nur darum, Geld zu sparen. Es geht darum, nicht-gewählte Bürokraten davon abzuhalten, sich immer mehr Kompetenzen auf Kosten gewählter nationaler Entscheidungsträger anzueignen. Es geht um die Wiederherstellung der Legitimität des Nationalstaates."

Helms hat seine Haltung bisher nicht geändert. Und er steht mit seinen Ansichten keineswegs allein. Ähnliche Argumente werden von den gesellschaftspolitisch rechts stehenden Denkfabriken *American Enterprise Institute*, *Heritage Foundation* und *Cato Institute* vorgebracht, die in der Außenpolitik unilateralistische Positionen vertreten, also eine verbindliche Einbindung der USA in internationale Institutionen und Regelwerke (Regime) ablehnen und damit beanspruchen, die vom ersten Präsidenten der Vereinigten Staaten, George Washington, begründete Tradition in der US-amerikanischen Außenpolitik weiterzuführen. So heißt es ganz im Sinne Helms in einer neuen Studie des *Cato Institute*, die

¹ Madeleine Albright, *Maintaining Americas Strategic Interests*. Opening Statement before the Commerce, Justice, State, the Judiciary, and Related Agencies Subcommittee of the House of Appropriations Committee, Washington, D.C., 3.3.1997, in: *US Department of State Dispatch*, March/April 1997, 9-15, S. 13.

ganze Reform-Diskussion gehe bisher am Kern der Sache vorbei. Der Kern der Sache sei, daß die USA ihre "Begeisterung" für das Konzept der globalen kollektiven Sicherheit überdenken müßten. Und weiter: "Der Glaube, die UNO sei der Menschheit letzte und beste Hoffnung, war zur Zeit der Gründung der Organisation falsch, und er ist es auch heute."²

Trotz weiterer Zugeständnisse an solche Positionen und trotz der zusätzlichen Einsparungen, die der neue Generalsekretär Kofi Annan zwischenzeitlich in die Wege leitete, scheiterte die Clinton-Administration Ende 1997 erneut mit dem Vorhaben, eine Autorisierung für die Zahlung zumindest eines Teils der Außenstände zu erhalten. Die fragliche Gesetzesvorlage wurde dadurch blockiert, daß der Abgeordnete Charles Smith, ein Mitglied der Republikanischen Partei aus New Jersey, die Gesetzesvorlage mit einem Zusatz (rider) versah, der die Entrichtung von Beitragszahlungen für internationale Organisationen (einschließlich des IWF) mit der inneramerikanischen Auseinandersetzung über die Abtreibung verknüpft: Die Bewilligung der Mittel wurde durch diesen Zusatz davon abhängig gemacht, daß die Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Familienplanungsprogramme keine Gelder für Abtreibung zur Verfügung stellen. Das war selbst für die sonst zu jedem Kompromiß bereite Clinton-Administration zu viel. Sie sah sich genötigt, ein Veto anzudrohen, was zur erneuten Blockade einer Einigung über ausstehende Zahlungen an die UNO (und den IWF) führte. Genüßlich schob die Opposition dafür jetzt Clinton die Schuld in die Schuhe.

Winkelzüge wie die des Abgeordneten Smith sind harmlose Routine im Vergleich zu einer Argumentation, die John R. Bolton, Präsident des American Enterprise Institute und ehemaliger Unterstaatssekretär für die Angelegenheiten internationaler Organisationen in der Bush-Administration, bei einer Anhörung vor dem Außenpolitischen Ausschuß des Repräsentantenhauses am 9. April 1997 entwickelte und später in einem Artikel für das Wall Street Journal zuspitzte. Bolton argumentiert, internationale Verträge hätten nur mit Blick auf die US-Innenpolitik eine rechtliche Wirkung. Ihre zwischenstaatlichen Bestimmungen begründeten lediglich 'politische' Verpflichtungen. Wenn die USA Verträge einhielten, dann nur aus eigenem Interesse, aber nicht aus rechtlicher Verpflichtung. Der Supreme Court habe 1889 festgestellt, die Weigerung, einen Vertrag zu erfüllen, sei die Prärogative eines jeden Staates, die keinem Staat genommen werden könne, ohne seine Unabhängigkeit tiefgreifend einzuschränken. Bolton kommt zu dem Schluß, daß die USA rechtlich nicht verpflichtet seien, ihre Außenstände bei den UN zu zahlen. Die Implikationen dieser Argumentation sind weitreichend. Akzeptierte man sie, wäre zu folgern, daß eine Weigerung der USA kein Vertragsbruch, sondern lediglich Ausdruck einer von der US-Verfassung vorgegebenen Interessenabwägung wäre. Es würde weiterhin folgen, daß die Vereinigten Staaten prinzipiell keinen Vertragsbruch begehen könnten, da es aus Sicht der US-Verfassung gar kein zwischenstaatlich wirkendes Recht gäbe. Bequemerweise könnte demgemäß der völkerrechtliche Grundsatz "pacta sunt servanda" durch die politische Einsicht ersetzt werden "Quot licet jovi, non licet bovi", m.a.W. "was den Großmächten erlaubt ist, dürfen die weniger Mächtigen noch lange nicht".

