

gung der Feindseligkeiten sicherstellen und über- wachen sollte.

Die vielfältigen diplomatischen Bemühungen Hammarskjölds unter höchstem Zeitdruck, die zu dieser Entschließung führten, beschreibt Fröhlich sehr anschaulich (S. 283ff.). Noch vor Ablauf der Frist schlug der Generalsekretär der Generalversammlung vor, ein UN-Kommando für die künftige Notstandstruppe einzurichten. Am 15. November landeten die ersten Einheiten der UNEF in Ägypten, von Hammarskjöld persönlich begleitet. Damit gelang es ihm, ein friedens- erhaltendes Instrumentarium zu schaffen, für das es keine expliziten Bestimmungen in der UN-Charta gibt (man hat deshalb von »Kapitel Sechseinhalb« gesprochen). Mit den Blauhelm- soldaten war Hammarskjöld eine politische In- novation gelungen, die zum Aufbau einer UN- Friedenstruppe mit Modellstruktur für spätere Aktionen führte: sie sollte – zeitlich begrenzt und unparteiisch – eine Polizeifunktion aus- üben, ohne die politische Lösung des Konflikts zu präjudizieren, und sich politisch und geogra- phisch ausgewogen aus Truppenkontingenten kleinerer Länder zusammensetzen. Die Ständi- gen Mitglieder des Sicherheitsrats blieben be- wußt ausgeschlossen.

Sehr detailliert beschreibt Fröhlich auch die po- litischen Auseinandersetzungen mit der Sowjet- union über die Rolle des internationalen öffent- lichen Dienstes vor dem Hintergrund des Kon- go-Konflikts, die zum Vorschlag einer Troika führte. Danach sollte anstelle eines Generalse- kretärs ein Kollegialgremium die Weltorganisa- tion leiten; bestehen sollte es aus je einem Ver- treter der westlichen, östlichen und neutralen Staaten, die gleichberechtigt und nur einver- nehmlieh Entscheidungen treffen können soll- ten. Nikita Chruschtschows berühmtes Klopfen mit dem Schuh (vgl. S. 316f., Fußnote), seine Zwischenrufe und Beschimpfungen gingen in die UN-Geschichte ein. Schlimmer noch war, daß er nicht nur Hammarskjöld persönlich an- griff, sondern auch die Struktur und Existenz

der Weltorganisation in Frage stellte. Ham- marskjöld verteidigte die Rolle des internationalen Bediensteten in einer sehr angespannten Situa- tion, wobei er sich unmißverständlich zum An- walt der kleineren und mittelgroßen Mitglie- dstaaten machte.

Als höchster Bediensteter der Organisation, der allein für die Auswahl und Einstellung seiner Mitarbeiter zuständig ist, ist er darüber hinaus durch die Bestimmungen der Artikel 98 und 99 der Charta zu eigenständigem politischen Han- deln aufgerufen. Er muß politische Verantwor- tung übernehmen, in deren Vordergrund – wie Hammarskjöld immer wieder deutlich hervor- hob – der Dienst an der Gemeinschaft nach dem Vorbild Albert Schweitzers stand. Sein Kon- zept der »selbstbewußten Neutralität« im Sin- ne einer unparteilichen Haltung, eines Nicht- Bevorzugens, hatte er in seinen Jahresberichten stets betont (S. 331). Neutralität ja, aber nicht ge- genüber den in der Charta niedergelegten Prin- zipien, Werten und ethischen Richtlinien – so lautete das Konzept seines Handelns. In seiner berühmten Rede in Oxford Ende Mai 1961, vier Monate vor seinem Tode bei einem (bis heu- te nicht völlig geklärten) Flugzeugabsturz bei Ndola im heutigen Sambia, hat er dies noch ein- mal umfassend zum Ausdruck gebracht. Dem Autor ist es auf sehr anschauliche Weise gelungen, die politische Ethik entsprechend dem Geist der UN-Charta als »Machtmittel« des Ge- neralsekretärs zu verorten, die geistig-religiö- sen Grundlagen der spezifischen politischen Ethik Hammarskjölds umfassend zu rekon- struieren sowie die Umsetzung in konkrete poli- tische Konzepte und Instrumentarien exem- plarisch darzustellen.

