Nr. 5 / Oktober 2005 • 53. Jahrgang • Einzelheft: € 9,00 M 13081 F

VEREINTE NATIONEN

Herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN)

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen

UN ▪ ILO · FAO · UNESCO · ICAO · IBRD · IFC · IDA · IMF · UPU · WHO · ITU · WMO · IMO · WIPO · IFAD · UNIDO · WTO ▪ IAEA · WTO · CTBTO · OPCW ▪ UNRWA · UNITAR · UNICEF · UNHCR · WFP · UNCTAD · UNDP · UNFPA · UNV · UNU · UNEP · INSTRAW · UNHSP ▪ ECE · ESCAP · ECLAC · ECA · ESCWA ▪ CERD · CCPR · CEDAW · CESCR · CAT · CAAS · CRC · CMW ▪ UNTSO · UNMOGIP · UNFICYP · UNDOF · UNIFIL · MINURSO · UNOMIG · UNMIK · UNAMSIL · MONUC · UNMEE · UNMISET · UNMIL · UNOCI · MINUSTAH · ONUB

Vereinte Nationen

60

Zeit für Erneuerung

Nomos

5'05

VEREINTE NATIONEN

53. Jahrgang **Oktober 2005** **Heft 5**

Anja Papenfuß
Editorial: Die uneinigen Vereinten Nationen 169

Karl Theodor Paschke
UN-Reform – die unendliche Geschichte 170

Maurice Bertrand
Lehren aus einer gescheiterten Reform
Das Problem der ›politischen Globalisierung‹ 174

Manfred Eisele
Wandel durch Anpassung
Sechzig Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen 179

Interview mit Shashi Tharoor
»Sichtbare und unsichtbare Erfolge«
Die Vereinten Nationen sind auch mit 60 unverzichtbar 187

Georg Nolte
Zu Wachstum und Krisen des Völkerrechts in sechzig Jahren Vereinte Nationen .. 190

Kemal Dervis
60 Jahre Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen
›Lessons Learned‹ zur Bewältigung der heutigen Herausforderungen 196

Edward C. Luck
Die USA und die Vereinten Nationen
Ein seltsames Paar wird sechzig 201

Harry D. Schurdel
Im Zeichen des Friedens
Zur Entstehungsgeschichte des UN-Emblems 207

Personalien
Flüchtlinge, Friedenssicherung, Gastland, Generalversammlung, Gerichte, Kultur, Kernenergie, Menschenrechte, Sekretariat, Nachrufe 211

Buchbesprechungen
Jens Naumann Schlesinger: Act of Creation 214
Manuel Fröhlich Weiss/Carayannis/Emmerij/Jolly: UN Voices; Thakur/Cooper/English: International Commissions and the Power of Ideas 215

VEREINTE NATIONEN · Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch.
ISSN: 0042-384X
Herausgeber: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.
Redaktion: Anja Papenfuß (V.i.S.d.P.), Monique Lehmann, Gabriele Steinhauser (Praktikantin), Zimmerstr. 26/27, D–10969 Berlin,
☎ (030) 25 93 75–10; Telefax: (030) 25 93 75–29, E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Druck und Verlag: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestr. 3–5, D–76530 Baden-Baden, ☎ (0 72 21) 21 04–0; Telefax: (0 72 21) 21 04–27.
Erscheinungsweise: zweimonatlich.
Bestellungen: Abonnementspreis jährlich (6 Hefte) Euro 45,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten; Einzelheft: Euro 9,– (inkl. MwSt.) zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen entgegen: Nomos Verlagsgesellschaft, Aloisia Hohmann, ☎ (0 72 21) 21 04–39, Telefax: (0 72 21) 21 04–43, E-Mail: hohmann@nomos.de sowie der Buchhandel; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Kto. 73 636–751, und Stadtsparkasse Baden-Baden, Kto. 5–002266.
Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.
Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme: sales friendly, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123 Bonn, ☎ (02 28) 9 78 98–10, Telefax (02 28) 9 78 98–20, E-Mail: roos@sales-friendly.de
Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Präsidium:
Dr. Hans Arnold
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht, Bürgermeister der Stadt Quedlinburg
Dr. Fredo Dannenbring
Bärbel Dieckmann, Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn
Hans Eichel, MdB, Bundesminister der Finanzen
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer, MdB, Bundesminister des Auswärtigen
Dr. Carl-August Fleischhauer †
Dr. Walter Gehlhoff †
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten, Leiter des Katholischen Büros Berlin
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert, DaimlerChrysler AG
Dr. Hans-Werner Lautenschlager
Walter Lewalter
Prof. Dr. Jens Naumann
Detlev Graf zu Rantzau
Prälat Dr. Stephan Reimers, Beauftragter der Evangelischen Kirche bei der Bundesregierung
Annemarie Renger
Prof. Volker Rittberger, Ph. D.
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Rüdiger Freiherr von Wechmar
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB
Dr. Richard von Weizsäcker
Heidemarie Wieczorek-Zeul, MdB, Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum, Richter am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg
Alexander Graf York von Wartenburg

Vorstand:
Dr. Christoph Zöpel, MdB, Bochum (Vorsitzender)
Prof. Dr. Thomas Bruha, Hamburg (Stellvertretender Vorsitzender)
Ekkehard Griep, München (Stellvertretender Vorsitzender)
Wilfried Koschorreck † (Schatzmeister)
Kai Ahlborn, Erfurt
Wolfgang Ehrhart, Bonn
Prof. Dr. Manuel Fröhlich, Jena
Armin Laschet, MdEP, Aachen
Christoph Moosbauer, München
Dr. Wolfgang Münch, Ornex
Winfried Nachtwei, MdB, Münster
Prof. Dr. Thomas Risse, Berlin

Landesverbände:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
Vorsitzender, Landesverband Baden-Württemberg
Ekkehard Griep
Vorsitzender, Landesverband Bayern
Dr. Christine Kalb
Vorsitzende, Landesverband Berlin-Brandenburg

Generalsekretariat:
Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstr. 26/27, D–10969 Berlin
☎ (030) 25 93 75–0; Telefax: (030) 25 93 75–29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de

Editorial

Die uneinigen Vereinten Nationen

Als ich vor einigen Monaten Altbundespräsident Richard von Weizsäcker bat, für dieses Jubiläumsheft einen Beitrag zu 60 Jahre Vereinte Nationen zu schreiben, lehnte er mit trauriger Miene ab. Es gäbe nichts Neues mehr zu sagen. In der Tat hat sein Artikel zur UN-Reform, den er im Herbst 1995 schrieb (zu lesen in Heft 5–6/1995) nichts an Aktualität verloren.

Heute, zehn Jahre später, feiern die UN den 60. Jahrestag ihrer Gründung. 2005 sollte das große Reformjahr werden. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat nichts unversucht gelassen, um die Organisation den Herausforderungen der Globalisierung anzupassen. Ob seine Strategie, viel zu fordern, damit am Ende wenigstens in einigen Bereichen etwas Handfestes herauskommt, aufgegangen ist, werden die weiteren Entwicklungen zeigen. Doch die großen Probleme der Weltgemeinschaft – von Armut und Seuchen über Atomwaffen bis zu Umweltkatastrophen –, so viel kann man jetzt schon sagen, wurden auf dem Weltgipfel 2005, wieder einmal nur als solche anerkannt. Auf klare Verpflichtungen wollten sich die über 150 Staats- und Regierungschefs nicht einlassen.

Wo stehen wir heute? Die Autoren des vorliegenden Heftes ziehen bestenfalls eine gemischte Bilanz. Karl Theodor Paschke und Maurice Bertrand, die beide die Geschicke der Weltorganisation seit langem begleitet haben, sprechen den UN die Fähigkeit ab, sich zu reformieren. Beide haben oft genug die unzähligen Versuche miterlebt, um zu wissen, daß eine grundlegende Reform aus strukturellen Gründen nicht möglich ist.

Diese liegen in ihren Augen zum einen im Beharrungsvermögen einer großen Behörde und zum andern – weitaus entscheidender – im mangelnden politischen Willen. Laut Bertrand haben die UN-Mitgliedstaaten kein Interesse an der Organisation, die sie einst gründeten, und gehen das aus seiner Sicht größte Problem – die wachsende Kluft zwischen Industrie- und Entwicklungsländern – nicht ernsthaft genug an.

Doch nicht alle Autoren malen das Bild der UN in so düsteren Farben. Kemal Dervis, Administrator des UN-Entwicklungsprogramms, sieht eine der Hauptleistungen in ihrer Funktion als Dialogforum für Entwicklungsfragen. Viele erfolgreiche Strategien, die das Leben der Menschen verbessert haben, seien in den Foren der UN entstanden. Auch die Friedenssicherung sei insgesamt eine Erfolgsgeschichte, so Generalleutnant a.D. Manfred Eisele. Und nicht zuletzt wäre der heutige Stand des Völkerrechts, mit seinen zahlreichen Menschenrechtsverträgen und dem Internationalen Strafgerichtshof, ohne die Arbeit der UN nicht denkbar, resümiert der Völkerrechtler Georg Nolte.

Drei Erkenntnisse bleiben:

Erstens, ohne die UN sähe es auf der Welt um einiges schlimmer aus. Zweitens, Reform ist ein langwieriger Prozeß, gekennzeichnet von viel Stillstand und wenigen, oft kaum sichtbaren Fortschritten. Drittens, die UN sind nur so gut, wie ihre Mitglieder sie sein lassen.

Die UN sind die Mitgliedstaaten: sie werden von ihnen bezahlt, kontrolliert, gefördert oder blockiert. Ihr Erfolg oder Mißerfolg ist der Erfolg oder Mißerfolg der Staaten und ihrer Regierungen. Sie in die Verantwortung zu nehmen und immer wieder an die in der Charta niedergelegten Ziele und Grundsätze zu erinnern, muß die Aufgabe aller sein, denen die Vereinten Nationen am Herzen liegen.

Die Probleme der heutigen Zeit sind nicht im Alleingang zu lösen, und je uneiniger die 191 Mitgliedstaaten der UN sind, desto mehr Chancen werden vertan, die Welt zu einem friedlicheren, sichereren und lebenswerten Ort zu machen.

In diesem Sinne wünsche ich den Leserinnen und Lesern eine anregende Lektüre.

Ihre

Anja Papenfuß

Anja Papenfuß, Chefredakteurin

UN-Reform – die unendliche Geschichte

KARL THEODOR PASCHKE

Reform ist einer der beliebtesten und meistgebrauchten Begriffe in der Welt der Politik. Ein Wort, das nach Aufbruch, Erneuerung, Verbesserung klingt. Ich habe mir im Laufe der Jahre gegenüber diesem Begriff eine gewisse Skepsis angewöhnt, vor allem weil ich allzu oft den Ruf nach Reform gehört, auf meine Gegenfrage »Was und vor allem wie soll denn reformiert werden?« nur selten eine überzeugende und durchdachte Antwort bekommen habe. Das gilt besonders in bezug auf die UN.

Karl Theodor Paschke, geb. 1935, ehemaliges Mitglied des Auswärtigen Dienstes, war von 1994 bis 1999 Leiter des Amtes für Interne Aufsichtsdienste (OIOS) der Vereinten Nationen im Range eines Untergeneralsekretärs und von 1984 bis 1986 Ständiger Vertreter Deutschlands beim Büro der Vereinten Nationen und bei den anderen internationalen Organisationen in Wien.

Im Herbst 1995 feierte die Weltorganisation ihren 50. Jahrestag. Aus diesem Anlaß kam in New York eine besonders hochrangige Jubelgesellschaft zusammen, fast 150 Staats- und Regierungschefs. Die angereisten Spitzenpolitiker ließen es sich nicht nehmen, bei dieser Gelegenheit nacheinander in der Generalversammlung ans Rednerpult zu treten, die fortdauernde Bedeutung der UN zu beteuern, Reformen zu fordern und die Bereitschaft ihrer Länder, an solchen Reformen aktiv mitzuarbeiten, feierlich zu versprechen.

Nicht nur das geschah bei den Feierlichkeiten. Es beugten sich auch mehrere hochrangige Expertenkommissionen aus diesem Anlaß über die UN und legten Denkschriften mit wohlüberlegten Reformempfehlungen vor. Am besten im Gedächtnis ist mir der Bericht geblieben, den eine internationale Gruppe sehr prominenter Persönlichkeiten unter Vorsitz des Altbundespräsidenten Richard von Weizsäcker und des ehemaligen pakistanischen Ministerpräsidenten Moeen Qureshi verfaßt hatte.[1] Ein beeindruckendes Dokument mit Empfehlungen für die Weltorganisation, die aufgrund ihrer inneren Logik, aber auch durch ihre maßvolle Art, ihren Realismus überzeugten. Da waren keine multilateralen Traumtänzer, keine Utopisten am Werk gewesen, sondern praktische Politiker, die umsetzbare Maßnahmen und erreichbare Ziele zur Lösung offensichtlicher Probleme des UN-Systems definiert hatten.

Was ist mit diesem Bericht und was ist mit den zahlreichen anderen Reformvorschlägen passiert, die aus Anlaß des 50-jährigen Jubiläums der UN vorgelegt wurden? Die schlichte Antwort lautet: nichts. Diese Reformpapiere verstauben heute in den Archiven der Weltorganisation zusammen mit den vielen anderen, die schon in den Jahrzehnten zuvor produziert worden waren. Denn es ist ja nicht so, als sei anläßlich des 50. Jahrestags der UN zum ersten Mal nach Reformen gerufen worden. Vielmehr ist die Forderung nach Reformen der Vereinten Nationen fast schon so alt wie die Organisation selbst, eine wahrhaft unendliche Geschichte.

Aufgeklärter Multilateralismus

Woran liegt das? Wieso werden Reformen der UN immer wieder gefordert, aber nie verwirklicht? Meine Antwort darauf ist: Multilateralismus ist eine Politikform, die aus unserer zunehmend interdependenten Welt nicht mehr wegzudenken ist und immer mehr an Bedeutung gewinnt. Multilateralismus ist die gemeinsame Suche nach Lösungen für gemeinsame Probleme der Staatengemeinschaft. Multilateralismus kann nur auf dem Zusammenwirken gleichberechtigter Völkerrechtssubjekte gedeihen und vollzieht sich in der fortwährenden Konsenssuche zwischen allen Beteiligten. Diese Konsenssuche kann aber nur erfolgreich sein, wenn alle Staaten zu Kompromissen und damit zu Abstrichen an der Durchsetzung ihrer nationalen Interessen bereit sind. Eine solche Bereitschaft – die ich als aufgeklärt multilaterales Handeln bezeichnen würde – ist jedoch heute in der Staatengemeinschaft noch viel zu schwach ausgebildet. Während die meisten Regierungen sich verbal zum Multilateralismus bekennen, ist der nationale Egoismus nach wie vor erster Maßstab ihres Handelns auf internationaler Ebene. Dies gilt übrigens nicht nur für Diktaturen, sondern genau so für viele Demokratien.

Für die Vereinten Nationen hat dies zur Folge, daß Entscheidungsprozesse langwierig, mühsam und umständlich sind und daß ihre Ergebnisse in der Regel keinen der beteiligten Akteure wirklich zufriedenstellen. Formelkompromisse oder Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sind die Regel. Und dies spiegelt sich auch in den Mandaten und in der Arbeit der UN-Bürokratie wider. Unklare Aufträge, unzureichende Haushaltsmittel, widersprüchliche Einflußnahmen der Mitgliedstaaten und ein hoher Grad an Politisierung charakterisieren die Wirklichkeit der Verwaltung der Vereinten Nationen.

Es sei noch einmal hervorgehoben: Keiner der inzwischen 191 Mitgliedstaaten ist wirklich zufrieden mit der Leistung der Vereinten Nationen. Jedes Mitgliedsland hat gewiß auch seine eigenen, sehr unterschiedlichen Vorstellungen davon, was die UN eigentlich sein, tun und lassen sollten. Der einzige Konsens, von dem man wohl bei allen 191 ausgehen kann, ist der, daß die UN fortbestehen und, wenn möglich, besser werden sollen. Wenn aber über die Details der Verbesserung kein Konsens zu erzielen ist, wie es beim Weltgipfel 2005 einmal mehr zu beobachten war, dann gibt es bei den Mitgliedstaaten immer eine solide Mehrheit für die Beibehaltung des *Status quo*. Auf diese Weise läßt sich – gewiß etwas holzschnittartig – erklären, warum Reformvorschläge in den UN so wohlfeil und Reformbeschlüsse der Mitgliedstaaten so rar sind.

Reformmotor Generalsekretär

Die feierlichen Absichtserklärungen und Denkschriften aus Anlaß des 50-jährigen Jubiläums, in denen die Mitgliedstaaten unter anderem bereits eine Reform des Sicherheitsrats als wünschenswert und dringend bezeichnet und sich gegenseitig entsprechende Bemühungen versprochen hatten, blieben also unerfüllt.