Bolton beruft sich auf die US-Verfassung. Er tut dies insofern zu recht als die amerikanischen Verfassungsgeber in Reaktion auf das Chaos, das die Vertragshoheit der Neuenglandstaaten unter der Konföderation (also vor 1787) verursachte, in der Frage des Abschlusses internationaler Verträge einen restriktiven Kurs steuerten. Das war aber ein Zeichen dafür, daß Verträge gerade auch mit Blick auf die aus ihnen resultierenden internationalen Verpflichtungen ernst genommen wurden. Nach der Argumentation von Bolton könnten die USA dagegen getrost alles unterschreiben, was zu ignorieren in ihrer Macht stünde, weil sie sich ja rechtlich zu nichts verpflichten würden (offenbar auch nicht durch die Ratifizierung von Verträgen).

Bolton behauptet, sich im Einklang mit der Rechtsprechung des Supreme Court zu befinden. Aber der Supreme Court hat lediglich klargestellt, daß kein internationaler Vertrag einem US-amerikanischen Staatsorgan Vollmachten erteilen kann, die außerhalb der verfassungsmäßigen Kontrolle dieses Organs verbleiben, und daß Verträge den verfassungsmäßigen Begrenzungen staatlicher Machtausübung unterliegen. Um einen Rechtsgrund für die Verweigerung der Beitragszahlungen zu konstruieren, müßte also argumentiert werden, daß der Vertrag über den Beitritt der USA zu den Vereinten Nationen verfassungswidrig war. Die Alternative wäre, sich zum Vertragsbruch zu bekennen. Die Clinton-

² Ted Galen Carpenter, *Delusions of Grandeur: The United Nations and Global Intervention*, Washington, D.C., Cato Institute, 1997.

Administration wird sich weder auf das eine, noch auf das andere einlassen, aber auch nicht der Bolton lancierten folgen, will sie sich international nicht völlig isolieren. Aber sie führt bei dem Versuch, den Kongreß zur Bewilligung der ausstehenden Mittel zu bewegen, selbst keine rechtlichen Argumente ins Feld. Es geht, wie die Außenministerin in ihrer oben zitierten Rede klarstellte, um strategische Interessen der USA. Von einer rechtlichen Verpflichtung zur Beitragszahlung sprach sie nicht. Andererseits berief sich die Clinton-Administration aber (ohne Widerspruch von seiten der Opposition) beim Streit im Sicherheitsrat um die Sanktionspolitik gegenüber Irak auf die 1991 vom Sicherheitsrat erfolgte rechtliche Autorisierung unilateraler militärischer Zwangsmaßnahmen.

Offensichtlich wird mit dem Recht als Quelle einer Autorisierung militärischer Eingriffe und dem Recht als Quelle US-amerikanischer Verpflichtungen zur Zahlung von UN-Beiträgen unterschiedlich umgegangen. Das Messen mit zweierlei Maß ist allerdings keine Erfindung der Clinton-Administration. Bei der Besetzung ihrer Botschaft durch den Iran im Jahre 1979 riefen die USA den Internationalen Gerichtshof (IGH) in den Haag an, dessen Urteil die amerikanische Rechtsposition eindeutig bestätigte. Als Nicaragua unter den Sandinisten den IGH gegen die USA in Anspruch nahm und dieser die Rechtswidrigkeit der Verminung des Golfs von Fonseca durch die USA feststellte, sprachen die USA dem Internationalen Gerichtshof die Zuständigkeit für diesen Fall durch eine einseitige Erklärung ab.