Im letzten Kapitel versucht der Autor, in einem weiteren Schritt über die Rezeption durch sei- ne Nachfolger im Amt des Generalsekretärs ei- ne »Hammarskjöld-Tradition« zu identifizie- ren. Hier beschränkt er sich größtenteils auf Be- züge auf Hammarskjöld in deren Biographien und Reden. Dabei wird deutlich, daß keiner

seiner Nachfolger »eine Doktrin der UNO auf der Grundlage politischer Ethik entwickelt« hat (S. 408). Dieses Kapitel bleibt jedoch notwen- digerweise unvollständig. Denn die Verknüp- fung von ethischem Denken und politischem Handeln muß auch die veränderten weltpo- litischen Rahmenbedingungen sowie die Ver- schiebungen im Kräfterdreieck von Sicherheits- rat, Generalversammlung und Generalsekretär reflektieren: ein starker Sicherheitsrat kann zu deutlichen Einschränkungen der politischen Handlungsmöglichkeiten des Generalsekretärs führen. Außerdem ist es sicher verfrüht, die Lei- stungen des gegenwärtigen Amtsinhabers Kofi Annan vergleichend zu bewerten.

Manuel Fröhlich hat eine hervorragende Arbeit erstellt, die aus einer Dissertation an der Fried- rich-Schiller-Universität Jena hervorgegangen ist. Sir Brian Urquhart, ein ehemaliger enger Mitarbeiter Hammarskjölds, der 1972 selbst ei- ne Biographie über diesen veröffentlicht hatte, attestiert in seinem Vorwort dem Autor mit Recht, daß es niemandem vor ihm gelungen sei, in einer so intensiv recherchierten Arbeit die ethische und geistige Seite der Persönlichkeit Hammarskjöld mit seinen öffentlichen und po- litischen Errungenschaften zu verbinden. In der Tat darf in Zukunft kein Forscher, der sich mit den Vereinten Nationen befaßt, dieses Stan- dardwerk außer acht lassen.

KLAUS HÜFNER □

Boutros-Ghali, Boutros: Wider die Tyrannei der Dringlichkeit. Die Agenden für Frieden, Entwicklung und Demokratisierung

Hamburg: discorsi 2001
236 S., 18,- Euro

Mit dem Namen des Ende 1996 von US-Bot- schafterin Madeleine Albright zur Strecke ge- brachten UN-Generalsekretärs Boutros Boutros- Ghali verbindet sich in der interessierten politi- schen Öffentlichkeit vor allem die »Agenda für den Frieden« vom Juni 1992. Der als entwik- lungspolitisches Gegenstück zu dieser mit der Thematik der internationalen Sicherheit befaß- ten Schrift gedachte Bericht zu einer »Agenda für die Entwicklung« vom Mai 1994 fand nicht in gleichem Maße Aufmerksamkeit. Gänzlich unbeachtet sogar blieb die »Agenda für die De- mokratisierung« (eigentlich die Vorstudie für eine solche) vom Dezember 1996, die auf de- mokratische Verhältnisse nicht nur »im Binnen- bereich der Staaten«, sondern auch »in den zwi- schenstaatlichen Beziehungen« abzielt. Ihre Ver- öffentlichung als UN-Dokument war eine der letzten Amtshandlungen Boutros-Ghalis; er sah sie gewissermaßen als Schlußstück seiner in- ternationalen Architektur und bezeichnet sie als seinen »wichtigsten Bericht«. Die »Agenda für die Demokratisierung« wurde im vergangen- en Jahr erstmals in deutscher Übersetzung vor- gelegt, und zwar in einem Band, der alle drei Agenden des damaligen Generalsekretärs ver- sammelt. Die »Agenda für die Demokratisie- rung« wurde von Ursel Schäfer übersetzt, die übrigen Übersetzungen sind die des Deutschen Übersetzungsdienstes der Vereinten Nationen. Erschienen ist der Band in dem gleichen Verlag, der 2000 unter dem Titel »Hinter den Kulissen der Weltpolitik« die deutsche Fassung von