Zwar hatte sich schon 1994 auf Vorschlag des Generalsekretärs eine Offene Arbeitsgruppe (open-ended working group) der Mitgliedstaaten für eine Sicherheitsratsreform gebildet. Deren Sitzungen ähnelten jedoch einem Dialog unter Taubstummen; und die jährlichen Fortschrittsberichte der Arbeitsgruppe buchstabierten die ganze Fülle von miteinander konkurrierenden Ideen, Konzepten, Argumenten und Ge-

genargumenten aus, ohne daß ein mehrheits- oder gar konsensfähiger Entwurf erkennbar geworden wäre.
Die nächste, für eine große, allumfassende UN-Reformanstrengung sich anbietende Gelegenheit war der Eintritt in das neue Jahrtausend. Im September 2000 wurde der Millenniums-Gipfel veranstaltet. Wer ergriff die Initiative für diese Weltkonferenz, auf der den UN ihre Perspektiven für die nächsten Jahrzehnte vorgegeben werden sollten? Natürlich der Generalsekretär, also das UN-Sekretariat, nicht die Mitgliedstaaten. Die hatten anfänglich sogar erhebliche Zweifel am Sinn einer solchen Mammutveranstaltung. Wer organisierte vorbereitende Regionalkonferenzen in allen Erdteilen, in denen sich die Erwartungen und Hoffnungen der einzelnen Regionen, ihrer Völker, ihrer Zivilgesellschaften, ihrer NGOs an die Weltorganisation artikulieren sollten? Das UN-Sekretariat. Wer bereitete die Millenniums-Erklärung vor, die die Staats- und Regierungschefs im September 2000 absegneten und die sich wirklich wie der große Entwurf einer friedlicheren, gerechteren und besseren Welt im neuen Jahrtausend liest? Natürlich der Generalsekretär.
An diesem Vorgang wird wiederum die ganze Komplexität der Weltorganisation deutlich, das Auseinanderklaffen von multilateralen Idealen und der Realität einer Welt, die immer noch mehr von Antagonismen als von Gemeinsamkeiten geprägt ist. Natürlich wären die damals 189 Mitgliedstaaten nicht in der Lage gewesen, einen derart ambitiösen Text in ein paar kurzen Konferenztagen selbst zu entwerfen, zu beraten und konsensfähig zu machen. Es war also nur folgerichtig, daß der Generalsekretär und das Sekretariat deshalb die Rolle des federführenden Vordenkers übernehmen mußten.
Daß in der Millenniums-Erklärung dann auch wieder alle Reformerfordernisse der UN aufgelistet wurden und die versammelten Staats- und Regierungschefs sich erneut gegenseitig versichteren, entsprechende Bemühungen zu unternehmen, machte aber das Eingeständnis augenfällig, daß seit 1995 nichts Substantielles in Sachen Reform geschehen war. Und es legte den Verdacht nahe, daß die neuerlichen Zusagen, sich zu bemühen, ebenfalls im nationalen Tagesgeschäft schnell an Verbindlichkeit verlieren würden.
Um dies zu verhindern, vor allem aber, um die dramatischen weltpolitischen Entwicklungen der Zwischenzeit (11. September 2001, Irak-Krieg) mitzuberücksichtigen, hatte Kofi Annan bereits 2003 eine hochrangige Expertengruppe ins Leben gerufen. Ihr Auftrag lautete: Analyse der größten Herausforderungen und Bedrohungen für die Staatengemeinschaft am Beginn des neuen Jahrtausends und Vorschläge für die zu ihrer Bewältigung erforderlichen Maßnahmen, insbesondere für notwendige Veränderungen in den Strukturen des kollektiven Weltsicherheitssystems.
Seit 2. Dezember 2004 liegt der Bericht dieser Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (High-level Panel on Threats, Challenges and Change) vor.[2] Wie von seinen Autoren nicht anders zu erwarten, ist er ein hellsichtiges, umfassendes, gleichzeitig detailliertes, keineswegs hochfliegendes, sondern sehr realistisches Dokument. Sein Hauptverdienst liegt in der überzeugenden Darlegung und Betonung der Tatsache, daß alle heutigen Bedrohungen der Weltsicherheit interdependent sind: Armut und Unterentwicklung, Seuchen, Umweltzerstörung, Kriege, Terrorismus, Menschenrechtsverletzungen, religiöse Intoleranz. Der Bericht leitet daraus die Forderung ab: das multilaterale System, die Weltorganisation muß gestärkt werden. Und er macht dazu sehr konkrete, praktische Vorschläge.
Im Frühjahr dieses Jahres hat der Generalsekretär seinen neuen, großen Reformbericht unter dem Titel ›In größerer Freiheit‹ vorgelegt. Dieser Bericht nimmt die Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe auf, geht jedoch thematisch weit darüber hinaus und argumentiert in beschwörenden Formulierungen, daß nun, fünf Jahre nach dem Millenniums-Gipfel, der Moment gekommen sei, sich endlich auf die gemeinsamen Herausforderungen der Weltgemeinschaft zu besinnen: »doch damit uns dies gelingt, müssen wir gemeinsame Grundlagen finden und kollektive Maßnahmen nachhaltig unterstützen«.[3] Und als habe er schon eine Ahnung gehabt, wie der Weltgipfel 2005 möglicherweise ablaufen könne, hat der Generalsekretär hinzugefügt: »die Versuchung ist groß, sich in Allgemeinplätze zu flüchten oder sich auf Gebiete zu begeben, in denen so tiefe Uneinigkeit besteht, daß Differenzen noch verstärkt anstatt überwunden werden«.[4]
Immerhin hatte man sich bei der inhaltlichen Vorbereitung dieses Weltgipfels bemüht, die Mitgliedsregierungen schon im Vorfeld über ihre New Yorker Missionen stärker einzubinden. Das geschah durch eine Initiative des Präsidenten der 59. Generalversammlung, der eine Serie informeller Konsultationen über die Vorschläge des Generalsekretärs durchführte und den Entwurf eines Abschlußdokuments vorlegte.
Inzwischen hat der Weltgipfel stattgefunden, wir haben die dort gehaltenen Reden gehört und das Ergebnisdokument[5] der Staats- und Regierungschefs zur Kenntnis genommen. Die Zwischenbilanz der Millenniums-Entwicklungsziele, die in den Tagen vom 14. bis 16. September 2005 in New York gezogen wurde, ist eine Enttäuschung auf der ganzen Linie. Der multilaterale Ruck – um eine in Deutschland geläufige Metapher zu gebrauchen –, den schon die Millenniums-Erklärung nicht bewirkt hat, ist auch diesmal ausgeblieben. Schlimmer noch: es hat einen weiteren Frustrationsschub gegeben.

Sicherheitsrat

In den letzten Monaten haben wir beim Tauziehen um die Sicherheitsratsreform miterlebt, wie es wirklich um die Bereitschaft der Mitgliedstaaten bestellt ist, offensichtliche Ungereimtheiten im UN-System zu korrigieren. Daß der Sicherheitsrat in seiner jetzigen Zusammensetzung die Welt des Jahres 1945 und nicht die von heute repräsentiert, ist eine so alte, so offensichtliche und in unzähligen Stellungnahmen von Mitgliedstaaten hin und her gewendete Erkenntnis, daß man sie nicht mehr wiederholen muß. Daß der Sicherheitsrat deshalb reformiert, verändert, vergrößert werden sollte, ist ebenfalls unstreitig oder wird zumindest in abstrakter Form von den meisten UN-Mitgliedern bejaht. Wie das zu geschehen hat, und wie dringlich das ist, darüber bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Meinungsunterschiede.
Natürlich sind an einer baldigen Reform vor allem die Staaten interessiert, die sich als Kandidaten für zusätzliche Ständige Sitze fühlen – Brasilien, Deutschland, Indien und Japan. Deren jeweilige regionale Rivalen sind da selbstverständlich ganz anderer Meinung. Und die große Zahl der übrigen Mitgliedstaaten empfinden jeden Zeitdruck bei Themen, die sehr kontrovers und nicht konsensfähig sind, als unangenehm und verhalten sich sperrig, bestenfalls abwartend bis apathisch. Dies ist eine alte UN-Erfahrung.
Nicht das geringste Interesse an einem veränderten Sicherheitsrat haben jedoch die P5, die jetzigen Ständigen Mitglieder. Man muß dies so illusionslos und ungeschminkt sagen, weil offenbar im diplomatischen Hin und Her seit Herbst 2004 der eine oder andere, auch die eine oder andere Regierung, den Eindruck gewonnen und weitervermittelt hat, selbst die P5 seien inzwischen für eine Reform des Rates aufgeschlossen. Diese hatten sich ja auch verbal immer wieder an den Jonglagen mit den verschiedenen Reformmodellen beteiligt; ich behaupte jedoch, daß dies stets unter dem unausgesprochenen Vorbehalt geschah, im Grunde funktioniere das jetzige System doch recht gut, jede Veränderung berge die Gefahr einer Machteinbuße für die gegenwärtigen Ständigen Mitglieder, und das gelte es, auf jeden Fall zu verhindern.
Um das starre Festhalten der P5 an ihren althergebrachten Privilegien zu verstehen, muß man nur einen Blick auf die New Yorker Rea-

lität werfen. Die USA, die Russische Föderation, China, Großbritannien und Frankreich haben die bei weitem zahlenmäßig stärksten Ständigen Vertretungen am East River. Diese fünf Staaten unterhalten in ihren Missionen große Stäbe von Experten, die ausschließlich mit sicherheitspolitischen Fragen befaßt sind und die Positionen ihres Landes im Sicherheitsrat mit Sachverstand unterfüttern. Unbeschadet mancher ideologischer Auffassungsunterschiede ist in Manhattan über die Jahre eine Fünfer-Dialogkultur, ein Netzwerk professioneller Zusammenarbeit, eine sicherheitspolitische Kameraderie – um nicht zu sagen Kumpanei – entstanden, durch die alle Debatten und Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat stringent vorbereitet und gesteuert werden. Die Karten werden dort eng an der Brust gespielt, die Mitwirkung und der Einfluß von nichtständigen Mitgliedern wird durch das ›Direktorium‹ der P5 deutlich begrenzt. Sie sind fast immer so viel besser informiert über die zu beurteilenden Szenarien und so viel vertrauter mit den prozeduralen Aspekten der Ratsbefassung, daß sie abweichende Haltungen von nichtständigen Delegationen leicht aushebeln können.

Ein Beispiel zur Illustration: Während der Irak-Krise hatte der Sicherheitsrat in Resolution 1441 vom 8. November 2002 von der irakischen Regierung eine Aufstellung aller sogenannten verbotenen Waffen (banned weapons) verlangt. Die irakische Liste wurde am 8. Dezember 2002 dem Generalsekretär und den P5 übermittelt. Die zehn nichtständigen Mitglieder bekamen das Dokument erst viel später und dann in einer bereinigten (sanitised) Version zu sehen.

Die Annahme, auch nur eines der fünf Ständigen Sicherheitsratsmitglieder sei gerne bereit, so eine Vorzugs- und Schlüsselstellung aufzugeben beziehungsweise mit neuen, möglicherweise unbequemen Partnern zu teilen, kann man nur als schlicht unrealistisch ansehen. Alle fünf haben erkennbar den Wunsch, den *Status quo* so lange wie möglich zu erhalten. Die Amerikaner und die Chinesen haben das inzwischen unmißverständlich zum Ausdruck gebracht, und die anderen drei teilen, bei differenzierenden Lippenbekenntnissen, im Ergebnis diese Haltung – ein Haltung, die, nüchtern betrachtet, die klare Absage an jeden aufgeklärten Multilateralismus bedeutet, das ›Ja‹ zur kompromißlosen Vertretung individueller nationaler Interessen beim internationalen Krisenmanagement. Weder die britische noch die französische Regierung würden dies zugeben, vermutlich auch die russische und die chinesische nicht, sondern sie würden von ihrer weltpolitischen Gesamtverantwortung sprechen und für sich in Anspruch nehmen, immer als Sachwalter für das übergeordnete, multilaterale, globale Friedens- und Sicherheitsbedürfnis zu handeln.

USA-UN

Die Amerikaner sind da ehrlicher. Sie sagen unumwunden, daß sie die UN dann nutzen, wenn dies im amerikanischen Interesse liegt, aber auch nur dann. Ich habe amerikanische UN-Politik sieben Jahre von Washington aus beobachtet und später fünf Jahre in New York hautnah miterlebt. Mir ist dabei deutlich geworden, daß das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und Washington ein besonders problematisches ist. Wenn ich Washington sage, meine ich nicht nur die Regierung, sondern auch den Kongreß. Man kann das Verhältnis auf die einfache Formel bringen: Die UN können ohne die USA nicht leben, aber mit den USA zu leben, fällt ihnen fast genau so schwer. Die Gründe dafür sind vielfältig, aber nicht Gegenstand dieses Beitrags.

Ich beschränke mich daher auf die amerikanische Haltung zum Thema UN-Reform, zu dem Thema, das man gut und gerne ›die unendliche Geschichte‹ nennen könnte. Die Amerikaner haben traditionell ein tiefes Mißtrauen gegen jede Großbürokratie, auch gegen die eigene Regierung. Wenige Themen interessieren den amerikanischen Nachrichtenkonsumenten mehr als die Aufdeckung von Mißständen, und die Medien bedienen dieses Interesse regelmäßig und mit Hingabe. ›Investigations‹ und ›reform‹ sind dabei die bevorzugten Schlagworte.

Über die UN weiß der amerikanische Durchschnittsbürger nicht viel; er glaubt nur, daß die Weltorganisation viel Geld kostet und wenig leistet, auf der anderen Seite aber eine latente Gefahr für die amerikanische außenpolitische Handlungsfreiheit darstellt. Auf dem Capitol Hill, wo die Senatoren und Abgeordneten viel abhängiger von ihren Wahlkreisen und von Wählerstimmungen sind als etwa in Deutschland, herrscht seit Jahrzehnten gegenüber den UN eine skeptisch-kritische Haltung vor, auf jeden Fall die Überzeugung, man müsse die Organisation in vielen Bereichen erheblich verändern, damit sie amerikanischen Interessen besser diene. Schon Anfang der neunziger Jahre ging vom Kongreß ein kontinuierlicher Reformdruck auf die Vereinten Nationen aus, und dieser Druck wurde nicht nur verbal ausgeübt, sondern auch durch ›the power of the purse‹. Das heißt, der Kongreß beschloß, die Pflichtbeiträge zu den Vereinten Nationen in bestimmten Prozentsätzen zurückzuhalten, bis die Organisation von den USA geforderte strukturelle oder programmatische Veränderungen beschlossen und umgesetzt hatte. Daß dies – nebenbei gesagt – die klare Verletzung einer völkerrechtlichen Vertragsverpflichtung der USA bedeutete, scherte den Kongreß wenig.

Und an dieser Politik, die Vereinten Nationen den Einfluß der Supermacht spüren zu lassen, hat sich bis heute nichts geändert. Der von Henry J. Hyde vorgelegte United Nations Reform Act of 2005 (H.R. 2745), ein am 17. Juni dieses Jahres vom Repräsentantenhaus verabschiedeter Gesetzesentwurf, eröffnet eine neue, umfassende Reformagenda für die Weltorganisation, bewehrt mit der Drohung massiver Beitragszurückhaltung. Diesmal lautet eine der Reformforderungen, die internen Kontrollmechanismen der UN seien erheblich zu verstärken. Ein neues Aufsichtsgremium müsse her, außerdem ein eigenes Büro zur Überwachung des einwandfreien ethischen Verhaltens aller UN-Bediensteten – als Reaktion auf den Öl-für-Lebensmittel-Skandal, der in den USA von den Medien mit geradezu hysterischer Intensität verfolgt worden ist. Darüber hinaus – so die Forderung des Kongreß – sollen viele UN-Aktivitäten zukünftig nicht mehr aus dem regulären Haushalt, sondern durch freiwillige Beiträge finanziert werden. Und im Haushaltsausschuß der Generalversammlung sei gewichtete Stimmabgabe einzuführen. Schließlich müsse sichergestellt werden, daß in die Menschenrechtskommission in Zukunft nur noch lupenreine Demokratien gewählt werden.

Wie bei allen früheren Reforminitiativen aus Washington enthält auch dieser – noch nicht in Kraft getretene – Gesetzesentwurf eine Anzahl von zweifellos bedenkenswerten Ideen und Reformvorschlägen. Er wird jedoch die Bereitschaft der Staatengemeinschaft zu tiefgreifenden Veränderungen der Organisation nicht fördern, sondern eher bremsen. Denn unter den Reformforderungen der Amerikaner sind jedes Mal einige, die vom Rest der Welt als inakzeptabel, ja als frivol angesehen werden und deutlich zeigen, daß Washington eigentlich eine komplett andere UN durchsetzen will. Auch der Umstand, daß das amerikanische Reformpapier fast gleichzeitig mit der Vorlage des Berichts des Generalsekretärs entwickelt wurde, widerspricht jedem multilateralen Comment und demonstriert, daß die Amerikaner nur ihre eigene Agenda im Auge haben. Dieser Mangel an Sensibilität für die Vorstellungen und Belange der anderen Mitglieder, insbesondere der Länder der Dritten Welt, sorgt für böses Blut und belastet das Klima innerhalb der Weltorganisation ungemein. Wer die UN von innen kennt, weiß, daß das Klima, die Atmosphäre zwischen den Akteuren in diesem multilateralen Biotop eine große Rolle spielt und direkte Auswirkungen auf Entscheidungsprozesse und Konsensbemühungen hat. Die UN ist nun einmal in erster Linie eine Nord-Süd-Organisation; sie bieten das Forum, in dem der Dialog über die großen Probleme unserer Zeit zwischen den entwickelten und den Entwicklungsländern geführt werden kann. In dieser Funktion haben sich die UN über Jahrzehnte bewährt. Und insoweit sind auch die Vorschläge des Gene-

ralsekretärs für die zukünftige Agenda der Weltorganisation und für die dazu erforderlichen Veränderungen stimmig.
In der Vergangenheit hat sich oft gezeigt, daß die Mehrzahl der Entwicklungsländer bereit ist, eine amerikanische Vorreiterrolle (›leadership‹) am East River durchaus zu akzeptieren, sie sogar begrüßt, wenn sie mit der gebührenden Subtilität, in Ton und Gestus verständnisvoll für die Positionen anderer ausgeübt wird. Beim Thema UN-Reform hat die amerikanische Delegation dies jedoch meist vermissen lassen, nicht erst unter der Regierung von George W. Bush. In der Person und im Auftreten des im August ernannten neuen Ständigen Vertreters, John Bolton, wird die ›Führung mittels Planierraupe‹ allerdings besonders augenfällig. Das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 zeigt, daß Bolton bei der Demontage der Vorschläge des Generalsekretärs ganze Arbeit geleistet hat. Die Passage in dem Dokument, in der es heißt »Wir verweisen erneut auf die Wichtigkeit der Förderung und Stärkung des multilateralen Prozesses [...]«[6] klingt angesichts des sonstigen völlig verwässerten Inhalts der Erklärung fast wie Hohn.

Verpaßte Chance

Es wäre wünschenswert gewesen, wenn es etwa in der Frage eines deutschen Ständigen Sicherheitsratssitzes ein Ergebnis gegeben hätte. Erfreulich wäre, wenn nun endlich die Generalversammlung und ihre Hauptausschüsse sich auf neue, effizientere Prozeduren einigen würden, wenn der Wirtschafts- und Sozialrat sich zu einem schlagkräftigen Führungs- und Entscheidungsorgan entwickelte und wenn in den Menschenrechtsgremien weniger politische Scheinheiligkeit artikuliert und mehr Fraktur geredet würde. All dies erforderte aber mehr Hinwendung zu aufgeklärtem Multilateralismus, und dazu ist die Weltgemeinschaft offensichtlich noch nicht bereit. Im Gegenteil, es scheint, als nehme der Glaube an die Vereinten Nationen und ihre wichtige Rolle in der Weltpolitik tendenziell ab. Man muß besorgt sein über den massiven Frustrationsschub, der heute in und um die Weltorganisation zu verspüren ist. Nicht nur in den amerikanischen Medien wird die UN ständig schlechtgeredet. Der Öl-für-Lebensmittel-Skandal hat weltweit Wellen geschlagen, meines Erachtens ganz unverhältnismäßig hohe Wellen; die UN ist dadurch schwer beschädigt worden. Dabei machen die schamlosen Unterschleife und Durchstechereien einzelner in einem Sonderprogramm, das übrigens unter der Verantwortung und Kontrolle des Sicherheitsrats stand, doch nicht das ganze UN-System korrupt. Die beim Öl-für-Lebensmittel-Skandal aufgedeckte Korruption hat – dies als Nebenbemerkung – die Bereitschaft zu aktiver Bestechung in zahlreichen großen und mittleren Industrieunternehmen in den USA und andernorts ans Licht gebracht, ein Aspekt, der bei den eifrigen UN-Kritikern eher am Rande beachtet wurde.
Unabhängig vom Öl-für-Lebensmittel-Programm: die Frustration mit den UN, die ständigen Vorwürfe, die Organisation sei wenig effizient, bewirke wenig und koste zu viel, haben natürlich etwas damit zu tun, daß die Vereinten Nationen sich seit Jahr und Tag als reformresistent erweisen. Daran ist aber nicht das Sekretariat, schon gar nicht der Generalsekretär schuld. Bereits unter Boutros-Ghali, vor allem aber unter Kofi Annan hat die UN-Bürokratie immer wieder Versuche unternommen, sich zu modernisieren, alte Zöpfe abzuschneiden, neue Arbeitsweisen einzuführen und das Ressourcenmanagement flexibler zu machen. Fast alles, was der Generalsekretär aus eigener Macht verändern konnte, hat er inzwischen getan. Als Beispiel nenne ich nur eine neue, transparentere und leichter verständliche Haushaltsaufstellung (results-based budgeting). Bei manch anderen Modernisierungsprojekten, wie zum Beispiel bei wesentlichen Teilen der Brahimi-Vorschläge zur Reform der Friedenssicherung, sind ihm die Mitgliedstaaten in den Arm gefallen.