Reformpolitik und Reformbedarf

Worauf läuft die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber der UNO hinaus? Im sogenannten Helms-Biden-Abkommen vom 10. Juni 1997 einigte sich die Clinton-Administration mit der Opposition u.a. auf folgende Forderungen:

- weitere Kostensenkungen im laufenden Betrieb der UNO,
- keine weiteren "teuren Mega-Konferenzen" (gemeint sind die Weltkonferenzen für Umweltfragen, Menschenrechte, Frauenfragen etc., die zwischen 1992 und 1995/6 stattfanden),
- keine eigenen Finanzquellen für die UNO (internationale Steuern) und keine eigene Kreditaufnahme,
- kein stehendes Heer der UNO,
- Aufwertung der Arbeit des neu eingerichteten Generalinspektors,
- Zugang des Rechnungshofes der USA (General Accounting Office) zu den Finanzdaten der UNO,
- keine Eingriffe der UNO in öffentliche oder private Eigentumsrechte in den USA (z.B. durch UNO-Inspektionen der Nationalparks);
- Senkung des US-Beitrages zum regulären UN-Budget von 25 auf 20% der Gesamtsumme und von 31% auf 25% beim Peacekeeping.

Zielsetzungen der US-Politik sind Effizienzsteigerung, Kostensenkung (vor allem für die Vereinigten Staaten), stärkere Verantwortlichkeit bei der Mittelverwendung nach US-Standards (Einschaltung des US-Rechnungshofes) und Aufrechterhaltung der Autonomie der USA gegenüber Kontrollansprüchen der UNO. Effizienzsteigerung, Kostensenkung und stärkere Verantwortlichkeit der Mittelverwendung sind an sich unter den großen Mitgliedsstaaten unstrittig. Umstritten ist natürlich die Umverteilung der Beitragslasten, die die USA anstreben. Malcolm Rifkind hat in seiner Amtszeit als britischer Außenminister daran erinnert, daß die Loslösung der britischen Kolonien in Nordamerika unter dem Schlachtruf "No taxation without representation", also "Keine Steuererhebung in den Kolonien ohne politisches Mitspracherecht", erfolgte. Die Politik der Vereinigten Staaten in der UN-Beitragsfrage laufe im eklatanten Gegensatz hierzu auf "representation without taxation" hinaus.

Die US-Außenministerin hat gegenüber dem Kongreß klargestellt, daß die Westeuropäer pro Kopf der Bevölkerung mehr zahlen als die US-Amerikaner und daß die Vereinigten Staaten mehr zahlen müßten als gegenwärtig, wenn der Anteil am Welteinkommen in strikter Form als Bemessungsgrundlage

herangezogen werden würde. Außerdem versucht die Administration der Opposition klar zu machen, daß Peacekeeping-Operationen der Vereinten Nationen es den USA erlauben, die Risiken und Kosten erforderlicher Eingriffe in Übersee mit anderen zu teilen. Daß das alles bisher nichts gefruchtet hat, bestätigt die Vermutung, daß es der Opposition nicht um die finanziellen Belastungen als solche geht. Die Beitragsfrage dient vielmehr als Vehikel innen- und ordnungspolitischer (ideologischer) Auseinandersetzungen und wird als Instrument zur Kontrolle der Außenpolitik der Clinton-Administration eingesetzt. Das heißt umgekehrt, daß die UN-Politik der Clinton-Administration wie oben ausgeführt nicht nur mit den Vereinten Nationen selbst etwas zu tun hat, sondern Teil eines "Mehrebenenspiels" im Spannungsfeld zwischen Innen- und Außenpolitik ist. Diese komplexe Einbindung der UN-Politik in die Gesamtpolitik der Clinton-Administration und die Auseinandersetzungen zwischen dieser und der Opposition sprechen aber zugleich gegen die Annahme, daß sich in den Vereinigten Staaten mehr und mehr eine prinzipielle Ablehnung der UN bemerkbar mache. Der Streit um (ideologische) Grundsatzen wird hier wie bei anderenissues durch tagespolitische Opportunitätserwägungen stark abgeschwächt. Dieser Sachverhalt spricht einerseits dafür, daß es nach wie vor Spielräume für Kompromisse nach innen und außen in der UN-Politik der Clinton-Administration gibt, er bedeutet aber andererseits, daß es äußerst schwierig ist, in einer berechenbaren Art und Weise von außen auf die UN-Politik der US-Administration Einfluß zu nehmen.