Der Todestag Dag Hammarskjölds jährte sich am 18. September zum 41. Male; am Vortag wurde am Sitz der Vereinten Nationen ihres zweiten Generalsekretärs mit einer Kranzniederlegung gedacht. Im Verlaufe seiner Bemühungen um eine Lösung der Kongokrise war Hammarskjöld bei einem Flugzeugabsturz umgekommen, dessen Ursache nicht restlos aufgeklärt werden konnte. Dies hat zu Spekulationen verschiedener Art geführt; Manuel Fröhlich hält hierzu in seiner Monographie »Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen« fest: »Die Tatsache, daß nahezu alle großen Geheimdienste der Welt zumindest verdächtigt wurden, Hammarskjöld ausschalten zu wollen, wird in der Retrospektive zu einem ganz eigenen Ausweis der Unabhängigkeit des Generalsekretärs.«



Boutros-Ghalis Bilanz seiner Amtszeit »Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga« – in dieser Zeitschrift von Jens Naumann rezensiert (VN 4/1999 S. 145f.) – herausbrachte.

In seiner Einführung resümiert Boutros-Ghali die Vor- und Wirkungsgeschichte der Agenden. Es folgen die Texte der Dokumente samt zweier ergänzender Berichte. Am Schluß stehen »Nachbetrachtungen« des ausgewiesenen UN-Kenners Klaus Hüfner, der dabei auch die kontroversen Beurteilungen nicht unterschlägt, die sich an die Persönlichkeit Boutros-Ghalis knüpfen. Als Verdienst des damaligen Generalsekretärs aber sieht er dessen nachdrücklichen Hinweis auf die ungenutzten Möglichkeiten der Charta an.

REDAKTION □

Andreae, Lisette: Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?

München: Oldenbourg (Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik) 2002
302 S., 44,80 Euro

Es ist erfreulich, daß die Zahl jüngerer Wissenschaftler zunimmt, die sich wie Lisette Andreae mit den Vereinten Nationen beschäftigen, und zwar mit praktischen und aktuellen Einzelfragen. Dies ist Ausdruck eines wünschenswerten Interesses an multilateraler Außenpolitik und trägt zugleich dazu bei, das gegenseitige Verhältnis von Wissenschaft und Praxis auf diesem Gebiet lebendig und fruchtbar zu halten.

In ihrer gründlichen und reich belegten Bonner Dissertation befaßt sich die Autorin mit der seit Beginn des letzten Jahrzehnts erneut diskutierten Reform des Sicherheitsrats, namentlich mit der Frage seiner Erweiterung und mit den deutschen Bestrebungen, dabei einen ständigen Sitz zu gewinnen. Schon für einen unmittelbar Mitwirkenden war es bei diesem komplexen Thema nicht leicht, angesichts der Vielfalt der unterschiedlichen Interessen der hier um mögliche zusätzliche Sitze rivalisierenden Staaten und Staatengruppen die Übersicht zu behalten. Um so mehr muß anerkannt werden, wie schwierig es für den von außen schauenden Betrachter ist, das Konferenzgeschehen der letzten Jahre korrekt nachzuzeichnen. Dieser kann zwar außer auf eine eher verwirrende Fülle von Einzeldarstellungen im Schrifttum natürlich vor allem auf die in der betreffenden Arbeitsgruppe der Generalversammlung zirkulierten Erklärungen und Stellungnahmen der an der Reform interessierten Delegationen zurückgreifen. Aber diese Dokumente spiegeln meist nur die Oberfläche der Positionen wider. Was sie im Kern motiviert hat und welche Verhandlungsmarge sich möglicherweise dahinter verbirgt, ist nicht immer erkennbar. Interne Vor- und Zwischenentwürfe oder gar Ergebnisse von Konsultationen mit anderen Delegationen werden bewußt nicht veröffentlicht. Um diesen Schleier ein wenig zu lüften, hat die Verfasserin mit vielen direkt oder indirekt Beteiligten intensive Hintergrundgespräche geführt und diese einfühlsam ausgewertet.