Was zu tun wäre

Es sind in der Tat die Mitgliedstaaten, denen man die Unfähigkeit der UN, sich tiefgehend und nachhaltig zu reformieren, anlasten muß. Man sollte auch nicht so blauäugig sein, zu hoffen, daß deren Grundeinstellung zur Weltorganisation sich durch eine Art Urknall oder, schlimmer noch, durch eine globale Katastrophe plötzlich fundamental verändern würde. Es ist auch wenig sinnvoll, immer wieder über den ruppigen Umgang der Amerikaner mit den UN und über die Unfähigkeit der USA, sich aufgeklärt multilateral zu verhalten, zu lamentieren. Daran wird sich so schnell nichts ändern. Es scheint ratsamer, auf alle hochfliegenden, kolossalen und pompösen Reforminitiativen, zu verzichten.
Vielmehr muß eine globale Bewußtseinsänderung eintreten, was die tatsächlichen, aktuellen Leistungen des UN-Systems angeht. Regierungen und Zivilgesellschaften sollten objektiv überprüfen, auf welche Weise das Sekretariat und die verschiedenen Sonder- und Unterorganisationen auf nahezu allen Gebieten globaler Betroffenheit täglich zur Lösung von Problemen und zu internationalen Regelungen beitragen. Dann würde deutlich werden, daß die UN – bei all ihrer Unvollkommenheit, all ihren Schwächen – für die Welt unverzichtbar geworden sind, ein wichtiger Akteur sind und bleiben und deshalb nicht nur ausreichender Finanzierung, sondern auch mentaler Stützung bedürfen. Wer immer nur von den Reformdefiziten redet, wird den UN nicht gerecht, denn auch ohne spektakuläre Reform erbringen die UN heute Arbeitsergebnisse, ohne die es auf der Welt sehr viel schlimmer aussähe.
Ebenso notwendig ist, daß die Mitgliedstaaten der UN-Bürokratie, das heißt dem Generalsekretär, mehr Freiraum bei der jeweils erforderlichen Anpassung der Strukturen, Prozeduren und Ressourcen an die sich immer rascher verändernden Erfordernisse der globalen Aufgabenerfüllung einräumen. Man könnte dies ›intelligent change management‹ nennen, also die für jede Großbehörde heutzutage anzustrebende Fähigkeit, ihre Leistung kontinuierlich auf Relevanz und Effizienz zu überprüfen und erforderliche Anpassungen rasch und undramatisch durchzuführen. Dazu bedürfte es bei den Mitgliedstaaten eines Verzichts auf jedes Mikromanagement, nicht jedoch eines Verzichts auf effektive Kontrolle. Allerdings muß dafür zunächst das gegenseitige Vertrauen zwischen den Staatenvertretern und der UN-Bürokratie gestärkt werden – und das ist gegenwärtig bedauerlicherweise stark gestört. Ein besseres Vertrauensverhältnis ist aber die Voraussetzung, damit aus der Modernisierung der Weltorganisation eine unendliche Geschichte im positiven Sinne wird.

Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Verfasser beim Gesprächskreis Vereinte Nationen der DGVN am 21. September in Berlin gehalten hat. Der Vortrag fand im Rahmen des Experten-Workshops »Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven« am 21./22. September 2005 statt. Er wurde ausgerichtet von der Universität Kiel, in Zusammenarbeit mit der DGVN und mit freundlicher Unterstützung der Friedrich-Naumann-Stiftung.

1 Vgl. dazu den Beitrag von Richard v. Weizsäcker, Alles steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitglieder. UN-Reform als Vorbereitung auf die nächsten 50 Jahre, VN 5–6/1995, S. 179–183.
2 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Vereinte Nationen, New York 2004; Englisch: A More Secure World. Our Shared Responsiblity, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.
3 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005, Kapitel VI, S. 59f., Vereinte Nationen, New York 2005; Englisch: In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General.
4 Ebd.
5 Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1 v. 15.9.2005.
6 Ebd., Abs. 78.

Lehren aus einer gescheiterten Reform

Das Problem der ›politischen Globalisierung‹

MAURICE BERTRAND

»Die Geschichte lehrt nicht; sie bestraft nur jene, die aus ihr keine Lehren gezogen haben.«

Vassily Kliuchevsky[1]

Im Herbst 2005 bleibt wenig bis nichts von den vom Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgelegten und von einigen Mitgliedstaaten mitgetragenen Vorschlägen zur Reform der Vereinten Nationen. Die mehr als 150 Staats- und Regierungschefs, die vom 14. bis 16. September in New York zusammenkamen, haben die Reform des UN-Sicherheitsrats auf einen späteren Zeitpunkt verschoben und ein Ergebnisdokument[2] *angenommen, das deutlich hinter den Zielsetzungen der Millenniums-Erklärung von 2000 zurückbleibt. Abgesehen von der Streichung einiger überholter Artikel der UN-Charta, wie der Hinweis auf die ›Feindstaaten‹ und das Kapitel XIII über den Treuhandrat, der Schaffung einer ›Kommission für Friedenskonsolidierung‹, allerdings ohne konkrete finanzielle Zusagen, wurden keine konkreten Verpflichtungen eingegangen, keine Reform beschlossen, die diesen Namen verdient hätte. Wichtige Bereiche, wie das Management des Sekretariats, die Menschenrechte oder die öffentliche Entwicklungshilfe bleiben ohne konkrete Maßnahmen, abgesehen von den allgemein gehaltenen Forderungen, die Leistungen weiter zu verbessern, ganz im Einklang mit der sonst üblichen Rhetorik von UN-Resolutionen.*

Maurice Bertrand, geb. 1922, ehemaliger Professor an der Pariser L'Ecole Nationale d'Administration (ENA) und ehemaliger assozierter Professor am Genfer L'Institut des Hautes Etudes Internationales, Hochrangiger Beamter des französischen Rechnungshofs sowie ehemaliges Mitglied der Gemeinsamen Inspektionseinheit (Joint Inspection Unit – JIU). Bertrand ist Autor zahlreicher Bücher und Artikel zum Thema internationale Beziehungen.

Reformvorschläge

Die Reformen, die vom Generalsekretär dem Weltgipfel 2005 unterbreitet wurden, beruhen im wesentlichen auf den drei nachstehenden Dokumenten, die 2004/2005 veröffentlicht wurden:

- Der Bericht der ›Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel‹ vom 2. Dezember 2004, der die alten und neuen Sicherheitsgefahren analysiert und Vorschläge für eine Reform der Institutionen macht;[3]
- Der Bericht ›In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele‹ vom 7. März 2005, auch bekannt unter dem Namen ›Sachs-Bericht‹[4], der sich vor allem mit wirtschaftlichen und finanziellen Problemen auseinandersetzt;
- Der Bericht ›In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle‹ von UN-Generalsekretär Kofi Annan, vom 21. März 2005, der Reformvorschläge aus den beiden zuvor genannten Bericht aufgreift und ergänzt.[5]

Bei diesen Berichten mußte man unterscheiden zwischen den Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, den Vorschlägen für Strukturreformen in verschiedenen Bereichen und jenen zur Erweiterung des Sicherheitsrats, die das meiste Interesse hervorriefen und die die ehrgeizigsten waren.

Die Empfehlungen

Die an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen stehen bei den Vereinten Nationen in einer langen Tradition. Es handelt sich dabei um Altbekanntes. Man kann sie in allen Entwicklungsstrategien der sechziger, siebziger, achtziger und neunziger Jahre finden (jeweils etwas andersartig und ehrgeiziger formuliert – wie zum Beispiel das 0,7-Prozent-Ziel für die Entwicklungshilfe, das am Anfang noch 1-Prozent-Ziel hieß und mit der Zeit, wie noch zu zeigen sein wird, auf noch geringere Prozentsätze sank). Diese Strategien sind nach wie vor der Kern eines Dialogs zwischen Schwerhörigen: zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern, der in den sechziger Jahren, insbesondere im Zusammenhang mit den Verhandlungen zur Gründung der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) im Jahr 1964 und mit der ›Neuen Weltwirtschaftsordnung‹ in den siebziger Jahren, aufgenommen wurde. Die UN waren immer davon überzeugt, daß, wenn man nur unablässig dieselben Ziele und Wünsche beschwört, die Mitgliedstaaten sie eines Tages erst nehmen und – zumindest teilweise – umsetzten würden.

Diese Art Empfehlungen nehmen in den oben erwähnten drei Dokumenten sehr viel Platz ein: Sie machen etwa vier Fünftel der Vorschläge an die Staats- und Regierungschefs im Bericht ›In größerer Freiheit‹ und neun von zehn Vorschlägen des Sachs-Berichts aus.

Sie betreffen im wesentlichen:

- die Anwendung von ›Armutsbekämpfungsstrategien‹ in den Entwicklungsländern, die auf den in der Millenniums-Erklärung definierten Zielen beruhen;
- die Bedingungen, unter denen diese Strategien erarbeitet und angewandt werden sollten;
- ihre Integration in regionale Programme;
- die Erhöhung der staatlichen Entwicklungshilfe durch die Länder mit hohem Einkommen – von 0,25 Prozent ihres Bruttosozialprodukts im Jahr 2003 auf 0,44 Prozent im Jahr 2005 und auf 0,54 Prozent im Jahr 2015 –;
- die Berücksichtigung neuer Vorschläge zur Finanzierung der Hilfe durch eine globale Steuer oder durch Rückgriff auf Kredite
- die Öffnung der Märkte der Industrieländer für Exporte aus den Entwicklungsländern (im Zuge der Doha-Verhandlungen); und
- die Unterstützung für eine Entwicklungszusammenarbeit, die sich nach den Bedürfnissen der Armen richtet.

Man konnte sich zu Recht fragen, ob diese gebetsmühlenartige Wiederholung dieses Mal mehr bewirken würde als bei den vorherigen Malen. Die Maßnahmen, die von den Industrieländern auf diesem Gebiet bisher tatsächlich umgesetzt wurden, kann man nur als ausbeuterisch bezeichnen, vor allem was den Abbau von Rohstoffen betrifft. Und die Empfehlungen des Internationalen Währungsfonds, die auf ›Strukturanpassung‹ abzielten, wurden weitaus öfter befolgt als entsprechende UN-Resolutionen. Natürlich ist man sich heutzutage (zumindest in Europa und Japan, wenn auch nicht in den USA) bewußt, daß es ernsthafterer Anstrengungen als der bisherigen bedarf, um in den ärmsten Ländern Armut und Analphabetismus zu bekämpfen.

Einem Teil der politischen Klasse wird langsam klar, daß die finanzielle und wirtschaftliche Globalisierung in die richtigen Bahnen gelenkt werden muß, daß Armut gleichbedeutend mit Unsicherheit ist, daß die Abwanderung von Unternehmen in Billiglohnländer zu höherer Arbeitslosigkeit in den Industrieländern führen kann und daß der Migrationsdruck untragbare Ausmaße anzunehmen droht, wenn nichts unternommen wird, den Armen dabei zu helfen, ›zu Hause zu bleiben‹.

Doch es gibt auch einige ermutigende Entwicklungen:

– die im Konsens verabschiedete Millenniums-Erklärung[6];
– der vom Zedillo-Bericht[7] wieder aufgegriffene Vorschlag einer globalen Steuer, um Großprojekte zu finanzieren;
– die auf der Konferenz von Monterrey[8] eingegangenen Verpflichtungen, die staatliche Entwicklungshilfe zu erhöhen;
– die (zugegebenermaßen sehr zaghafte) Berücksichtigung mutiger Vorschläge, wie den des britischen Finanzministers, Gordon Brown,[9] Kredite einzusetzen, um die staatliche Entwicklungshilfe zu erhöhen;
– die Tatsache, daß das Eintreten für ›Good Governance‹ den Forderungen nach der Kürzung von Staatsausgaben der Strukturanpassungspolitik widerspricht;
– die Beschlüsse der G-8 zum Schuldenerlaß für die am wenigsten entwickelten Länder.

Der in diese Richtung von den UN ausgeübte Druck auf die Mitgliedstaaten ist nicht gänzlich zu vernachlässigen, und eine letzte, feierliche Wiederholung der eingegangenen Verpflichtungen wäre vielleicht nicht ganz unnütz gewesen. Doch nicht einmal das konnte erreicht werden. Alles in allem handelte es sich wieder nur um Routine, nicht um eine wirkliche Reform der Organisation.

Interne Strukturreformen

Die Vorschläge für eine strukturelle Reform der Weltorganisation waren – abgesehen von jenen für den Sicherheitsrat – äußerst bescheiden. Die wenigen, etwas detaillierteren Vorschläge betrafen:

– die Auflösung der bestehenden Menschenrechtskommission und ihr Ersatz durch einen kleineren Menschenrechtsrat,[10] ohne aber genauer zu erklären, wie dieser neue Rat wirksamer werden könnte als die Kommission;
– die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission),[11] mit dem Ziel, Ländern beim Übergang vom Krieg zu dauerhaftem Frieden zu helfen; und
– einige Detailfragen: die Schaffung eines Fonds der Vereinten Nationen für Demokratie, die Aktualisierung der UN-Charta durch die Streichung des Kapitels XIII ›Der Treuhandrat‹, der Feindstaatenklauseln in den Artikeln 53 und 107 und der Artikel 26, 45, 46 und 47 über den Generalstabsausschuß.[12]

Die Empfehlungen zur Neubelebung der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats oder zur Verbesserung der Effizienz des Sekretariats, indem dem Generalsekretär erlaubt wird, inkompetente Beamte zu entlassen, sind die üblichen bedeutungslosen Litaneien, die leider zu den schlechtesten Traditionen der UN gehören. Hingegen ist in keinem einzigen der Berichte die Rede davon, die bekannten strukturellen Fehler der UN wirksam anzugehen:

– die zwischen einem Expertengremium für die finanziellen Aspekte und einem zwischenstaatlichen Ausschuß für die Programme aufgeteilte Überprüfung der Haushaltspläne;
– mangelnde Abstimmung zwischen und daher Doppelarbeit von Wirtschafts- und Sozialrat und Zweitem und Drittem Hauptausschuß der Generalversammlung;
– fehlende Zentralisierung der Entwicklungsaktivitäten;
– mangelhafte Einstellungs- und Ausbildungspolitik;
– mißbräuchliche Einstellung von Delegierten als Angehörige des UN-Personals.

Auch die Frage der mangelhaften Koordination zwischen den UN, ihren Sonderorganisationen und den internationalen Finanzinstitutionen durch einschneidende strukturelle Veränderungen ein Ende zu setzen, scheint nicht gestellt worden zu sein.

Der fehlende Ehrgeiz bei den für diese Bereiche vorgeschlagenen Reformen zeigt nur, daß die Autoren dieser Berichte sich bewußt waren, daß es keinerlei Konsens über eine echte Strukturreform der UN gibt, weil die wichtigsten Mitgliedstaaten die Weltorganisation nicht ernst nehmen.

Erweiterung des Sicherheitsrats

Die Erweiterung des UN-Sicherheitsrats war daher – aus meiner Sicht – der einzige wichtige Punkt dieser Reformpläne. Für das Interesse, das der Vorschlag hervorgerufen hat, gibt es vielerlei Gründe.

Zum einen hat sich die weltpolitische Lage seit 1945 grundlegend verändert. Deswegen ist es legitim, die Zusammensetzung und die Funktionsweisen eines Organs zu überdenken, das doch einiges Ansehen besitzt. Die fünf Staaten, die das Vetorecht besitzen, repräsentieren für sich allein genommen nicht mehr die derzeitigen wirtschaftlichen und militärischen Machtverhältnisse. Zum anderen gibt es keine ›Feindstaaten‹ mehr. Deutschland und Japan sind schon lange große demokratische Länder geworden. Auch sind, abgesehen von China, sehr große Länder der Dritten Welt, wie Indien oder Brasilien, im Sicherheitsrat nicht vertreten.

Die Verhandlungen, die seit zwölf Jahren in der Generalversammlung zur Reform des Gremiums geführt werden, haben bislang noch nicht einmal ansatzweise zu einem Konsens geführt. Doch scheint die Debatte durch die Berichte der Hochrangigen Gruppe und des Generalsekretärs, die konkrete Vorschläge machen, sowie durch die Initiative der ›Gruppe der Vier‹ (Deutschland, Brasilien, Indien und Japan), formell ihre Kandidatur für Ständige Sitze zu erklären, in eine entscheidende Phase gekommen zu sein.

Zweifellos macht sich niemand Illusionen darüber, daß dieses Problem einfach zu lösen sei und die Hochrangige Gruppe hat die bekannten Schwierigkeiten in ihren Vorschlägen berücksichtigt:

– sie rührt das Vetorecht jener Staaten, die es bereits besitzen, nicht an;
– sie sieht nicht vor, es anderen Ländern zu gewähren;
– und sie hat ein bescheidenes Ziel: die Erweiterung der Mitgliederzahl von 15 auf 24, gemäß zweier Modelle. Beide schaffen eine neue Kategorie von Ständigen beziehungsweise halbständigen (auf vier Jahre, mit der Möglichkeit der Verlängerung) Mitgliedern, jeweils ohne Vetorecht.

Dies läßt den Mitgliedstaaten die Wahl. Der Bericht konnte deshalb als ›realistisch‹ angesehen werden, und man durfte davon ausgehen, daß seine Billigung durch die Generalversammlung eine nicht zu unterschätzende Etappe auf dem Weg zu Frieden und internationaler Sicherheit dargestellt hätte.