In der kritischen Auseinandersetzung mit der UN-Politik der Vereinigten Staaten sollte nicht übersehen werden, daß es gerade mit Blick auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit der UNO auf längere Sicht sinnvoll und wichtig ist, die Arbeit des Sekretariats zu verbessern. In dieser Hinsicht sind auch die Reformen Kofi Annans in erheblichem Maße nachbesserungsbedürftig. Zwar sind die Bemühungen Kofi Annans um Effizienzsteigerung und die Bekräftigung dieser Bemühungen durch eine "starke" Personalpolitik zu begrüßen. Grundprobleme der Organisation, wie Personalführung, eine über die Mitgliedsländer vermittelte Pfründenwirtschaft und der Opportunismus der Mitarbeiter, bleiben aber ungelöst. Die UNO-Bürokratie verhält sich nicht weniger bürokratisch als andere Bürokratien. Das bedeutet, daß die Mitarbeiter der UNO genau wie andere "Bürokraten" die Bearbeitung der ihnen zugewiesenen Aufgaben unter dem Gesichtspunkt der Wahrung und Förderung ihrer eigenen Interessen betreiben. Hier ergeben sich routinemäßig Interessen- bzw. Zielkonflikte, die bei fehlender Kontrolle zugunsten der innerbürokratischen Interessen entschieden werden. Es wäre also verfehlt, den Vereinigten Staaten einfach nur vorwerfen zu wollen, Obstruktion zu betreiben. Die US-Politik berührt vielmehr einen wunden Punkt der Weltorganisation. Entscheidend ist die Frage, was die von den Vereinigten Staaten verpaßte "Medizin" bewirkt.

Das hängt nicht zuletzt von den anderen Mitgliedsstaaten der UNO ab. Ihre Aufgabe ist es sicherzustellen, daß der zur Zeit verfolgte Reformansatz tatsächlich zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des UNO-Apparates und zur Konzentration der Kräfte beiträgt und nicht einfach nur zum Abbau von UN-Aktivitäten (im Sinne des von Jesse Helms angesprochenen "Herunterfahrens" öffentlicher Einrichtungen). Hier könnte sich als Problem erweisen, daß nicht nur die USA sich darauf eingelassen, die bisher vorherrschende historische Tendenz zur ständigen Aufwertung der Regulationsfunktionen des Staates gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft umzukehren, sondern daß die überwältigende Mehrzahl aller Staaten, wenn auch in je spezifischer Weise, heute Deregulierungspolitik betreibt. Man könnte vermuten, daß auf seiten der "Deregulierer" wenig Interesse besteht, die auf nationaler Ebene erzielten Deregulierungsfortschritte durch verstärkte internationale Regulierung auszugleichen.

Die tatsächlich in dieser Frage verfolgte Politik ist jedoch keineswegs "aus einem Guß". So waren es gerade die Vereinigten Staaten (also die Avantgarde der globalen Deregulierung), die im Rahmen der Welthandelsorganisation für die Einführung weltweit geltender Sozialstandards eintreten. Es wird also keineswegs von einem durchgängigen und allgemeinen Deregulierungsbedarf ausgegangen. Das bestätigt auch der Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 1997. Nun herrscht im politischen System der USA zweifellos die Neigung vor, den internationalen Wirtschaftsorganisationen mit mehr Wohlwollen zu begegnen als den Vereinten Nationen. Bei genauerer Betrachtung wäre hier aber wiederum zwischen den verschiedenen Organisationen zu unterscheiden, wobei die Weltbank zweifellos der größten Skepsis begegnet. Im Winter 1997/98 sind aber vom Senat zunächst auch die für den Internationalen Währungsfonds vorgesehenen Mittel zusammen mit den Beitragszahlungen für die UN blockiert worden.

Insgesamt kann festgehalten werden, daß es bei der Reform der UNO nicht nur um die Haltung der Vereinigten Staaten geht. Auch die anderen Mitgliedsstaaten lassen es an Entschlossenheit mangeln, etwas für eine verbesserte kollektive Handlungsfähigkeit der Weltorganisation zu "investieren" und ihre eigenen außenpolitischen Präferenzen im Sinne einer solchen Handlungsfähigkeit zu definieren. Das ist vor allem in dem bisherigen Tauziehen um die Reform des Sicherheitsrates deutlich geworden. Zwar besteht ein allgemeiner Konsens über die Notwendigkeit einer Erweiterung des Sicherheitsrates und einer Reform des Vetorechts. Aber auch auf der jüngsten Vollversammlung konnte weder eine Einigung über ein Verfahren zur Benennung neuer Ständiger Mitglieder erzielt werden, noch gab es in der Vetofrage Fortschritte. Der Außenminister Singapurs, S. Jayakumar, stellt hierzu fest, keine Großmacht wolle eine Reform der UNO als solche. Die Großmächte würden sich vielmehr nur auf jene Reformen einlassen, die die Vereinten Nationen zu einem besseren Instrument ihrer Außenpolitik machten. Damit waren keineswegs nur die Vereinigten Staaten gemeint. Auch Bonn muß sich vorhalten lassen, daß bei dem Versuch, die Aufnahme Deutschlands und Japans in den Sicherheitsrat als neue Ständige Mitglieder zu forcieren, keineswegs nur friedenspolitische Sachgesichtspunkte, sondern auch innenpolitisch motivierte Profilierungsbestrebungen der deutschen Außenpolitik eine erhebliche Rolle gespielt haben.