Ausführlich schildert sie die Entwicklung der verschiedenen in New York vorgetragenen Konzeptionen zur Reform und zur Erweiterung des Sicherheitsrats. Dabei werden die Hauptmerk-

male der insgesamt 17 Erweiterungsmodelle anschaulich gemacht, von denen die meisten sowohl neue ständige als auch nichtständige Sitze vorsehen, darunter drei, die Deutschland und Japan explizit als künftige Ständige Mitglieder nennen. Weitere drei Modelle schlagen vor, nur zehn nichtständige Sitze zusätzlich einzurichten. Bei einigen Modellen soll es, um Rivalitäten innerhalb der Regionalgruppen zu entschärfen, die Möglichkeit der Rotation mehrerer Staaten auf jeweils einem der neuen ständigen Sitze geben. Keine dieser Denkfiguren, die zu einer Erweiterung des Rates auf 21 bis 26 Mitglieder führen würden, hat bisher so breite Unterstützung gefunden, daß sie als Verhandlungsgrundlage hätte akzeptiert werden können.

Dies gilt, was die Autorin bedauert, auch für den Vorschlag des Präsidenten der 51. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung, des Malayiers Razali Ismail, aus dem Jahre 1997: Erweiterung auf 24 Mitglieder (davon für Afrika, Asien, Lateinamerika je 1 neuer ständiger Sitz; 2 für Industrieländer; 4 zusätzliche nichtständige Sitze für die drei Regionen der Dritten Welt sowie Osteuropa), ferner Einschränkung des Vetorechts der bisherigen Ständigen Mitglieder auf Angelegenheiten unter Kapitel VII der Charta; künftigen Inhabern ständiger Sitze sollte kein Vetorecht eingeräumt werden. Andreae meint, daß die Reaktion vieler an den Diskussionen teilnehmender Staaten namentlich wegen dieser Ungleichbehandlung hinsichtlich des Vetorechts, über welches bis dahin überhaupt noch nicht debattiert worden war, negativ ausfiel. Eine Reihe von Delegationen fühlte sich auch überrumpelt und wollte sich nicht vor eine Entscheidung stellen lassen. So schwand der nach mehrjährigen Debatten scheinbar in der Luft liegende Konsens wieder dahin. Die USA erklärten bald darauf, eine Erweiterung auf mehr als 21 Mitglieder könne nicht akzeptiert werden, und die »Gruppe der Verhinderer« (vor allem Italien, Pakistan, Ägypten, Spanien und Mexiko) fühlte sich ermutigt, weitere Versuche einer Konsensbildung dadurch abzuschrecken, daß sie 1998 eine Resolution durchsetzte, die für alle weiteren Entscheidungen der Generalversammlung zur Reform des Sicherheitsrats das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit vorschrieb. Seither gilt das Vorhaben als blockiert. Oder liebenswürdiger: es befindet sich »in der Warteschleife«.

Breiten Raum gibt die Verfasserin der Erörterung, ob sich Deutschland gemessen an seinem bisherigen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens berechtigt sehen konnte, einen ständigen Sitz im Rat anzustreben, und ob es dieses Anliegen auf der internationalen Bühne auch mit dem notwendigen Nachdruck und überzeugend genug vertreten hat. Die erste Frage bejaht sie, wobei sie deutsche Defizite im Vergleich zu den Leistungen anderer Staaten nicht verschweigt. Zur zweiten Frage stellt sie eingehend die abwartenden bis zurückhaltenden Positionen der Parteien im Bundestag dar. Als größten Mangel empfindet sie die unzureichende Übereinstimmung innerhalb der Bundesregierung. Gegenüber den Anstrengungen des Auswärtigen Amts, das bereit war, alle Kräfte auf das angestrebte Ziel zu konzentrieren, fand die deutsche Bewerbung im Kanzleramt nicht das gleiche Interesse. Der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl

habe wohl zunächst eine Gefährdung des europäischen Einigungsprozesses befürchtet, wenn er insbesondere Großbritannien und Frankreich vorrangig für die Unterstützung dieses Wunsches in Anspruch genommen hätte. Für den Fall aber, daß der ständige Sitz am Ende doch auf Deutschland zukomme, sei es ihm um eine völlig gleichberechtigte Stellung im Rat gegangen, also um den Erwerb des Vetorechts. Wegen dieser inneren Vorbehalte habe das Auftreten der Bundesregierung nach außen trotz allen Einsatzes der deutschen Diplomaten einen eher halbherzigen Eindruck gemacht. Ob allerdings Deutschland vor dem Hintergrund der tatsächlichen Entwicklung des Reformprozesses selbst bei einem beherzteren Vorgehen des Kanzlers eine mehr als fünfzigprozentige Chance auf den Durchbruch zu einem ständigen Sitz gehabt hätte, vermag jedoch auch die Autorin nicht zu sagen. Jedenfalls war (und ist) ein Streben nach Einräumung des Vetorechts so gut wie aussichtslos, solange die bisherigen Fünf auf ihre Monopolstellung nicht verzichten und die Vereinigten Staaten dieses Recht etwaigen neuen Ständigen Mitgliedern aus den Entwicklungsländern nicht zugestehen wollen.

Wenn es nur um Deutschland und Japan gegangen wäre, wäre angesichts des hohen Ansehens beider Länder in den UN und natürlich auch wegen ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft der Erfolg wohl nicht ausgeblieben. Aber es ging nicht nur um Sympathien, sondern auch um Interessen. Nachdem das Argument, der Sicherheitsrat sei für die seit Gründung der UN um das Drei- bis Vierfache angestiegene Mitgliederzahl nicht mehr repräsentativ und müsse daher erweitert werden, allseits akzeptiert worden war, mußte eine Erweiterung nur um zwei reiche Industrieländer als illusorisch gelten. Ohne eine Berücksichtigung der Dritten Welt wird es also keine Erweiterung geben. Diese setzt jedoch voraus, daß man sich dort auf eine Zahl neuer Kandidaten einigt, die so begrenzt ist, daß die Arbeitsfähigkeit des Rates nicht beeinträchtigt wird. Nicht nur die Zahl der UN-Mitglieder ist gewachsen, sondern auch die der Konflikte und Krisen, für deren Behandlung der Sicherheitsrat in Anspruch genommen wird. Das Argument der Erhaltung und Verbesserung der Effizienz des Rates ist daher ebenfalls wichtig und wäre in dieser Studie vielleicht einer etwas ausführlicheren Analyse wert gewesen.

Gleichwohl: Jeder, der sich künftig von deutscher Seite mit der ja nicht abgeschlossenen Frage der Reform des Sicherheitsrats und – gerade in den bevorstehenden zwei Jahren einer neuerlichen nichtständigen Mitgliedschaft Deutschlands – überhaupt mit Angelegenheiten des Rates zu befassen haben wird, wird dieses Buch als ein unentbehrliches Hilfsmittel heranziehen, wenn er sich im Geflecht der Standpunkte und Meinungen der verschiedenen Akteure in New York zurechtfinden will.

Bedauerlich sind allerdings die zahlreichen Druckfehler und manche sprachlichen – gelegentlich auch sachlichen – Flüchtigkeiten. Hier hätten der Verlag und der Herausgeber der Schriftenreihe Gelegenheit gehabt, der Autorin bei der Beseitigung solcher Schnitzer zu helfen, damit diese nicht Zweifel an der Genauigkeit auch anderer Angaben aufkommen lassen.

ALEXANDER GRAF YORK VON WARTENBURG □