Das psychologische und politische Klima, in dem der Bericht der Hochrangigen Gruppe geschrieben wurde, war durch das Scheitern des Sicherheitsrats in der Irak-Frage entstanden. Ihm war es bekanntlich nicht gelungen, die unter dem Vorwand, der Diktator Saddam Hussein besitze Massenvernichtungswaffen, unternommene angloamerikanische Intervention in Irak noch abzuwenden. Als Antwort darauf werden im Bericht die Voraussetzungen für eine Anwendung des Selbstverteidigungsrechts nach Artikel 51 der UN-Charta genau definiert. Die Autoren des Berichts empfehlen, den Text des Artikels nicht so weit auszulegen, daß jeglicher ›Präventivkrieg‹ legitimiert wird, den ein Staat allein beschließt. Der Bericht legt auch die Grundsätze fest, die jeden Beschluß des Sicherheitsrats über den Einsatz militärischer Gewalt leiten sollten. Generell bemüht er sich darum, die

Druckmittel, die dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehen, mit allen Garantien der Wirksamkeit, aber auch der Zurückhaltung auszustatten und somit der abenteuerlichen Außenpolitik der USA einige Hindernisse entgegen zu setzen.
Die Autoren des Berichts mahnen: »Wir dürfen die Schwierigkeit, zu einem neuen Konsens über die Bedeutung und die Aufgaben der kollektiven Sicherheit zu gelangen, nicht unterschätzen«[13], und sie sind sich vollkommen im klaren darüber, daß »die Entwicklung […] die unabdingbare Grundlage für ein System der kollektiven Sicherheit ist, das Prävention ernst nimmt«[14].
Sie widmen den Präventionsmaßnahmen sogar ein ganzes Kapitel, das mit den folgenden Empfehlungen an die reichen Staaten schließt:

– die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, um ihr Versprechen, die Armut zu beseitigen, einzulösen und 0,7 Prozent ihres Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe auszugeben;
– gegen die HIV/Aids-Pandemie anzukämpfen;
– einen Beitrag dafür zu leisten, daß die Fähigkeit zur ›Good Governance‹ in den armen Ländern erhöht wird.[15]

Doch offenbar teilen die Autoren die Erkenntnis, daß die Chancen für eine tatsächliche Umsetzung derartiger Vorschläge schlecht stehen. Deshalb widmen sie den Hauptteil ihrer Überlegungen den Methoden für die Eindämmung des internationalen Terrorismus, der Gefahren der Weiterverbreitung von Atomwaffen und dem Kampf gegen die Organisierte Kriminalität.
Die Haltungen der verschiedenen Akteure schienen anzudeuten, daß es so gut wie keine Chance für einen Konsens gab. In den laufenden Diskussionen und Verhandlungen wurde das grundlegende Problem, nämlich die Art und Weise, wie Sicherheit in der Welt zu gewährleisten ist, nicht angegangen. Sie drehten sich um das Problem der angemessenen Repräsentation, das heißt, um das Problem der Selbstdarstellung der Staaten, die sich um einen Ständigen Sitz bewarben und um den Einfluß, den sie auf die Entscheidungen ausüben wollten. Die jeweiligen Standpunkte der wichtigsten Mitgliedstaaten und Staatengruppen waren bekannt. Jeder wollte vertreten sein, doch gab es nicht für alle Platz. Und eine Erweiterung auf beispielsweise 30 Mitglieder würde eine Entscheidungsfindung fast unmöglich machen.
Unbestritten unternahm die ›Gruppe der Vier‹ ungeheure Anstrengungen, um die afrikanischen Staaten von ihrem Vorschlag zu überzeugen, die Zahl der Mitglieder auf 25 zu erhöhen (darunter vier Ständige Sitze ohne Vetorecht für sie selbst, zwei für Afrika sowie vier nichtständige Sitze). Doch jene Staaten, die bereits wußten, daß sie kaum Chancen hätten, bei dieser Erweiterung berücksichtigt zu werden – allen voran Italien, Südkorea, Pakistan, Mexiko und Argentinien – bildeten eine Gruppe, die sich merkwürdigerweise ›Geeint für Konsens‹ nannte und sich gegen den Vorschlag der ›G-4‹ positionierte. Die afrikanische Gruppe ihrerseits verlangte vier Sitze für Afrika, darunter zwei Ständige Sitze, und erhöhte die Zahl auf 26. China zeigte überhaupt keine Begeisterung für die Aufnahme Japans als Ständiges Mitglied. Die Vereinigten Staaten schließlich haben sich, auch wenn sie Japan ihrer Unterstützung versicheren, ganz offensichtlich noch nicht dafür entschieden, eine Reform zu unterstützen, die ihren Einfluß mindern würde. Der ›Gingrich-Mitchell-Bericht‹ einer vom amerikanischen Kongreß eingesetzten überparteilichen Gruppe, war, was den Standpunkt der USA zum Sicherheitsrat angeht, nicht sehr erhellend. Er machte aber deutlich, daß die einzige Sorge der politischen Klasse in den Vereinigten Staaten die Notwendigkeit amerikanischer Führung (›leadership‹) ist. Deren Rolle besteht darin, die ›Freiheit in der Welt zu verbreiten‹, indem sie ›das Handeln aller Demokratien vereint‹.[16]
Die zur Schau gestellten Rivalitäten und Eifersüchteleien beim Thema Repräsentation waren nicht gerade ermutigend. Die Erfolgschancen dieser Reform waren daher als nicht allzu hoch einzuschätzen. Selbst wenn ein Kompromiß hätten gefunden werden können, wären dadurch die Chancen, den Weltfrieden zu gewährleisten, nicht größer geworden als heute. Ein solcher Kompromiß allein würde keinerlei Fortschritt in Richtung einer Einigung über die Art und Weise der Friedenswahrung bedeuten.
Nur aus historischer Perspektive kann man zu verstehen versuchen, warum die gegenwärtigen Bemühungen in die falsche Richtung gehen, und die Gründe dafür herausarbeiten, warum das, was man kühn die ›internationale Gemeinschaft‹ nennt, noch immer tief gespalten ist in der Frage, wie sie denn zu vertreten sei, und welche Friedensstrategie sie verfolgen will.

Die Gründe für das Scheitern der Reform

Zwei konkurrierende Philosophien

Wir erleben gegenwärtig eine wenig erfreuliche Phase des Mitte des 19. Jahrhunderts begonnen Kampfes, die Philosophie des Krieges durch die Philosophie des Friedens zu ersetzen – eines harten Kampfes, in dem einige Schlachten für den Frieden gewonnen und andere verloren gingen. Man muß sich das Auf und Ab dieses Kampfes vor Augen führen und anhand der Ursachen für Erfolge und für Fehlschläge zu der Einsicht gelangen, daß die derzeitige Auseinandersetzung weder richtig geführt wird, noch die Lehren der Vergangenheit beherzigt, noch dazu beiträgt, eine wirkliche Friedensstrategie zu entwickeln.
Die Philosophie des Krieges ist derart altes Gedankengut, daß man den Eindruck bekommen konnte, sie gehörte untrennbar zur Natur des Menschen und aller menschlichen Gesellschaften. Sie befriedigt niedere Instinkte, den Stolz auf die eigene Identität, das Streben nach Macht und Besitz, die Übersteigerung der physischen Tapferkeit, den Ruhm der Eroberung. Sie ist letztlich nichts anderes als die Philosophie der Guten und der Bösen. Die ›Guten‹ sind wir, unsere Freunde, unsere Verbündeten und jene, die ohne Widerrede unsere Vorherrschaft anerkennen. Die ›Bösen‹ sind die anderen, jene, die nicht so wie wir denken, die sich unseren Interessen entgegenstellen, die unsere Vortrefflichkeit in Frage stellen, kurz, der ›Feind‹, den es mit allen Mitteln zu bekämpfen gilt. Niccoló Macchiavelli und danach Carl von Clausewitz haben die Methoden genauestens beschrieben, die territoriale Einheiten, die dauerhaft miteinander verfeindet sind, anwenden müssen, um die universelle Vorherrschaft zu erlangen. Dafür benötigt man mächtige und hoch entwickelte Streitkräfte, die denen der Gegenseite überlegen sind, sowie Bündnisse mit allen Angehörigen des Lagers der Guten. Man darf sich auch nicht um die Moral scheren, wenn es sich um die Beziehungen mit dem Feind handelt. Ihn hinters Licht zu führen, ist ein legitimes und empfehlenswertes Mittel, und ihn zu vernichten, ein vernünftiges Ziel. Durch diese Weltanschauung wird auch die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung eines Landes erheblich erleichtert, da sie die Solidarität aller sozialen Gruppen gegen die äußeren Bedrohungen erfordert. Die innere Ordnung in Frage zu stellen, wird nämlich dann zu Verrat. Darüber hinaus lieben es alle Menschen, zu hören, daß sie zu den besten Völkern gehören. Dies alles führt dazu, eine globale Vormachtstellung anzustreben, die natürlich etwas Gutes ist, weil es die der Guten ist. Die beiden Weltkriege und der Kalte Krieg haben gezeigt, wohin eine derartige Weltanschauung führt.
Deshalb ist es nach den Napoleonischen Kriegen, dem Ersten Weltkrieg, dem Völkermord an den Juden, nach Hiroshima und Nagasaki und den Millionen Toten des Zweiten Weltkriegs nicht überraschend, daß die Völker immer lauter forderten, diese Philosophie des Krieges aufzugeben, und daß die Regierungen sich gezwungen sahen, darauf zu reagieren. So gewann die Philosophie des Friedens zunehmenden Einfluß auf die internationalen Beziehungen. Doch war alles neu zu erfinden, und die Fortschritte in diese Richtung waren gering und

enttäuschend. Die alte Doktrin der Überlegenheit und des Imperialismus leistete hartnäckigen Widerstand. Genau in dem Augenblick, in dem die ganze Welt von der finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Globalisierung spricht und in dem es auf der Hand liegt, daß man das Problem der politischen Globalisierung lösen muß, ist die Philosophie des Friedens von einem Sieg noch weit entfernt.

Man kann in diesem Kampf zwischen den beiden Philosophien vier Phasen unterscheiden:

1. Die *Phase der juristischen Illusionen* nahm ihren Anfang Mitte des 19. Jahrhunderts. Damals war man der Meinung, daß die technische internationale Zusammenarbeit auf verschiedenen Feldern wie Kommunikation oder Gesundheit sowie die friedliche Regelung von Meinungsverschiedenheiten durch einen Internationalen Gerichtshof den Wunsch nach einem Rückgriff auf das Mittel des Krieges obsolet machen würde.
2. Die *Phase der ›kollektiven Sicherheit‹* begann 1919 mit der Schaffung des Völkerbunds. Sie wurde mit der Gründung der Vereinten Nationen fortgesetzt und dauert bis heute an.
3. In der *Phase des Ost-West-Konflikts* wurden parallel zur Fortsetzung der vorangegangenen Phase andere Methoden bei der Suche nach dem Frieden erprobt und dann erfolgreich umgesetzt: zum einen die Gründung der Vorläuferorganisationen der heutigen Europäischen Union, die diesen Kontinent von der Brutstätte fast aller Kriege in eine Zone des Friedens verwandelte, zum anderen die Verhandlungen über Rüstungskontrolle und später die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die zur Einführung sogenannter vertrauensbildender Maßnahmen und zu einem Beginn von Rüstungsbegrenzungen führte.
4. Gegenwärtig befinden wir uns in einer *Phase der Rückkehr zum alten Militarismus*. Heute wird – als einzig möglicher Weg zum Frieden – versucht, das alte Rezept der ›kollektiven Sicherheit‹, das sowieso nie richtig funktioniert hat, wirksamer zu machen.

Der Mythos vom universellen Militärbündnis

Daß der Mythos des universellen Militärbündnisses der Guten gegen die Bösen bis heute überlebt hat, ist erstaunlich. Zumindest muß man sich fragen, warum 60 Jahre des Scheiterns nicht dazu geführt haben, diese Idee in Frage zu stellen. Genau das Gegenteil ist der Fall: Wie die Streitigkeiten um die Erweiterung des Sicherheitsrats zeigen, ist sie so lebendig wie nie zuvor.

Die Hypothese, auf der dieses System im Jahr 1945 begründet wurde, lautete, daß die Sieger des Zweiten Weltkriegs, große demokratische, weise und friedliebende Mächte, von nun an Unruhestiftern den Frieden aufzwingen würden. In der Tat handelte es sich um ein Militärbündnis, in dem die Ausrichtung der Politik und der Militäroperationen den alliierten Großmächten anvertraut wurde. Der Sicherheitsrat der UN (wie der Rat des Völkerbunds) sollte eine Weltpolizei befehligen, also die Streitkräfte der mächtigsten Mitgliedstaaten, gemäß der UN-Charta geführt von einem Generalstabsausschuß, die gegen jede Aggression oder Bedrohung des Friedens vorgehen würden. Das setzte voraus, daß alle anderen Mitgliedstaaten den Führungsanspruch der Großmächte anerkannten, daß sich die Großmächte untereinander einig waren und es auch blieben und schließlich daß sie selbst korrekt und nicht als Aggressoren auftraten.

Jedoch waren die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats die ersten, die ihre eigenen Grundsätze durch Interventionen, die so nutzlos wie unberechtigt waren, verletzten: Frankreich in Indochina und in Algerien, die Russen in der Tschechoslowakei, in Ungarn und in Afghanistan, die Vereinigten Staaten in Lateinamerika und in Vietnam, wobei man auch den heutigen Irak nicht vergessen darf. Von 1946 an drifteten die Verbündeten auseinander und blieben während der ganzen Phase des Ost-West-Konflikts gespalten. Ende der achtziger Jahre zerstoben die Hoffnungen sehr schnell, daß das Ende des Kalten Krieges dank der von nun an möglichen Übereinstimmung der fünf Ständigen Mitglieder des Rates die Befriedung aller Konflikte bringen würde. Auch das oft dramatische Scheitern der meisten Blauhelmeinsätze, etwa im ehemaligen Jugoslawien, in Angola, in Kosovo, bei der Katastrophe des ruandischen Völkermords und den Massakern in Ost-Timor, erbrachten keinerlei Beweise für die Wirksamkeit der UN auf dem Gebiet der Friedenssicherung. Die ›kollektive Sicherheit‹ des Kapitels VII der Charta hat keinen einzigen Krieg verhindert, im übrigen genauso wenig wie die im Kapitel VI gepriesene ›präventive Diplomatie‹.

Wenn heute die Sicherheitslage eine ganz andere ist als jene, die im Jahr 1945 herrschte, wenn jetzt keine Kriegsgefahr mehr zwischen den Mitgliedern der Europäischen Union besteht und generell auch nicht zwischen den Industrieländern insgesamt, so sind diese unbezweifelbaren Fortschritte in Richtung in Frieden nicht dem Sicherheitsrat zu verdanken. Diese Fortschritte wurden immer außerhalb der Vereinten Nationen erdacht und umgesetzt. Wenn die Welt heute sicherer ist als sie es in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war, so verdankt sie das weder dem Völkerbund noch den UN. Sie verdankt es vor allem der Schaffung Europas, die in den fünfziger Jahren begann und die die Bedingungen für einen dauerhaften Frieden innerhalb der Gesamtheit der europäischen Staaten definierte, nachdem diese seit über tausend Jahren ihre Zeit damit verbracht hatten, sich zu bekriegen – einschließlich zweier Weltkriege. Diese Umgestaltung einer Zone des ewigen Krieges hin zum ewigen Frieden ist eindeutig der größte und wichtigste Schritt in Richtung Weltfrieden.

Die anderen fundamentalen Fortschritte waren:

– das Auftauchen der Kernwaffen, die Kriege zwischen ihren Besitzern praktisch unmöglich machten;
– die Rüstungskontrollverhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, die Maßnahmen der gegenseitigen Kontrolle mit einschlossen;
– die Verhandlungen auf der KSZE, die vertrauensbildende Maßnahmen zwischen jenen Staaten etablierten, die entschlossen waren, den Frieden zu wahren;
– die Revolution Michail Gorbatschows, die den Ost-West-Konflikt beendete.

Überdies muß man feststellen, daß, wenn die Umwandlung der KSZE in eine Organisation (OSZE) und der Wunsch der Vereinigten Staaten, die NATO zu stärken und zu erweitern, nicht den Verhandlungen ein Ende gesetzt hätten, sie sich eventuell auch auf andere Weltgegenden hätten ausdehnen können (etwa Mittelmeer oder Asien). Dadurch wäre vielleicht ein Klima des Vertrauens entstanden, was zur Wahrung des Friedens beigetragen hätte. Schließlich war es der wirtschaftliche und soziale Forschritt der Industrieländer, der einen entscheidenden Faktor für die Entwicklung des Geistes der Zusammenarbeit und des Friedens darstellte. Wenn die Vorstellung einer territorialen Eroberung lächerlich geworden ist, wenn die reichen Länder überhaupt keinen Drang mehr verspüren, gegeneinander Krieg zu führen, wenn es keine Bedrohungen mehr an ihren Grenzen gibt, wenn der militärische Ehrgeiz friedlichen und schöpferischen Berufungen Platz gemacht hat, so liegt dies offenkundig daran, daß die Völker mehr Glück in der Zusammenarbeit gefunden haben als im Beschießen mit Raketen, die zur gegenseitigen Vernichtung führen könnten.

Die UN haben bei diesem Wandel einer kriegerischen in eine friedliche Welt keinerlei Rolle gespielt. Wenn die Völker der entwickelten Welt den Frieden und die Zusammenarbeit gegenüber dem Krieg bevorzugen, wenn sie sogar die Tendenz haben, anzunehmen, daß Krieg nur ein Mittel der weniger entwickelten Länder sei, so ist das nicht dem System der kollektiven Sicherheit zu verdanken. Dieser Gesinnungswandel liegt vielmehr am Verschwinden der Ursachen der Konflikte. Die Zeiten in denen Fürsten danach strebten, mit Kriegen ihre Herrschaftsgebiete zu vergrößern, gehören der Vergangenheit an.

Heute wissen wir, daß Unzufriedenheit mit der eigenen, nationalen Identität, für die man den Feind verantwortlich machte, übersteigertes Nationalgefühl sowie soziale und wirtschaftliche Krisen, die diese Unzufriedenheit noch verstärkten, die Hauptursachen für kriegerische Konflikte waren. Zwischenstaatliche Kriege sind *ad absurdum* geführt worden, weil, zuerst in Europa und später in der Gesamtheit aller Industrieländer, das Konzept des Feindes selbst verschwand. Und nur wenn das archaische Gefühl der Unzufriedenheit wieder auftaucht, wie es die Reaktion der Vereinigten Staaten auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 gezeigt haben, erscheint der Krieg erneut als die (legitime) Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln, als die Clausewitz ihn 1827 bezeichnete.