Ergebnisse und Ausblick

Der Schwerpunkt der Bemühungen um eine Reform der UNO hat sich seit 1992 verschoben. Administrative Reformansätze, die auf mehr Effizienz bei der Durchführung bestehender Aufgaben ausgerichtet sind, haben die Oberhand gegenüber substantiellen Ansätzen gewonnen, die auf eine Ausweitung der Befugnisse und einen Ausbau entsprechender Handlungsmöglichkeiten der Weltorganisation (empowerment) ausgerichtet waren. Diese Umorientierung ist von den Vereinigten Staaten forciert worden.

Die UN-Politik der Clinton-Administration ist zum Teil das Ergebnis innenpolitischer Rücksichtnahme, zum Teil aber auch des Versuchs, unter Verweis auf die innenpolitische Opposition die eigenen Reformvorstellungen, die sich gegen eine Fortsetzung des unter Boutros-Ghali eingeschlagenen Kurses richteten, in der UNO voranzutreiben. Dabei verstärkte die Kritik an der "Eigenmächtigkeit" des Generalsekretärs in Einzelfragen (z.B. gegenüber dem Palästina-Konflikt) die Tendenz, die UNO-Reform auf administrative Fragen zu verkürzen. In der Tendenz läuft die Politik der Vereinigten Staaten darauf hinaus, die UNO-Bürokratie "zurückzufahren", die eigenen Beiträge zur UNO zu kürzen und gleichzeitig die Kontrolle über die Verwendung der Mittel (unter Einschaltung des US-Rechnungshofes) zu verstärken.

Die administrative Reform reagiert auf Mängel in der UNO als einer Bürokratie, die global agiert aber in keine globale Gesellschaft eingebettet ist. Das leistet der Entfaltung bürokratischer Eigeninteressen Vorschub, also einer Verselbständigung des UNO-Apparates gegenüber den ihm aufgetragenen Aufgaben. Es kann jedoch bezweifelt werden, daß die gegenwärtig eingeleiteten Reformen, selbst unter Berücksichtigung der "starken" Personalpolitik des neuen Generalsekretärs, Kofi Annan, ausreichen, um diesem Problem beizukommen. Die UN-Mitarbeiter sind durch die praktizierten Formen der Umorganisation stark verunsichert worden. Dieser Effekt ist durch die z.T. herablassende Kritik aus Washington entscheidend verstärkt worden. Personalkürzungen und finanzielle Einsparungen bringen nicht viel, soweit eine durchgreifende Neuregelung der innerbürokratischen Arbeitsabläufe in der UNO unterbleibt. Hier besteht also weiterhin Handlungsbedarf.

In der amerikanischen Außenpolitik der vergangenen Jahre finden sich zahlreiche Anhaltspunkte, die die Abkehr von einem multilateralen Ansatz zu signalisieren scheinen. Die Klagen über den zunehmenden Unilateralismus in der US-Außenpolitik, nicht zuletzt im Sicherheitsrat, häufen sich. Tatsächlich dürfte die US-Politik aber eher an einer Instrumentalisierung von internationalen Organisationen und Abmachungen als an einer prinzipiellen Abkehr von ihnen interessiert sein; soweit es ihr darum geht, Transaktionskosten der eigenen Außenpolitik zu senken. Diese Strategie schlägt in dem Maße in steigende Transaktionskosten um, in dem die internationalen Organisationen und Regime durch die Instrumentalisierungsversuche von seiten der USA entwertet werden. Daraus folgt, daß trotz der bestehenden Vormachtstellung der USA in weltpolitischen Fragen erhebliche Spielräume für eine politi-

sche Auseinandersetzung mit den USA über Ziele und Methoden der Politik in und mit der UNO bestehen. Das wiederum bedeutet, daß das Schicksal der UNO keineswegs nur von der US-Politik abhängt.