Aufgrund dieser fundamental veränderten Stimmung der Völker in den Industrieländern zeigt die Sicherheitslage im Jahr 2005 gänzlich andere Züge als jene im Jahr 1945. Doch die Methoden, die die Fortschritte des letzten halben Jahrhunderts erlaubt haben, bleiben nach wie vor gültig. Fast alle bewaffneten Konflikte finden heute in den armen Ländern statt, und die Risiken, die für die Industrieländer bestehen, also der Terrorismus und die Weiterverbreitung von Atomwaffen oder anderen Massenvernichtungswaffen, sind alle ebenfalls aus der Lage entstanden, die in den Entwicklungsländern vorherrscht. Es sollte daher auf der Hand liegen, daß es die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in diesen Ländern zu verbessern gälte, wollte man weitere Fortschritte in Richtung Frieden und Sicherheit erzielen. Man müßte alle verfügbaren Mittel einsetzen, um das zu erreichen. Diesen Völkern müßte der Anreiz (zurück)geben werden, etwas zu erschaffen, und nicht, sich zu zerstören. Man müßte sie dabei unterstützen, sich aus den wirtschaftlichen und sozialen Mißständen zu befreien, und ihnen helfen, ihre Würde wiederzufinden. Statt sie zu bestrafen, indem man zusieht, wie die Risiken und Bedrohungen zunehmen, müßte man gegen deren Ursachen vorgehen – die Unzufriedenheit mit der eigenen, nationalen Identität und die Unterentwicklung –, um sie zu beseitigen. Doch es ist offensichtlich, daß die gegenwärtige Politik, stark beeinflußt vom amerikanischen Konservatismus und Militarismus, sie ganz im Gegenteil nur noch verschärft. Und das in einem Maße, daß die größte Bedrohung des Weltfriedens heute vom Einfluß des amerikanischen militärisch-industriellen Komplexes auf die Außenpolitik dieses mächtigen Hegemons ausgeht, und von dem Einfluß, den diese Macht nach wie vor auf die Politik der anderen Industrieländer ausübt.

Dies alles erklärt, warum die Großmächte die bislang bewährten Methoden aufgegeben haben und darum kämpfen, einen Platz in einem System zu behalten oder zu erringen, das bewiesen hat, daß es nicht funktionieren kann. Die internationalen Beziehungen werden nach wie vor mehr von emotionalen Erwägungen bestimmt als von einer rationalen Analyse der zu lösenden Probleme.

Das Problem der politischen Globalisierung

Alle Länder – die armen wie die reichen, die schwachen wie die mächtigen – stehen heute vor dem Problem der politischen Globalisierung. Es geht nicht darum, eine Weltregierung zu errichten, und auch nicht darum, sich die Weltanschauung und die Lebensart einer Großmacht mit Gewalt aufzwingen zu lassen, sondern darum, eine Antwort auf die Probleme zu finden, die durch die offensichtlichen Mißstände der heutigen Welt entstanden sind. Es geht darum, Armut und Unwissenheit zu beseitigen, allen Menschen einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen, die friedliche Koexistenz verschiedener Kulturen sicherzustellen, die nationale Identität eines jeden Volkes zu achten, über Verhandlungsinstrumente zu verfügen, die einen Beitrag zur Entwicklung völkerrechtlicher Regeln und Grundsätze leisten könnten, und schließlich zu garantieren, daß Krieg nie wieder ›die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln‹ sein wird.

Es ist die Unzufriedenheit mit der eigenen, nationalen Identität, die es so extrem schwer macht, diese Probleme zu lösen. Zwar ist es die Unzufriedenheit der extremistischen Gruppen, die den Terrorismus hervorruft. Doch ist es das naive Gefühl der Überlegenheit der größten Mächte, das sie zu dem Versuch verführt, sowohl ihre Weltsicht der Gesamtheit des Planeten mit Gewalt aufzuzwingen und dadurch die Unzufriedenheit der armen Völker noch zu erhöhen als auch, sich lächerliche Kämpfe um die Plätze im Sicherheitsrat zu liefern. Der Glaube der Vereinigten Staaten an die Unersetzbarkeit ihrer ›leadership‹, ist zweifellos bereits zur Karikatur verkommen, doch das Überlegenheitsgefühl, das alle reichen Ländern teilen, ist mindestens genauso schädlich für die Entwicklung eines globalen Konsenses. Die Philosophie der Guten und der Bösen herrscht nach wie vor im reichen Teil der Welt, und man darf sich nicht wundern, daß sie im Gegenzug Gefühle der Unzufriedenheit bei den armen Völkern hervorruft.

Zwar scheint sich langsam die Einsicht durchzusetzen, daß der Kampf gegen die Armut und Unwissenheit wichtig ist, um die Grundlagen für den Frieden zu schaffen, doch werden die Probleme der Sicherheit weiterhin mit den Mitteln der Repression, nicht mit denen der Prävention angegangen, und niemand hat bisher eine massive Hilfe für die armen Völker ernsthaft ins Auge gefaßt. Weder die Europäer noch die Japaner haben neue Lösungsvorschläge für die Sicherheitsprobleme. Auch versuchen sie nicht, die bewährten Praktiken, wie etwa die Übertragung der Methoden der KSZE auf andere Weltgegenden oder die Stärkung regionaler Bündnisse, wiederzubeleben. Anscheinend hat Japan keinen Gedanken daran verschwendet, daß es vielleicht nützlich gewesen wäre, für die Aufnahme Chinas in die G-8 zu plädieren, um den Widerstand dieses großen Landes gegen Japans Aufnahme in den Sicherheitsrat zu verringern. Obwohl die Gegenüberstellung der nationalen Identitätsgefühle die Weltbühne dominiert, scheint niemand auf die Idee zu kommen, eine weltweite Lösung für dieses Problem zu finden, indem man ein System der gerechten Repräsentation in allen Weltgremien errichtet, oder gar die gesamte Struktur dieses überholten Zusammenspiels dieser Organisationen in Frage zu stellen. Zwar erwähnt ein Satz des Berichts der Hochrangigen Gruppe, daß »zum gegenwärtigen Zeitpunkt […] kein hochrangiges Forum [existiert], das Führern aus großen Industrie- und Entwicklungsländern regelmäßig Gelegenheit für offene Gespräche, Erörterungen und die Lösung von Problemen bietet.«[17] Doch hat diese Feststellung die Autoren des Berichts nicht dazu veranlaßt, die Schaffung eines derartigen Instruments zu empfehlen (wie beispielsweise die Erweiterung der G-8 um einige Vertreter der Entwicklungsländer).

Die laufenden Debatten über die UN-Reform zeigen eindeutig, daß die reichen Länder auch weiterhin der Repression den Vorzug geben und eine Außenpolitik verfolgen, die die Gefahren erhöht statt sie zu beseitigen. Man diskutiert besorgt die ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹[18], man hält es für unerläßlich, militärische Gewalt einzusetzen, um den ›internationalen Terrorismus‹ und die Weiterverbreitung von Atomwaffen einzudämmen. Man erweitert, in dem Versuch präventive militärische Interventionen gegen potentielle Gefahren zu legitimieren, die Interpretation des Artikels 51 der Charta, der das Recht auf Selbstverteidigung gewährt. Doch man weigert sich, präventive Maßnahmen ernsthaft in Betracht zu ziehen, die der Unzufriedenheit der armen Länder entgegenwirken, indem man sie als Partner behandelt und nicht als Hilfsempfänger, indem man die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Beseitigung von Armut und Unwissenheit mobilisiert, die die Ursachen all dieser Gefahren sind, indem man Verhandlungsinstrumente schafft, die den Problemen der modernen Welt angemessen sind. Statt dessen akzeptiert man eine archaische und kriegslüsterne Weltanschauung, die die Vereinigten Staaten unter dem Einfluß ihres militärisch-industriellen Komplexes verbreiten.

Die einzige Chance, sich vor dieser veralteten und gefährlichen Weltanschauung zu schützen, ist, ihr eine rationale und moderne Sicht der politischen Globalisierung entgegenzusetzen. Die könnte darin be-

stehen, daß Europa zum einen die Initiative ergreift, unter Einbeziehung von Vertretern aller Länder, verstärkt über die Notwendigkeit einer Prävention auf globalem Niveau nachzudenken und zum andern endlich eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik definiert. Es steht zu befürchten, daß diese Chance nicht so bald ergriffen werden wird, doch muß man ohne Unterlaß dafür eintreten, daß dies eines Tages geschieht.

---

1 Zitiert nach Robert Heilbronner, 21st Century Capitalism, New York 1993.
2 Das Projekt dieses Ergebnisdokuments spiegelt den Konsens der Mitgliedstaaten wieder. Die in die Hunderte gehenden Änderungsvorschläge der Amerikaner und die darauffolgenden Verhandlungen der Staatenvertreter haben das Dokument total verwässert. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1 v. 15.9.2005, Vereinte Nationen, New York 2005.
3 Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Vereinte Nationen, New York 2004; Englisch: A More Secure World. Our Shared Responsiblity, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change.
4 In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan zur Umsetzung Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/59/727, v. 7.3.2005, Millenniums-Projekt, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), New York 2005; Englisch: Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Report to the UN Secretary-General. Hauptautor dieses Berichts ist Jeffrey D. Sachs.
5 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005; Englisch: In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General.
6 Millenniums-Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/RES/55/2, v. 8.9.2000, in: VN 5/2000, S. 190ff. Darin versprachen die Staats- und Regierungschefs von 150 Ländern, die Armut in der Welt um die Hälfte zu verringern, für alle Kinder eine Grundschulbildung zu garantieren und diese sowie ähnliche Ziele noch vor dem Jahr 2015 zu erreichen.
7 Vgl. ein von Ernesto Zedillo, dem ehemaligen Präsidenten Mexikos, im Auftrag von Kofi Annan auf der Konferenz von Monterrey vorgelegter Bericht. Report of the High-level Panel on Financing for Development, UN Doc. A/55/1000, v. 26.6.2001, United Nations, New York 2001.
8 Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, 18.–22.3.2002, Monterrey, Mexiko.
9 Vorschlag eines internationalen Finanzierungsinstruments (International Finance Facility – IFF), das etwa 15 Jahre in Kraft bleiben soll. Die Rede von Gordon Brown und weitere Dokumente zu diesem Thema sind zu finden auf der Website des britischen Finanzministeriums: http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm
10 Vgl. In größerer Freiheit, a.a.O. (Anm. 5), Abs. 181–183.
11 Ebd. Abs. 114–119.
12 Ebd. Abs. 217–219.
13 Vgl. Eine sicherere Welt, a.a.O. (Anm. 3), Zusammenfassung des Ersten Teiles, S. 17.
14 Ebd., S. 13.
15 Ebd., S. 90f.
16 Der Bericht, der unter dem Titel ›Amerikanische Interessen und die Reform der UN‹ am 15. Juni 2005 veröffentlicht worden ist, untersucht die Vereinten Nationen aus dem Blickwinkel amerikanischer Interessen und Amerikas internationaler Verantwortung; Englisch: American Interests and UN Reform, Report of the Task Force on the United Nations, United States Institute of Peace, Washington, DC, Juni 2005. Leiter der Gruppe waren Newt Gingrich and George Mitchell.
Die wichtigsten Empfehlungen des Berichts sind:
– die Dringlichkeit eines militärischen Eingreifens, um den Völkermord in Darfur zu beenden;
– die Abschaffung der Menschenrechtskommission und ihren Ersatz durch einen Rat, der aus Vertretern demokratischer Länder zusammengesetzt ist;
– die Bekräftigung des Rechtes eines souveränen Staates, »seine Bürger zu schützen«, und zwar indem er militärisch gegen massive Menschenrechtsverletzungen und gegen Völkermorde vorgeht und sie im besten Fall verhindert,
– die Ausrichtung der Arbeit des Sicherheitsrats auf den Kampf gegen Terrorismus und die Verhinderung der nuklearen Weiterverbreitung,
– weitere Empfehlungen, die die Organisation des Sekretariats betreffen: Stärkung der internen Kontrolle, Entlassung inkompetenter Mitarbeiter, Beendigung überholter Programme, Abschaffung unbefristeter Arbeitsverträge, Finanzierung operativer Programme ausschließlich durch freiwillige Beiträge, Abschaffung der Abrüstungskommission;
17 Vgl. Eine sicherere Welt, a.a.O. (Anm. 3), Abs. 56.
18 Vgl. den Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität, Ottawa 2001; Englisch: Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Souvereignity.

Wandel durch Anpassung

Sechzig Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen

MANFRED EISELE

Ob zu Recht oder Unrecht, die Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit stehen oft im Mittelpunkt weltweiter Aufmerksamkeit. Kaum etwas anderes hat mehr Symbolkraft als die ›Blauhelme‹, die Soldaten, die im Dienste der Weltorganisation den Frieden bewahren oder schaffen sollen. Wie in den Jahrzehnten zuvor, wird auch anläßlich des 60. Jahrestags der UN über ihre Leistungen in diesem zentralen Bereich nachgedacht. Da stört es wenig, daß der erste Einsatz von Soldaten – und heute zunehmend auch Zivilpolizisten – im Auftrag der UN erst 1948 stattgefunden hat und es Blauhelme gar erst seit 1956 gibt.

Manfred Eisele, geb. 1938, Generalleutnant a.D., z.Zt. Sonderberater der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), war von 1994 bis 1998 Beigeordneter Generalsekretär für Planung und Unterstützung des DPKO und leitete anschließend mehrere Untersuchungskommissionen in Afrika.

Kollektive Sicherheit

Da sich gegen Ende des Zweiten Weltkriegs beinahe alle Erstunterzeichner der UN-Charta noch im Kriegszustand befanden und viele von ihnen in erheblichem Umfang Truppen unter Waffen hatten, sah man auch in der Charta den Rückgriff auf militärischen Kräfte zur kollektiven Friedenssicherung als notwendig an (Art. 47). Allerdings steht die Verpflichtung aller Mitglieder der UN, »dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung [zu] stellen, [und] Beistand [zu] leisten«[1] bisher nur auf dem Papier. Das gilt auch für die an gleicher Stelle angesprochenen bilateralen Sonderabkommen.
Um diese Lücke zu füllen, wurden seit 1995 mit knapp 80 Mitgliedstaaten sogenannte Verfügungsbereitschaftsabkommen[2] abgeschlossenen. Gemäß solchen Übereinkommen informieren die Mitgliedstaaten die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department for Peacekeeping Operations – DPKO) über die Art und den Umfang militärischer und/oder zivilpolizeilicher Unterstützung, mit der die UN für einen künftigen Einsatz rechnen können. Das beschleunigt zwar den Planungsprozeß beim DPKO erheblich, beseitigt aber nicht die Ungewißheit, ob solchermaßen in Aussicht gestellte Unterstützung im Falle eines konkreten Einsatzes auch tatsächlich geleistet wird. Politische Bedenken und Vorbehalte in den Mitgliedstaaten belasten deren ›Stand-by‹-Versprechen mit erheblicher Unsicherheit.
Auf die Multinationale Brigade der Vereinten Nationen aus Eingreiftruppen hoher Bereitschaft (Multinational United Nations Stand-by Forces High Readiness Brigade – SHIRBRIG)[3] soll hier kurz hingewiesen werden, weil dieser Großverband seine rasche Verfügbarkeit

für UN-Friedensmissionen bereits mehrfach unter Beweis gestellt hat. So stellte SHIRBRIG im November 2000 das Vorauskommando von UNMEE[4], im Jahr 2003 die Stabsunterstützung für UNMIL, und in Côte d'Ivoire unterstützte sie die im Auftrag der UN eingesetzte Mission der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten (ECOWAS). Diese freiwillige Gruppe setzt sich ausschließlich aus Ländern des politischen Nordens zusammen. Daß es deswegen Proteste aus der Gruppe der Entwicklungsländer gegen die Einsetzung der SHIRBRIG durch die UN gab, ist daher wenig überraschend.

Zaghafte Anfänge

Die frühesten Versuche der UN, aktiv Friedenssicherung zu betreiben, etwa während des von seinen damals kommunistischen Nachbarn geschürten Bürgerkriegs in Griechenland 1946, scheiterten am Veto der Sowjetunion. Die dennoch vom Sicherheitsrat zur Feststellung der Konfliktursachen entsandte zivile Untersuchungskommission[5] müßte man eigentlich als erste Friedensmission der Vereinten Nationen bezeichnen.[6]
Gegen die Entsendung auch nur einzelner uniformierter Soldaten, beispielsweise zur Untersuchung von Grenzverletzungen, gab es im Sicherheitsrat seit Anbeginn Vorbehalte. Erst als es um die Überwachung des Waffenstillstands zwischen dem neu gegründeten Staat Israel und seinen arabischen Nachbarn ging, einigte man sich auf eine militärische Kommission.[7] So wurden im Juni 1948 die ersten neun Offiziere der UNTSO nach Jerusalem entsandt. Sie waren unbewaffnet – wie seither alle Militärbeobachter der Vereinten Nationen. Dennoch – oder gerade deswegen – wurde der französische Kommandant René de Labarrière wenige Tage nach Beginn des Einsatzes zum ersten von mittlerweile beinahe 2000 Todesopfern, welche die UN seither im Dienste des Friedens zu beklagen haben.
Die Entsendung der Beobachter von UNTSO erfolgte mit Zustimmung aller Konfliktparteien. Um wirkungsvoll agieren zu können, waren die Offiziere auch weitgehend auf die Bereitschaft der Parteien zur Zusammenarbeit angewiesen. Die Anwesenheit der Beobachter im Krisengebiet allein war zwar Ausdruck des politischen Willens der Weltorganisation zur Eindämmung des Konflikts, aber ohne irgendwelche Möglichkeiten, Zwangsmittel anzuwenden, konnten sie nur moralische Überzeugungsarbeit leisten.
Diese moralische Dimension bestimmt bis heute die Wirksamkeit des Interventionsinstruments ›Militärbeobachter‹, das in der Mehrzahl aller Friedensmissionen zum Einsatz kommt – entweder ganz auf sich gestellt, gemeinsam mit Blauhelmen oder unterstützt durch Zivilpolizei mit UN-Mandat.[8] Die militärische Sicherheit der Militärbeobachter wird bisweilen auch von Regionalorganisationen oder *Ad-hoc*-Koalitionen garantiert.
UNTSO, die trotz einiger Strukturwechsel bis heute besteht, gilt in den Statistiken der UN als der erste UN-Friedenssicherungseinsatz. Obwohl die Mission weder die Nahost-Kriege von 1956, 1967 und 1973 noch die Intifada-Konflikte verhindert hat, hält der Sicherheitsrat diesen Akt der ›Friedenssicherung‹ doch für so wichtig, daß er das UNTSO-Mandat regelmäßig verlängert.
Auch die seit Anfang 1949 bestehende Friedensmission für das zwischen Indien und Pakistan umstrittene Kaschmir, UNMOGIP, konnte mit ihren wenigen Dutzend Offizieren weder die Kriege dort verhindern noch spürbaren Einfluß auf die schon seit 1947 spannungsgeladene Situation nehmen. Dennoch schreibt der Sicherheitsrat auch diesen Einsatz weiterhin fort. Anders als die meisten späteren Missionen werden UNTSO und UNMOGIP aus dem regulären UN-Haushalt bezahlt.
Die 1964 begonnene UN-Friedensmission auf Zypern, UNFICYP, finanziert sich hingegen aus freiwilligen Beiträgen. Während man an der Wirksamkeit der beiden ältesten Friedensmissionen durchaus Zweifel haben kann, darf UNFICYP für sich in Anspruch nehmen, die Lage zwischen den griechischen und türkischen Einwohnern der Insel gut unter Kontrolle gehalten zu haben. Damit wurden die Voraussetzungen für den Plan von UN-Generalsekretär Kofi Annan geschaffen, eine friedliche Vereinigung der Territorien der beiden Volksgruppen mit deren weitgehender Autonomie zu verbinden. Daß das zu diesem Zweck abgehaltene Referendum im April 2004 am Votum der griechischen Mehrheit scheiterte, war weniger ein Fehler der UN, als vielmehr einer der Europäischen Union, die dem griechischen Teilstaat die Mitgliedschaft in der EU ohne entsprechende Konditionen zugesagt hatte.
Eine Bewertung aller bisher autorisierten 60 Friedensmissionen ist im Rahmen dieses Beitrags nicht möglich, doch sollen einige der für die Entwicklung der Friedenssicherung maßgeblichen Entscheidungen herausgehoben werden.

›Vereint für den Frieden‹

1950 gelang es der Sowjetunion nicht, den Sicherheitsrat durch ihre Abwesenheit und eine Politik des ›leeren Stuhles‹ von der Beratung der Aggression Nordkoreas (der Demokratischen Volksrepublik Koreas) gegen das als einzig rechtmäßige und demokratisch legitimierte Vertretung des geteilten Landes anerkannte Südkorea abzuhalten.[10] Daraufhin wurde auf Veranlassung der USA die Entscheidung über Maßnahmen der UN statt vom eigentlich zuständigen Sicherheitsrat von der Generalversammlung getroffen. Deren Resolution mit dem klangvollen Titel ›Vereint für den Frieden‹[10] stellt seither den Präzedenzfall für Situationen dar, in denen der Sicherheitsrat durch das Veto eines oder mehrerer seiner Ständigen Mitglieder blockiert ist. Dabei wurde der Generalversammlung die Befugnis übertragen,[11] bei tatsächlichem oder drohendem Bruch des Friedens, Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen zu geben, einschließlich Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII. Als Frankreich und Großbritannien im Falle des Suez-Konflikts 1956 den Sicherheitsrat mit ihrem Veto blockierten, wurde der Ausweg einer ›Vereint für den Frieden‹-Resolution abermals genutzt.[12]
Der Suez-Konflikt war zugleich die Geburtsstunde der Blauhelme. Mit Unterstützung des Kanadiers und späteren Friedensnobelspreisträgers, Lester Pearson, schuf Generalsekretär Dag Hammarskjöld dieses neue Instrumentarium. Diese wegen der blauen Farbe ihrer Kopfbedeckung so genannten militärischen Einsatzkräfte haben sich seit ihrem ersten Einsatz als Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (UNEF) zwischen den Parteien des Suez-Konflikts vielfach bewährt. Nur wenige Tage nach dem Beschluß der Generalversammlung[13] konnten sie nicht nur den gerade ausgehandelten Waffenstillstand sichern, sondern auch den anschließenden Abzug der Truppen der Aggressoren überwachen. Die Weltorganisation hatte damit bewiesen, daß sie bei entsprechendem politischem Willen ihrer Mitgliedstaaten Stabilität im Bereich einer bewaffneten Krise rasch und erfolgreich sichern konnte.

Blauhelme

Seither versteht man unter dem Begriff Blauhelme gemeinhin militärische Formationen, die mit einem Mandat des Sicherheitsrats eingesetzt werden, um ein sicheres Umfeld für den Einsatz weiterer multinationaler Elemente zur Sicherung und Wiederherstellung des Friedens zu schaffen. Die stets multinational zusammengesetzten Kontingente der UN-Friedenstruppen werden grundsätzlich mit Zustimmung aller betroffenen Konfliktparteien in einem Krisengebiet stationiert.
Zu ihren Hauptaufgaben gehört es:

– die Eskalation von politischen Spannungen zu bewaffneten Auseinandersetzungen zu verhindern (Prävention),
– Waffenstillstandsabkommen oder Friedensabkommen zu überwachen,
– Streitparteien zu trennen und Truppenentflechtungen zu kontrollieren,
– Minenräumung zu organisieren,
– Ruhe und Ordnung wiederherzustellen.

Zu den Maßnahmen, die einer Eskalation von Krisen vorbeugen sollen, gehören folgende Aufgaben:
– ehemalige Kämpfer zu entwaffnen, zu demobilisieren und wieder in die Gesellschaft einzugliedern – oft als ›DDR‹ (Disarmament, Demobilization, and Reintegration) zusammengefaßt,
– die Einhaltung der Menschenrechte zu überwachen,
– die Verteilung humanitärer Hilfe zu sichern,
– Maßnahmen zu nationaler Aussöhnung anzuregen,
– die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen zu unterstützen,
– die Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen sicherzustellen, und
– beim Aufbau von Institutionen sowie lebenswichtiger Infrastruktur zu helfen.[14]

In der UN-Charta sucht man nach einem Katalog derartiger Maßnahmen vergeblich. Sie würden wahrscheinlich zwischen den Bestimmungen der Kapitel VI und VII rangieren. Dag Hammarskjöld sprach deshalb von ›Kapitel Sechseinhalb‹. Obwohl die Blauhelme auch nach beinahe 50 Jahren ihrer *De-facto*-Existenz keinen Eingang in die Charta gefunden haben, ist der vom Sicherheitsrat mandatierte Einsatz von Soldaten – und zunehmend auch von ziviler Polizei – neben der Schaffung internationaler Gerichtshöfe die bedeutendste Weiterentwicklung der kollektiven Sicherheit im System der UN seit deren Gründung. Der Friedensnobelpreis 1988 für die Friedenstruppen war sicher nicht nur Ausdruck der weltweiten Achtung ihrer Leistungen, sondern auch der Hoffnung auf die friedliche Lösung internationaler und innerstaatlicher Konflikte mit Hilfe der UN.

Sonderkonto für Friedensoperationen

Die ›Vereint für den Frieden‹-Resolutionen waren zwar eine Möglichkeit, die Blockade des Sicherheitsrats durch ein Veto eines seiner fünf Ständigen Mitglieder zu überwinden. Doch diese fünf Staaten verfolgen das gemeinsame Interesse, ihre privilegierte Stellung nicht durch die generelle Übertragung der Zuständigkeit für Frieden und Sicherheit auf die Generalversammlung zu schwächen. So muß sich die Generalversammlung damit begnügen, ihren (eher marginalen) Einfluß auf UN-Aktivitäten zur Friedenssicherung durch die Bewilligung des jeweiligen Budgets für Friedensmissionen auszuüben. Das geschieht zumeist über das Sonderkonto für Friedensoperationen (Peacekeeping Support Account).
Im Vergleich zu den Verteidigungsausgaben der Mitgliedstaaten sind die jährlichen Kosten für die Friedensoperationen der UN gering. So betrugen die Gesamtkosten aller UN-Friedensmissionen zwischen 1948 und dem 30. Juni 2005 nur etwa 36 Milliarden Dollar. Für die derzeit 16 Friedensoperationen (plus zwei politischen Missionen) belief sich das Budget vom 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2005 auf 4,47 Milliarden Dollar; das Budget bis zum 30. Juni 2006 beträgt 3,55 Milliarden Dollar.[15] (Im Vergleich: die Ausgaben der USA für ihren Irak-Einsatz werden auf etwa 4,5 Milliarden Dollar im Monat geschätzt.[16]) Für das Stellen von Truppen und Zivilpolizei erhalten Mitgliedstaaten wesentliche Teile ihrer Kosten nach einem weltweit gleichen Schlüssel erstattet. So zahlen die UN unabhängig vom Dienstgrad eines Blauhelms monatlich etwa 1000 Dollar pro Kopf. Für die materielle Ausstattung der Kontingente gibt es ebenfalls nach Art und Umfang festgelegte Sätze zur Kostenrückerstattung.

Humanitäre Intervention

Während der Sicherheitsrat in den 45 Jahren bis zum Ende des Kalten Krieges nur 18 Friedenseinsätze in die Wege geleitet hatte, erteilte er in den letzten 14 Jahren allein 42 Mandate. Die Mehrzahl dieser Operationen findet nicht mehr im Rahmen ›klassischer‹, also zwischenstaatlicher Streitigkeiten statt, sondern auf dem Territorium eines souveränen Mitgliedstaats – eine Entwicklung, die die Charta so eigentlich nicht vorsieht. Dadurch entstand zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zwischen dem Souveränitätsanspruch des betroffenen Mitgliedstaats nach Art. 2 Abs. 7 UN-Charta einerseits und dem Anspruch der Staatengemeinschaft, etwa den Grundsätzen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte[17] im Interesse der Bürger eines Konfliktgebiets auch gegen die jeweiligen Machthaber Geltung zu verschaffen, andererseits.
Die zahlreichen Wiederholungen und Bekräftigungen der individualstaatlichen Souveränitätsansprüche einer großen Mehrheit der Generalversammlung während der letzten 60 Jahre haben gezeigt, welch fundamentale Bedeutung die Regierungen der meisten Mitgliedstaaten ihrem ›Status souveräner Gleichheit‹ und dem Prinzip der ›Nichteinmischung in innere Angelegenheiten‹ beimessen.
In seinem Millenniums-Bericht hatte Generalsekretär Kofi Annan die Weiterentwicklung des Völkerrechts vom Konzept der ›humanitären Intervention‹[18] bis zur Verpflichtung, die Rechte der Menschen in Unterdrückungssystemen zu schützen, angesprochen: »War Sicherheit früher gleichbedeutend mit der Verteidigung des Hoheitsgebiets gegen Angriffe von außen, so gehört dazu heute auch der Schutz der Gemeinwesen und der einzelnen Menschen vor interner Gewalt.«[19]
Mit dem Titel dieses Berichts bezog er sich ausdrücklich auf den Wortlaut der Präambel zur UN-Charta: »Wir, die Völker der Vereinten Nationen … «. Deren idealistisch geprägter Text steht wie ein erratischer Block neben der Charta und stößt wegen seines demokratischen Geistes auf starke Vorbehalte zahlreicher Mitgliedstaaten, deren Regierungen nicht durch eine demokratisch verfaßte Gesellschaft legitimiert sind.
Während der Sicherheitsrat beim ›Ersten Golf-Krieg‹ auf die Giftgasangriffe Iraks unter Saddam Hussein gegen den Iran trotz Tausender Toter nicht reagiert hatte, autorisierte er nach Saddam Husseins Einsatz von Nervenkampfstoffen gegen seine eigenen kurdischen Landsleute erstmals eine Intervention aus humanitären Gründen. Auch bei späteren Interventionen in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien orientierte der Rat sich an diesem Maßstab.[20]
Kofi Annans Mut, die Präambel quasi zu seinem Programm zu erklären, verdient Respekt. Durch die Bereitschaft des Sicherheitsrats, auch gegen den Willen von Mitgliedstaaten zum Schutz von Minderheiten auf deren Territorium zu intervenieren, wuchs die Zahl der im Einsatz befindlichen Blauhelme. War die Kongo-Mission ONUC von 1960 bis 1964 mit fast 20 000 UN-Soldaten die größte während des Kalten Krieges, so erreichte UNPROFOR (1992–1995) im ehemaligen Jugoslawien mit mehr als 50 000 Soldaten einen quantitativen Höhepunkt. Heute sind insgesamt etwa 67 000 ›Blauhelme‹ unter der Flagge der UN im Einsatz.[21]

Trauma Somalia

Die Friedenssoldaten konnten allerdings die hohen Erwartungen besonders der Menschen in den Krisengebieten an die Fähigkeit der UN zur Friedenssicherung nur selten erfüllen. Verantwortlich für beklagenswerte Defizite waren zumeist Fehler des Sicherheitsrats. Dieser

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

(in der Reihenfolge ihrer Einsetzung)*

1948–1969

***UNTSO** – Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (UN Truce Supervision Organisation), Palästina/Israel, seit 1948, 151 M/– P*

***UNMOGIP** – Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan), seit 1949, 44 M/– P*

UNEF I – Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Emergency Force I), Ägypten/Israel, 1956–1967

UNOGIL – Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Libanon (United Nations Observation Group in Lebanon), 1958–1958

ONUC – Operation der Vereinten Nationen in Kongo (Opération des Nations Unies au Congo), 1960–1964

UNSF – Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen in West-Neuguinea (Westirian) (United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian)), 1962–1963

UNYOM – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Jemen (United Nations Yemen Observation Mission), 1963–1964

***UNFICYP** – Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus), seit 1964, 876 M/51 P*

DOMREP – Mission des Beauftragten des Generalsekretärs in der Dominikanischen Republik (Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic), 1965–1966

UNIPOM – Beobachtermission der Vereinten Nationen für Indien und Pakistan (United Nations India-Pakistan Observation Mission), 1965–1966

1970–1989

UNEF II – Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen II (United Nations Emergency Force II), Ägypten/Israel, 1973–1979

***UNDOF** – Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force), Syrien/Israel, seit 1974, 1029 M/–P*

***UNIFIL** – Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (United Nations Interim Force in Lebanon), seit 1978, 1995 M/–P*

UNGOMAP – Gute-Dienste-Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan und Pakistan (United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan), 1988–1990

UNIIMOG – Militärische Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group), 1988–1991

UNAVEM I – Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola I (United Nations Angola Verification Mission I), 1989–1991

UNTAG – Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (United Nations Transition Assistance Group), Namibia, 1989–1990

ONUCA – Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Zentralamerika (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Centroamérica), 1989–1992

1990–1999

UNIKOM – Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission), 1991–2003

UNAVEM II – Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola II (United Nations Angola Verification Mission II), 1991–1995

ONUSAL – Beobachtermission der Vereinten Nationen in El Salvador (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador), 1991–1995

***MINURSO** – Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental), seit 1991, 226M/6 P*

UNAMIC – Vorausmission der Vereinten Nationen in Kambodscha (United Nations Advance Mission in Cambodia), 1991–1992

UNPROFOR – Schutztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Protection Force), Kroatien/Bosnien-Herzegowina/Mazedonien, 1992 –1995

UNTAC – Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (United Nations Transitional Authority in Cambodia), 1992–1993

UNOSOM I – Operation der Vereinten Nationen in Somalia (United Nations Operation in Somalia I), 1992–1993

ONUMOZ – Operation der Vereinten Nationen in Mosambik (Opération des Nations Unies au Mozambique), 1992–1994

UNOSOM II Operation der Vereinten Nationen in Somalia II (United Nations Operation in Somalia II), 1993–1995

UNOMUR – Beobachtermission der Vereinten Nationen für Uganda und Ruanda (United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda), 1993–1994

***UNOMIG** – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (United Nations Observer Mission in Georgia), seit 1993, 120 M/12 P*

UNOMIL – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Observer Mission in Liberia), 1993–1997

UNMIH – Mission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Mission in Haiti), 1993–1996

UNAMIR – Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda (United Nations Assistance Mission for Rwanda), 1993–1996

UNASOG – Beobachtergruppe der Vereinten Nationen im Aouzoustreifen (United Nations Aouzou Strip Observer Group), Tschad/Libyen, 1994–1994

UNMOT – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (United Nations Mission of Observers in Tajikistan), 1994–2001

UNAVEM III – Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola III (United Nations Angola Verification Mission III), 1995–1999

UNCRO – Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien (United Nations Confidence-Restoration Operation in Croatia), 1995–1996

UNPREDEP – Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Preventive Deployment Force), Mazedonien, 1995–1999

UNMIBH – Mission der Vereinten Nationen in Bosnien und Herzegowina (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina), 1995–2002

UNTAES – Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium), 1996–1998

UNMOP – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Prevlaka (United Nations Mission of Observers in Prevlaka), Kroatien/Jugoslawien, 1996–2003

UNSMIH – Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Support Mission in Haiti), 1996–1998

UNTMIH – Übergangsmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Transition Mission in Haiti), 1996–1998

MIPONUH – Zivilpolizeimission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission de police civile des Nations Unies en Haïti), 1996–1998

MINUGUA – Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Guatemala (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala), 1997–1997

UNPSG – Zivilpolizeiunterstützungsgruppe der Vereinten Nationen (United Nations Civilian Police Support Group), Kroatien (Folgemission der UNTAES), 1998

MINURCA – Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (Mission des Nations Unies en République centrafricaine), 1998–2000

UNOMSIL – Beobachtermission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Observer Mission in Sierra Leone), 1998–1999

***UNMIK** – Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo), seit 1999, 37 M/2 612 P*

***UNAMSIL** – Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone), seit 1999, 3360 M/70 P*

***MONUC** – Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo), seit 1999, 16 078 M/324 P*

2000–2005

***UNMEE** – Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea), seit 2000, 3293 M/–P*

UNTAET – Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Transitional Administration in East Timor), 2000–2002

UNMISET – Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Mission of Support in East Timor), 2002–2005

MINUCI – Mission der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire), 2003–2004

***UNMIL** – Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia), seit 2003, 14 881 M/1084 P*

***UNOCI** – Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire), seit 2004, 6248 M/210 P*

***MINUSTAH** – Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti), seit 2004, 6264 M/1401 P*

***ONUB** – Operation der Vereinten Nationen in Burundi (Opération des Nations Unies au Burundi), seit 2004, 5498 M/103 P*

***UNMIS** – Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Sudan), seit 2005, 1349 M/70 P, autorisiert 10 145 M/715 P*

---

* Die abgeschlossenen Missionen sind eingerückt.
Die Zahlen hinter den laufenden Missionen geben die Stärke des Personals an.
Dabei bedeutet:
M : Militär, d.h. ›Blauhelme‹ in Formationen, und/oder unbewaffnete Militärbeobachter
P : Polizei der Vereinten Nationen

begnügte sich häufig mit nur oberflächlicher Lagefeststellung und unzureichender Auftragserteilung. In Ermangelung eigener Kapazitäten zur Aufklärung und Nachrichtengewinnung stützt der Rat sich vor allem auf Informationen aus dem Kreis der Mitglieder, vorrangig der Ständigen Mitglieder. Unzureichende und damit falsche Beurteilungen der Lage haben so manchem Soldaten (und Zivilisten) das Leben gekostet. Besonders skandalös waren jene Einsätze, bei denen der Sicherheitsrat sich nicht einmal über seine eigene politische Zielsetzung im klaren war.

Somalia mit acht gefallenen Blauhelmen bei UNOSOM I (1991–1993) und 148 bei UNOSOM II (1993–1995), mag als Illustration der behaupteten Sachverhalte dienen. Während das Mandat für UNOSOM I nur militärische Unterstützung bei der Verteilung humanitärer Hilfe autorisierte, und der Einsatz durchaus als Erfolg betrachtet werden darf, war das Mandat für UNOSOM II unerfüllbar. Aus der nomadisch geprägten und von verfeindeten Clans dominierten Gesellschaft ließ sich mit den Möglichkeiten unzureichend vorbereiteter und mangelhaft ausgestatteter ausländischer Militärs kein demokratischer Rechtsstaat erzwingen. Dieser UN-Einsatz scheiterte so gründlich, daß der Sicherheitsrat keine Möglichkeit der Modifizierung sah und ihn schließlich abbrach. Zuvor hatten vor allem die Kontingente der mächtigen Mitgliedstaaten geradezu fluchtartig das Land verlassen. Obwohl das Versagen des Sicherheitsrats im Fall Somalia offensichtlich ist, beschuldigen vor allem seine mächtigsten Mitglieder ›die UN‹, versagt zu haben. Man darf den damaligen Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali sicher zu den Opfern solch unberechtigter Vorwürfe zählen, die bis heute das Bemühen der UN um erfolgreiche Friedenssicherung belasten.