Im Alltagsgeschehen der Vereinigten Staaten spielt die Außenpolitik zwar eine geringere Rolle als in den meisten anderen Mitgliedsstaaten der UNO. Umfragen zeigen aber, daß eine breite Bevölkerung (wenn auch regional sehr unterschiedlich) die konstruktive Mitarbeit der Vereinigten Staaten in der UNO weitgehend als Selbstverständlichkeit internalisiert hat. Offenbar lassen sich mit einer gegen die UNO gerichteten Kampagne in den USA doch nicht so viele Stimmen gewinnen wie die Kritik an der UNO im Kongreß vermuten läßt. Das unterstreicht, daß die UNO-Kritik im Kongreß heute wie die Menschenrechtsfrage während der Carter-Administration als Instrument dient, mit dessen Hilfe die Opposition die Außenpolitik der Administration zu kontrollieren versucht. Unter dieser Perspektive stellt die Forderung einiger Mitglieder des Kongresses, die USA sollten aus der UNO austreten, keinen so entscheidenden Schlag gegen die Idee der internationalen Organisation und Zusammenarbeit dar, wie man zunächst zu vermuten geneigt ist. "Not long ago," schrieb Jesse Helms in seinem bereits mehrfach zitierten Foreign Affairs-Artikel, "I was asked by a reporter whether the United States should withdraw from the United Nations. It was a valid question. To which I responded, 'Not yet'." Bei diesem "not yet" wird es bleiben, und man kann mit ihm nicht nur gegen, sondern auch für die UN Politik machen.

Angesichts der komplexen Einbindung der UN-Politik Washingtons in innen- und ordnungspolitische Auseinandersetzungen sowie die Bemühungen der Opposition, die Außenpolitik der Administration zu kontrollieren, bestehen nur geringe Möglichkeiten, von außen gezielt auf die UN-Politik der Vereinigten Staaten Einfluß zu nehmen. Ein weiteres Entgegenkommen wird von daher nur geringe unmittelbare Änderungen in der US-Politik bewirken. Die Grenze jeglichen Entgegenkommens muß dort gezogen werden, wo die Reform als Vorwand für einen Abbau von UNO-Funktionen dient. Das setzt freilich voraus, daß die übrigen Mitglieder keinen Zweifel an ihrer eigenen Haltung in dieser Frage aufkommen lassen. Die von der EU vertretene Linie, daß alle durch organisatorische Reformen erzielten finanziellen Einsparungen in die (verbesserte) Arbeit der UN rückgeführt werden sollen, weist in die richtige Richtung. Die EU-Vorstellungen zur UN-Reform bestätigen freilich auch die neue Bescheidenheit in der UN-Reformpolitik nach der kurzen Euphorie der frühen neunziger Jahre.

Es dürfte für den weiteren Gang der UNO-Reform bedeutsam sein, daß die UN-Politik Washingtons in den Vereinigten Staaten selbst höchst umstritten ist. Zwar bringen Anzeigenkampagnen der Kritiker dieser Politik, die in der New York Times für eine Bezahlung der fälligen UN-Beiträge werben, noch keine Entlastung für die Weltorganisation. Aber die Clinton-Administration hat sich nicht nur mit einem kritischen Kongreß auseinanderzusetzen, dem die UNO nicht gefällt, sondern auch mit einer (wenn auch kleinen) kritischen Öffentlichkeit, die eine Erneuerung der UN-Politik der Vereinigten Staaten fordert. Die Forschung der vergangenen Jahre stützt die Erwartung, daß die um ein bestimmtes Anliegen herum (Menschenrechte, Umwelt etc.) sich bildenden Erkenntnisgemeinschaften (epistemic communities) durchaus in der Lage sind, für ihre Anliegen eine Öffentlichkeit herzustellen, die die Politik über längere Zeit nicht ignorieren kann. Auch ohne hieran allzu große Hoffnungen zu knüpfen, sollte man sich doch davor hüten, einem Rückzug in den Zynismus das Wort zu reden, der sich als Realismus tarnt aber letztlich nur auf die Pflege selbstgefälliger Frustrationen hinausläuft. UN-Politik ist Politik und keine Morgenandacht. Daß es dementsprechend in und gegenüber den Vereinten Nationen nicht fromm zugeht (was vielleicht auch auf viele Morgenandachten zutrifft), sollte uns gegenüber den Möglichkeiten, die UN weiterzuentwickeln, nicht skeptischer stimmen als gegenüber den Möglichkeiten von Politik an sich, etwas Konstruktives zu bewerkstelligen.