Traditionelle Friedenssicherung

Daß der Generalsekretär über Kapazitäten zu wirksamer Informationsbeschaffung und objektiver Analyse verfügen sollte, hat der Rat wiederholt festgestellt.[22] Das Engagement des Sicherheitsrats für den Frieden und die internationale Sicherheit wird außer durch die angesprochene Oberflächlichkeit seiner Lagefeststellung, die Risiken nicht berücksichtigt, auch von einer Haltung zaghaften Zauderns bestimmt. Statt seinen politischen Willen zum Frieden mit Entschlossenheit umzusetzen, wurden Mandate für Friedensoperationen häufig nach den Bestimmungen des Kapitels VI erteilt.

Das setzt nicht nur die Zustimmung aller Konfliktparteien voraus, sondern verlangt von den UN im Krisengebiet grundsätzlich Unparteilichkeit (impartiality) und Neutralität. Deshalb waren Blauhelme zumeist nur leicht bewaffnet und nahezu ungeschützt gegen etwaige Feindseligkeiten einer oder mehrerer Konfliktparteien. Gewaltanwendung war ihnen nur als äußerstes Mittel zur Selbstverteidigung erlaubt. Im Nachhinein bezeichnet man derartige Einsätze als ›klassische Friedenssicherung‹ (classical peacekeeping) oder als ›traditionelle Friedenssicherung‹ (traditional peacekeeping), bisweilen auch als ›Peacekeeping der ersten Generation‹, oder ›der zweiten Generation‹.[23]

Sein sicher begrüßenswerter Grundsatz, den Einsatz von Soldaten nur als *ultima ratio* zu erwägen, hat den Sicherheitsrat leider auch dazu veranlaßt, zu Beginn einer Friedensmission meistens nur wenige Blauhelme in das Krisengebiet zu entsenden und diese außerdem nur mit einem Kapitel-VI-Mandat auszustatten. Offensichtlich setzte der Rat dabei auf das Prinzip Hoffnung und nahm an, man könne ja später immer noch nachbessern.

So begann die UN-Präsenz in Sierra Leone im August 1999 nach Kapitel-VI-Konditionen mit nur wenigen Dutzend Militärbeobachtern, mußte aber schon im Oktober auf 6000, im Februar 2000 auf 11 100, im Mai auf 13 000 und schließlich auf 17 500 Soldaten und Zivilpolizisten unter einem Kapitel-VII-Mandat aufgestockt werden.[24] Erst damit gelang es, die dortigen Rebellen zunächst an den Verhandlungstisch zu zwingen und sie dann vom Vorteil einer Mitwirkung an aktiver Konfliktnachsorge zu überzeugen. Während man eine Friedenstruppe im Einsatz auch nachträglich relativ einfach quantitativ verstärken kann, läßt sich der Qualitätssprung von einem Kapitel-VI-Mandat zu einem Einsatz unter den Bedingungen des Kapitels VII zumeist nur unter großen Schwierigkeiten bewerkstelligen.

Die derzeitige Mission in der Demokratischen Republik Kongo, MONUC, begann mit dem völlig unzureichenden Umfang von 5537 Soldaten. Deren Verdoppelung auf 11 000 bedurfte zwar nur eines Federstrichs in New York, mußte aber angesichts der Größe dieses riesigen Landes und ohne die entsprechenden Möglichkeiten operativer und taktischer Mobilität und Flexibilität fast wirkungslos bleiben.

Brahimi-Bericht

Die bitteren Erfahrungen der UN in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina gaben den Anstoß zu den 57 Reformvorschlägen, die eine Expertenkommission unter der Leitung von Lakhdar Brahimi den Mitgliedstaaten im August 2000 unterbreitet hat.[25] Von den darin dringend empfohlenen Maßnahmen für eine erfolgreiche Friedenssicherung scheinen die folgenden besonders wichtig:

- Friedenssicherung durch die UN muß die angemessene Option sein, das heißt, daß niemand außer den UN diesen Auftrag erfüllen kann oder will.
- Es muß bereits einen ›Frieden‹ geben, den es zu sichern gilt.
- Der Sicherheitsrat muß ein eindeutiges Ziel der Operation vorgeben und dazu ein klares Mandat erteilen.
- Das Mandat muß erfüllbar sein; die personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen müssen für die gesamte Dauer des Mandats zur Verfügung stehen.

Der äußerst praxisnahe ›Brahimi-Bericht‹ stellt eindeutig auf die aktuellen Herausforderungen der Friedenssicherung durch die UN ab und konzentriert sich dazu vorrangig auf den Bereich der ›multidimensionalen Friedenssicherung‹. Wenn die Umsetzung der Vorschläge Brahimis im Bereich des Sekretariats auch teilweise nur zögerlich erfolgt, so hat sich doch eine ›Allianz‹ truppenstellender Staaten gebildet, denen im Interesse ihrer eigenen Kontingente daran liegt, die UN und hier besonders das DPKO zu stärken.

Mittlerweile ist allen beteiligten Akteuren bekannt und bewußt, daß die wichtigste Voraussetzung erfolgreicher Friedenssicherung ein sogenanntes robustes Mandat ist. Derartige Mandate werden regelmäßig nach den Bestimmungen des Kapitels VII erteilt; die Missionen bezeichnet man dann bisweilen als solche der ›dritten Generation‹.[26] Die Blauhelme in dieser Art Mission sind zum einen mit einem ausreichenden Selbstschutz, also zumeist gepanzerten Fahrzeugen, ausgestattet und zum anderen so bewaffnet, daß sie den politischen Willen der Weltorganisation auch gegen Widerstand durchsetzen können. Die Einsatzregeln (Rules of Engagement – ROE) der Mission müssen den politischen Willen des Sicherheitsrats unmißverständlich umsetzen.

Die erste Mission nach den Regeln dieser resoluten Friedenssicherung (robust peacekeeping), UNTAES in Kroatien, war ein voller Erfolg. Am Beispiel dieser erstmals ausreichend bewaffneten Friedenstruppe der UN, die potentielle Friedensstörer durch überzeugend demonstrierte politische Entschlossenheit und militärische Kapazität von bewaffneten Aktionen abschrecken konnte, orientierten sich die UN für weitere Friedensmissionen.

Koalition der Willigen

Seit der Aggression Nordkoreas gegen den Süden mußten die UN wiederholt feststellen, wie etwa bei Saddam Husseins Überfall auf Ku-

wait oder bei Slobodan Milosevics ›ethnischen Säuberungen‹ in Kosovo, daß die Staatengemeinschaft nicht in der Lage ist, größere oder komplexe militärische Operationen durchzuführen. So bleibt dem Sicherheitsrat nur der Rückgriff auf eine jeweils *ad hoc* formierte Koalition von Mitgliedstaaten, die willig sind, sich in den Dienst der UN zu stellen. Manchmal läßt auch eine Regionalorganisation erkennen, daß sie einer entsprechenden Bitte der UN um Unterstützung im Rahmen ihrer operativen Möglichkeiten folgen würde. So kommt es zu unterschiedlichen Formen der Zusammenarbeit:

– 1992 hatten in Somalia zunächst die USA die Führung, die UN war auf Zusammenarbeit angewiesen. Nach dem Prinzip einheitlicher Führung erfolgte diese von Washington aus. Der Sicherheitsrat konnte seine eigene Autorität nicht zum Tragen bringen. Das trug sicher zum Scheitern von UNOSOM II bei.
– 1994 engagierte sich anfänglich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) unter Führung der USA in Haiti. Als der Sicherheitsrat dann UNMIH autorisierte, lösten die UN die OAS ab.
– 1999 beim Einsatz zur Friedenssicherung in Osttimor führte zunächst Australien eine *Ad-hoc*-Koalition, ehe die UN mit dem Mandat für UNTAET die Verantwortung übernahmen.
– 2003 übernahm offiziell die Europäische Union, tatsächlich aber Frankreich, die Führung der nur drei Monate dauernden Operation ›Artemis‹ in Bunia im Osten Kongos. Parallel dazu blieben die UN mit ihrer Mission MONUC verantwortlich für die Friedensunterstützung im ganzen Land.

Die Intervention einer Koalition der Willigen wird vom Sicherheitsrat autorisiert. Mit einer derartigen Resolution wird den beteiligten Staaten und ihren Einsatzformationen die Legitimation erteilt, alle gemäß Kapitel VII notwendigen Maßnahmen zu ergreifen (Art. 42–45) und alle entsprechenden Mittel einzusetzen, um ein möglichst eindeutig definiertes Ziel zu erreichen (Art. 53 Abs. 1).

Polizei

Wenn man von Blauhelmen spricht, denkt man gemeinhin an Soldaten im Einsatz für die UN. Daß die Mehrzahl aller Blauhelme tatsächlich Militärs sind, liegt nicht nur an deren rascher Verfügbarkeit, sondern auch daran, daß sie auf Einsätze außerhalb des eigenen Landes wenigstens mental grundsätzlich vorbereitet sind. Dennoch sind die Aufgaben, die sie für die UN zu erfüllen haben, zumeist eher polizeilicher Natur.

Deshalb hat die Zahl der unter der UN-Flagge eingesetzten Polizisten seit dem ersten großen Einsatz in Bosnien-Herzegowina im Jahr 1995 erheblich zugenommen. Neben den 60 000 schwer bewaffneten Soldaten der NATO-geführten Friedensumsetzungstruppe (Implementation Force – IFOR, ein Jahr später als Stabilisierungstruppe – SFOR – fortgeführt) nahm sich die polizeiliche Präsenz der UN, die Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF), mit etwas mehr als 2000 Polizeibeamten eher bescheiden aus.[27]

Dennoch war dieser Einsatz richtungsweisend für das, was man bisweilen als ›Policekeeping‹[28] bezeichnet hat. Tatsächlich versteht man darunter einen wichtigen Teil der ›komplexen Friedenssicherung‹.

Etliche Mitgliedstaaten der UN richten die Aufgaben ihrer Polizei zur Wahrung von Recht und Ordnung nicht vorrangig an den Interessen ihrer Bürger aus. Deshalb ist es schwierig, Polizeibeamte außerhalb ihrer eigenen Gesellschaftsordnung einzusetzen, um dort die Regeln polizeilichen Handelns zu überwachen. Da es bisher keine weltweit übereinstimmende Definition der Grundsätze polizeilicher Tätigkeiten gibt, haben sich viele in einem UN-Einsatz tätige Polizeioffiziere erfolgreich bemüht, ihr an der Einhaltung der Menschenrechte ausgerichtetes Verhalten im Kreise ihrer Kollegen zur gemeinsamen Auffassung über die Aufgaben der Polizei im Rechtsstaat zu machen.

Multidimensionale Friedensoperationen sind deshalb heute nicht mehr ohne wesentliche Mitwirkung von polizeilichen Elementen denkbar. Wegen des erheblichen Bedeutungszuwachses der Polizei gibt es als Ergebnis einer Brahimi-Empfehlung beim DPKO nunmehr neben der Militärabteilung auch eine gleichrangige Polizeiabteilung der Vereinten Nationen.

Prävention

Nahezu alle bisherigen Friedensmissionen der UN waren eine Reaktion auf gewaltsame Entladungen politischer Spannungen in dem jeweiligen Territorium. Dabei ist allgemein bekannt, daß präventive Maßnahmen viel besser und überdies kostengünstiger die Eskalation von Krisen zu bewaffneten Auseinandersetzungen oder gar Kriegen verhindern könnten. Auf einen entsprechenden Auftrag des Sicherheitsrats hin, Möglichkeiten der Krisenprävention zu untersuchen,[29] legte der damalige Generalsekretär Boutros-Ghali 1992 einen Bericht vor, in dem er ausführlich seine Überlegungen zur ›präventiven Diplomatie‹ darlegte.[30] Die von ihm empfohlene präventive Stationierung von Friedenstruppen in einem möglichen Krisengebiet, um die Eskalation politischer Spannungen zu bewaffneten Streitigkeiten zu verhindern[31], hat so aber nur ein einziges Mal stattgefunden:

UNPREDEP war 1992 ursprünglich als Teil der für alle vom Bürgerkrieg betroffenen Gebiete des ehemaligen Jugoslawiens entsandten Schutztruppe der UN (UNPROFOR) geschaffen worden, weil der Sicherheitsrat befürchtete, wegen der großen albanischen Minderheit in Mazedonien und wegen serbischer Aktivitäten im benachbarten, überwiegend albanisch besiedelten Kosovo könne es zu Grenzverletzungen und zur Destabilisierung des heterogenen Mazedoniens kommen. Die 1500 UNPREDEP-Soldaten konnten bis zum Frühjahr 1999 einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Lage in Mazedonien leisten. Daß es dennoch zum überraschenden Abbruch dieser so erfolgreichen, einzigen präventiven Friedensmission der UN kam, lag am Veto Chinas gegen eine weitere Verlängerung des UNPREDEP-Mandats. Grund dieses Vetos war die Aufnahme diplomatischer Beziehungen Mazedoniens mit Taiwan. Übrigens zählt Kofi Annan auch die Friedensmission MINURCA 1998 in die Kategorie präventiver Maßnahmen.[32]

Die Carnegie-Kommission zur Verhütung tödlicher Konflikte hat zwar berechnet, daß eine präventive Verstärkung der UN-Mission in Ruanda den Völkermord nicht nur wahrscheinlich verhindert hätte, sondern mit Kosten von nur 1,3 Milliarden Dollar wesentlich günstiger gewesen wäre, als die bisher schon mehr als 4,5 Milliarden Dollar Konfliktnachsorgekosten.[33] Dennoch bleibt zweifelhaft, ob es künftig gelingen kann, Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten zu veranlassen, zur Abwehr einer nur möglichen künftigen Gefährdung der internationalen Sicherheit Truppen, Polizei oder auch nur Gelder bereitzustellen.

Dazu wäre sicher zunächst durch entsprechende Berichterstattung aus dem gefährdeten Gebiet ›Betroffenheit‹ zu organisieren. Kofi Annan spricht in diesem Kontext von ›präventivem Journalismus‹.[34] Seine Forderungen an die Mitgliedstaaten münden in die Empfehlung »[…] mehr aktiven Gebrauch zu machen von der präventiven Entsendung [von Blauhelmen]«.[35]

Schutz von Zivilisten

Um ihrer Verantwortung für den Frieden besser gerecht zu werden, müßten sich die UN nach der Auffassung ihres Generalsekretärs häufiger entschließen, Menschen in Not und Gefahr aktiv zu schützen. So hat er beispielsweise die blutigen Konflikte in der Demokratischen Republik Kongo, in Côte d'Ivoire und in Liberia als ›Schutzkrisen‹

bezeichnet.[36] Deshalb war es nur konsequent, daß der Sicherheitsrat seine Friedensmission in Kongo, trotz ihrer personell und materiell ungenügenden Ausstattung beauftragte, »Zivilpersonen und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen, die unmittelbar von körperlicher Gewalttätigkeit bedroht sind, zu schützen.«[37]
In der Praxis stoßen Blauhelme jedoch rasch an die Grenzen ihrer Möglichkeiten, wenn sich Zivilisten in großer Zahl vor Angriffen aggressiver Milizen oder Invasionstruppen in den Schutz ihrer beengten Lager flüchten wollen. So enden vergebliche Rettungsversuche oft in Frustration oder Aggression gegen die als untätig oder gar unwillig eingeschätzten ausländischen UN-Friedenssoldaten.

Keine Präzedenzfälle

Die deutliche Zurückhaltung des Sicherheitsrats bei der Entscheidung, ob man in akuten Krisen intervenieren sollte, wird an der Zahl von nur 60 derartigen Interventionen in den vergangenen 60 Jahren deutlich, in denen es weltweit mehr als 200 bewaffnete Auseinandersetzungen gab. Eine wichtige Ursache für dieses Zögern liegt in der Befürchtung der Ständigen Mitglieder, man könne zu leicht unerwünschte Präzedenzfälle schaffen. So standen wegen entsprechender Androhungen ihres Vetos weder die Probleme der Russischen Föderation mit den Tschetschenen, noch die Menschenrechtsverletzungen Chinas gegenüber Tibetern und Uighuren auf der Tagesordnung des Rates. Mit einer solchen Vetoandrohung wurde 1998/1999 konkret ein Mandat des Sicherheitsrats verhindert, das die massiven Menschenrechtsverletzungen des damaligen Regimes in Belgrad gegen seine eigenen Bürger albanischer Nationalität in Kosovo unterbinden sollte.[38]
Angesichts dieser Blockade des Sicherheitsrats und der andauernden Gefährdung einer Vielzahl von Menschen beschlossen die Mitgliedstaaten der NATO, nicht den zeitraubenden Umweg über eine abermalige ›Vereint für den Frieden‹-Resolution der Generalversammlung zu gehen. Statt dessen entschieden sie, trotz Interventionsverbot nach Artikel 2 Abs. 7, das Regime von Slobodan Milosevic mit militärischer Macht zur Einstellung seiner verbrecherischen ethnischen Säuberungen zu zwingen. Diese, entgegen den Bestimmungen des Völkerrechts erfolgte Intervention der NATO wurde sozusagen *de facto* – sicher nicht *de jure* – vom Sicherheitsrat gebilligt, als er die NATO in seiner Grundsatzresolution 1244 ausdrücklich beauftragte, die »internationale Sicherheitspräsenz [habe unter] substantieller Beteiligung der Nordatlantikvertrags-Organisation […] ein sicheres Umfeld für alle Menschen im Kosovo zu schaffen […].«[39] So garantiert seither die NATO mit ihrer auch von Nichtmitgliedern unterstützten Kosovotruppe (Kosovo-Force – KFOR) die Sicherheit der multidimensionalen UN-Mission UNMIK.

UN-Protektorate

Der Auftrag des Sicherheitsrats für UNMIK öffnete eine neue Dimension der Friedenssicherung. Es geht darum, in einem Krisengebiet für eine voraussichtlich längere Zeit eine Art Protektorat der UN einzurichten. Hierfür hätte sich als Legitimationsgrundlage eigentlich das Kapitel XII der UN-Charta über das Treuhandsystem angeboten. Wenn dieser Abschnitt der Charta auch ursprünglich für die Verwaltung ehemals abhängiger Territorien gedacht war, so stellt Artikel 76 doch fest, das Treuhandsystem diene dem Zweck »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu festigen« und »die fortschreitende Entwicklung zur Selbstregierung oder Unabhängigkeit so zu fördern, wie es den besonderen Verhältnissen […] seiner Bevölkerung sowie deren frei geäußerten Wünschen entspricht«.[40]
Diese geradezu historischen Zielsetzungen treffen bei der zweiten Protektoratsverwaltung der UN in Osttimor uneingeschränkt zu. Außerdem gibt es an der Frage seiner Unabhängigkeit nach der Aufhebung der widerrechtlichen Annexion durch Indonesien keine Zweifel. Nach dem auf das robuste Mandat für UNTAET gestützte entschlossene Eingreifen der Staatengemeinschaft in Osttimor wird dieses jüngste Mitglied der UN mit einer jährlichen Unterstützung von 209 Dollar pro Kopf[41] allerdings wohl noch lange ein Kostgänger internationaler Hilfe bleiben.
Während der nunmehr über sechsjährigen UN-Protektoratsverwaltung über Kosovo ist deutlich geworden, daß die Albaner mit mehr als 90 Prozent der Bevölkerung eine Rückkehr zum *Status quo ante* nicht akzeptieren werden. Da hilft es auch nicht, daß die Staatengemeinschaft eine Entscheidung über die Zukunft ihres Protektorats weiter hinausschiebt und zunächst rechtsstaatliche Verhältnisse auf multiethnischer Grundlage schaffen möchte, ehe man sich der eigentlich längst überfälligen politischen Zielsetzung der internationalen Präsenz zuwenden will. Die Drohung Chinas – das jede Sezession als Präzedenzfall für die Unabhängigkeit Taiwans fürchtet – sein Veto gegen ein unabhängiges Kosovo einzulegen[42], gefährdet alle bisherigen Bemühungen um Stabilität und damit den dauerhaften Frieden auf dem Balkan.

Kampf gegen den Terror

Auch der Kampf gegen den internationalen Terrorismus stellte die UN vor neue Herausforderungen. Schon am 12. September 2001 reagierte der Sicherheitsrat auf die am Vortag erfolgten Terrorakte. Einstimmig verurteilte er die terroristischen Verbrechen und erklärte sie zu einer Bedrohung des Friedens.[43] Mit der Ermächtigung, als kollektives Sicherheitssystem alle Handlungsmöglichkeiten und hier besonders die Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII anzuwenden, zeigen sich die UN grundsätzlich der Lage gewachsen.
Allerdings wurde auch deutlich, daß die UN kein Gewaltmonopol besitzen. Die Bekräftigung des naturgegebenen Rechtes auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung entsprach deshalb dem Rechts- und Machtverständnis der Ständigen Mitglieder des Rates, wenn sich darüber auch in Europa eine kontroverse Diskussion entspann.
Mit seiner Resolution 1373[44], in der er zum weltweiten Kampf gegen den Terrorismus aufruft, hat der Sicherheitsrat eine gute Grundlage geschaffen. Unter seiner Federführung eröffnet er eine neue Dimension der Friedenssicherung, wenn er alle Regierungen auffordert,

- durch nationale Gesetzgebung die Finanzierungsströme des Terrorismus einzudämmen;
- Konten einzufrieren, die dem Terrorismus nützen könnten;
- Bewegungsfreiheit mutmaßlicher Terroristen zu beschränken und ihnen kein Asyl zu gewähren;
- Mißbrauch des Flüchtlingsstatus zu verhindern und
- zu garantieren, daß politische Motive nicht als Rechtfertigung für die Beteiligung an oder Unterstützung von terroristischen Akten dienen können.

Der hierzu eingerichtete Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus verpflichtet – quasi wie ein Weltgesetzgeber – alle Mitgliedstaaten, ihm regelmäßig zu melden, welche nationalen Schritte zur Umsetzung dieser Zielsetzungen ergriffen worden sind.
Während die USA, gestützt auf Resolution 1368 eine *Ad-hoc*-Koalition aus jeweils bilateral verpflichteten Verbündeten zur Operation ›Dauerhafte Freiheit‹ nach Afghanistan entsandten und damit dem Taliban-Regime ein Ende bereiteten, mandatierte der Sicherheitsrat in Ermangelung eigener Truppen zur Friedenssicherung die Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force – ISAF) für Afghanistan[45]. Sowohl mit dieser Friedensmission als auch mit einer Reihe von internationalen Konferenzen, die den UN-Einsatz in diesem Krisengebiet begleiten und die Weichen für den

Wiederaufbau von Recht und Ordnung, Bildung und Wirtschaft stellen, beweisen die UN, daß sie sich nicht nur in der Vorbereitung und Durchführung demokratischer Wahlen engagieren, sondern für die Legitimation und Akzeptanz dieser multinationalen Intervention unverzichtbar sind.

Internationale Gerichte und Konfliktnachsorge

Ein wesentlicher Teil internationaler Konfliktnachsorge sind sicher auch die Bemühungen der UN zur Wahrung und Wiederherstellung der staatlichen Rechtsordnung. Ohne auf Details einzugehen sei hier auf die Internationalen Strafgerichtshöfe zur Ahndung von Kriegsverbrechen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda hingewiesen.[46] Ähnliche Aufgaben haben auch Gerichtshöfe in Sierra Leone und Osttimor übernommen. Der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) wird das humanitäre Völkerrecht nicht nur für den Schutz von Opfern durchsetzen, sondern auch helfen, die Verursacher von bewaffneten Konflikten zu identifizieren und für ihr Handeln verantwortlich zu machen. Damit ist das ›Rom-Statut‹[47] ein wichtiger Beitrag für eine Weltordnung des Friedens, die der Herrschaft des Rechtes Vorrang einräumt vor einer durch reines Machtstreben, Willkür und Gewaltbereitschaft bestimmten Weltordnung.

Wachsender Bedarf

Zur Zukunft der Friedenssicherung stellte Kofi Annan fest: »Die Friedenssicherung steht für den Willen der internationalen Gemeinschaft, den Frieden zu wahren. […] Damit sie jedoch eine echte Wirkung entfalten kann, muß sich dies auch in der Präsenz der Mitgliedstaaten vor Ort widerspiegeln. […] Ein Friedenssicherungseinsatz muß durch ein entsprechendes politisches Engagement der Mitgliedstaaten untermauert werden.[48]

Daß es diesen Bedarf gibt, läßt sich an den in jüngster Vergangenheit begonnenen Friedenseinsätze in Burundi, Côte d'Ivoire, Haiti und Sudan festmachen. Gerade die Mission in Sudan verdeutlicht aber auch die Dilemmata der UN in dieser Hinsicht: Chinas Ölinteressen stehen wirksamen Maßnahmen der Weltorganisation zum Schutz einer von genozid-ähnlicher Verfolgung bedrohten Bevölkerung im Wege. Zugleich belassen es selbst potente Staaten des politischen Nordens bei der eher symbolischen Entsendung weniger Dutzend unbewaffneter Militärbeobachter, obwohl der Sicherheitsrat eine Truppe von 10 000 Soldaten autorisiert hat.

Da es äußerst zweifelhaft ist, ob die exklusive Gruppe der fünf Ständigen Mitglieder einer Erweiterung ihres privilegierten Clubs zustimmen wird, muß die Menschheit hoffen, daß zwei andere Reformvorschläge Kofi Annans erfolgreich umgesetzt werden.

Das gilt vor allem für den Vorschlag, aus der Menschenrechtskommission einen Menschenrechtsrat zu machen. Wenn dieser von den Staats- und Regierungschefs auf dem Weltgipfel 2005 beschlossene Rat[49] auch tatsächlich eingesetzt wird, würde dies nicht nur einen Qualitätssprung und eine notwendige Rangerhöhung dieses so wichtigen Aspekts des Rechtes bedeuten, sondern ihn auch sichtbar zum Kernbereich des Engagements der UN für die ›Völker der Welt‹ werden lassen. Die ebenfalls auf dem Weltgipfel gebilligte ›Kommission für Friedenskonsolidierung‹ (Peacebuilding Commission) könnte die vielfältigen Aktivitäten des DPKO beim langfristigen Aufbau von Staaten unterstützen.[50] Die Generalversammlung hat damit die Chance, durch ein besonders überzeugendes Votum ihr Potential als wichtigstes Instrument internationaler Zusammenarbeit zur Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit zu demonstrieren, bei ihrer jüngsten Sitzung leider nicht so genutzt, wie das notwendig gewesen wäre. Kofi Annan wird in seinem Bemühen, unsere Welt friedlicher und gerechter zu machen also weiterhin starke Unterstützung benötigen. Dazu sollte sich auch Deutschland aufgerufen fühlen.

---

1 Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta), Amtliche Fassung der Bundesrepublik Deutschland, Bundesgesetzblatt 1973 II S. 431; Art. 1 Abs. 1.
2 System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen (United Nations Stand-by Arrangements System – UNSAS); http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/sba.html
3 Gründungsmitglieder waren Dänemark, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden. Später traten bei: Argentinien, Italien und Rumänien. Durch Abkommen verbunden sind: Finnland, Portugal, Slowenien sowie Spanien.
4 Die offiziellen und vollständigen Bezeichnungen aller Friedensmissionen sind in der Übersicht auf Seite 182 dieses Beitrags zu finden.
5 UN Doc. S/RES/15 v. 19.12.1946.
6 Vgl. Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen, München/Wien 1995, S. 41–49.
7 UN Doc. S/RES/48 v. 23.4.1948.
8 UN Department for Peacekeeping Operations, Peacekeeping Best Practices Unit: Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, New York 2003, S. 61.
9 UN Doc. A/RES/195(III) v. 12.12.1948.
10 (Uniting for Peace) UN-Dok. A/RES/377(V) v. 3.11.1950; Abstimmungsergebnis: 52 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen, 2 Enthaltungen, http://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar377.pdf
11 UN-Charta, a.a.O. (Anm. 1), Art. 11 Abs. 1.
12 UN Doc. A/RES/997 (ES-I) v. 2.11.1956; Abstimmungsergebnis: 64 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen; 6 Enthaltungen.
13 UN Doc. A/RES/1001 (ES-I) v. 7.11.1956.
14 Vgl. DPKO-Handbook, a.a.O. (Anm. 9), S. 55f.
15 Background Note – United Nations Peacekeeping Operations, v. 30.7.2005, http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm
16 Vgl. James Dobbins, The US and UN Ways of Nation-building, UNA-USA Policy Brief, Nr. 81, Juni 2005.
17 UN Doc. A/RES/217 (III) v. 10.12. 1948.
18 UN Doc. S/RES/688 v. 5.4.1991.
19 Wir die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/54/2000 v. 27.3.2000, Vereinte Nationen, New York 2000, S. 33, http://www.un.org/Depts/german/gs/millennium/a_54_2000.pdf
20 UN Doc. S/RES/733 v. 23.1.1992 bzw. S/RES/827 v.25.5. 1993.
21 Vgl. Background Note, a.a.O. (Anm. 15).
22 UN Doc. S/2001/905 v. 25.9.2001, Text in: VN 2/2002, S. 78.
23 Vgl. u.a. Günther Unser, Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen, 7. Aufl., München 2004, S. 124ff.
24 Vgl. UN Doc. S/RES/1260 v. 20.8.1999; S/RES/1270 v. 22.10.1999; S/RES/1289 v. 7.2.2000; S/RES/1299 v. 19.5.2000; S/RES/1313 v. 4.8.2000; S/RES/1370 v. 18.9.2001.
25 Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305–S/2000/809 v. 21.8.2000, über: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/; Deutsch: Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO9/930/27/pdf/NO993027.pdf?OpenElement
26 Vgl. Unser, Die UNO, a.a.O. (Anm. 23), S. 128f.
27 Grundlage der Aufstellung der IPTF war Anhang 11 des Friedensabkommens von Dayton v. 21.11.1995.
28 Manfred Eisele, Policekeeping. Anmerkungen zu internationalen Polizeieinsätzen; in: Martin H.W. Möllers/Robert Chr. van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2002/2003, Frankfurt 2003, S. 497–511.
29 UN Doc. S/23500 v. 31.1.1992.
30 An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/47/277–S/24111 v. 17.6.1992, United Nations, New York 1992, Abs. 23–32.
31 Ebd., Abs. 28–32.
32 Prevention of Armed Conflict, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/55/985–S/2001/574 v. 7.6.2001, United Nations, New York 2001, Abs. 81, http://www.un.org/Docs/sc/reports/2001/574e.pdf
33 Die Zahlen stammen aus: Verhütung bewaffneter Konflikte, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/55/985–S/2001/574 v. 7.6.2001, Vereinte Nationen, New York 2001, Abs. 3.
34 Prevention of Armed Conflict, a.a.O. (Anm. 32), Abs. 130.
35 Ebd., Abs. 85, Empfehlung 12.
36 UN Doc. A/58/323 v. 2.9.2003, Abs. 8.
37 UN Doc. S/RES/1493 v. 28.7.2003, Abs. 25.
38 Vgl. hierzu u.a. Konrad Clewing/Jens Reuter (Hrsg.), Der Kosovo-Konflikt, München 2000; Erich Reiter (Hrsg.), Der Krieg um das Kosovo 1998/99, Mainz 2000.
39 UN Doc. S/RES/1244 v. 10.6.1999, Anlage 1.
40 UN-Charta, a.a.O. (Anm. 1), Art. 76 a) und b).
41 Vgl. Nigel Thornton/Marcus Cox, Developing Poverty Reduction Strategies in Low-Income Countries Under Stress (LICUS), 6.1.2005, London: Agulhas Development Consultants Ltd., S.70, http://www.oecd.org/dataoecd/32/17/34255052.pdf.
42 China: Mit uns kein unabhängiges Kosovo, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.8.2005.
43 UN Doc. S/RES/1368 v. 12.9.2001
44 UN Doc. S/RES/1373 v. 28.9.2001.
45 UN Doc. S/RES/1386 v. 20.12.2001.
46 UN Doc. S/RES/827 v. 25.5.1993 und S/RES/955 v. 8.11.1994.
47 Die Grundlage des IStGH ist das so genannte Rom-Statut. Es wurde am 17. Juli 1998 von der UN-Bevollmächtigtenkonferenz in Rom angenommen, http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/Rome_Statute_120704-EN.pdf
48 Vgl. Secretary General's Remarks to the Security Council on UN Peacekeeping Operations, Press Release SG/SM/9311, SC/8096, PKO/107, 17.5.2004; http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9311.doc.htm
49 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1, v. 15.9.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, Abs. 157ff.
50 Ebd. Abs. 97ff.

»Sichtbare und unsichtbare Erfolge«

Die Vereinten Nationen sind auch mit 60 unverzichtbar

Interview mit Shashi Tharoor, dem Untergeneralsekretär für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen, über 60 Jahre UN, die Ergebnisse des Weltgipfels 2005, die Umsetzung der UN-Reform, die Korruptionsvorwürfe und Strategien der Öffentlichkeitsarbeit.

Frage: Die Vereinten Nationen feiern dieses Jahr ihr 60-jähriges Bestehen. Was waren die größten Erfolge, was die größten Mißerfolge der UN in den zurückliegenden sechs Jahrzehnten?

Shashi Tharoor: Die größten Errungenschaften der Organisation sind zugleich sichtbar und unsichtbar. Einer der unsichtbaren Erfolge ist die Art und Weise, wie die Vereinten Nationen in den schwierigen Jahren des Kalten Krieges dazu beigetragen haben, daß der Kalte Krieg nicht in einen heißen Krieg umschlug. Dies geschah auf zweierlei Wegen: Erstens, indem sie eine Plattform, ein Forum boten, auf dem sich die zwei Antagonisten – der kommunistische Block und die westliche Gruppe – treffen und miteinander ins Gespräch kommen konnten und wo es einen gemeinsamen Raum gab, den sie mit dem Rest der Welt teilten. Zweitens, und gleichermaßen wichtig, die Erfindung der UN-Friedenssicherung. Sie war nicht in der Charta vorgesehen, ist aber zu einem extrem nützlichen Instrument geworden, mit dem regionale oder nukleare Konflikte unter Kontrolle gebracht werden konnten, bevor sie eskalierten und zu einer Konfrontation der Supermächte führten. Und dies ist, glaube ich, auch einer der größten Erfolge der UN, von dem keiner so recht weiß.

Darüber hinaus gibt es die sichtbaren Erfolge. Wie zum Beispiel die Entkolonisierung, die so viele Länder von der Fremdherrschaft befreit hat und bei der die UN die Hauptrolle gespielt haben. Dann die wichtigen, jedoch nicht gänzlich erfolgreichen Versuche, Entwicklung auf die internationale Agenda zu bringen, um die Länder aus der Armut zu befreien und dort bessere Lebensbedingungen zu schaffen. Ganz oben auf die Liste muß man die Erfolge der verschiedenen UN-Sonderorganisationen setzen: die Ausrottung der Pocken durch die Weltgesundheitsorganisation, die Verbesserung der Arbeitsstandards durch die Internationale Arbeitsorganisation – insbesondere im Bereich Kinderarbeit und Arbeitnehmerrechte. Es gab bedeutende Erfolge bei der internationalen Kooperation, von der zivilen Luftfahrt angefangen bis hin zu Telekommunikation – alles durch UN-Sonderorganisationen und Spezialorgane. Der Schutz und die Hilfe für Flüchtlinge nach so vielen schrecklichen Konflikten in den vergangenen 60 Jahren ist einer der größten Triumphe des UN-Systems, vor allem des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen.

Wenn man sich also alle diese Erfolge ansieht, und ich habe nur die Oberfläche angekratzt – ich könnten Ihnen 20 weitere Beispiele nennen –, scheint es mir, daß die UN eine äußerst beeindruckende Erfolgsbilanz seit 1945 vorzuweisen haben.

Was sind die Mißerfolge?

Was die UN nicht erreicht haben oder was enttäuschend war, ist mit Sicherheit die Tatsache, daß die demokratischen Ideale und Ziele der Organisation noch keine universelle Anerkennung gefunden haben. Es gibt noch so viele UN-Mitgliedstaaten, in denen die demokratischen Rechte der Bevölkerung nicht vollständig anerkannt werden. Es hat zwar bewundernswerte Fortschritte bei den Menschenrechten gegeben, aber es wäre falsch zu behaupten, sie wären wirklich universell.

Wir waren gut bei der Normsetzung. In der Tat hätte ich bei den unsichtbaren Erfolgen auch die normsetzende Tätigkeit der UN erwähnen sollen. Erfolgreich in dem Sinne, daß die UN die Länder dazu gebracht haben, sich auf bestimmte Grundsätze und Praktiken in vielen Bereichen zu einigen, wie zum Beispiel beim Umweltschutz, den ich komplett vergessen habe. Die Stockholmer Konferenz oder die Rio-Konferenz: diese Bemühungen haben wirklich das Verständnis in der Welt über den Schutz der Umwelt und den vor uns liegenden Herausforderungen verändert. Von daher würde ich sagen, war die Normsetzung sehr gut. Die Umsetzung der Normen war und ist eine größere Herausforderung und ein Bereich, in dem die Enttäuschung sehr groß ist.

Foto: Redaktion

»Wenn ich eine Pressemitteilung schreibe, bin ich eine andere Person, als wenn ich einen Roman schreibe. Aber ich versuche, meine Pressemitteilungen so interessant wie möglich zu machen.« So beschreibt **Shashi Tharoor** sein Doppelleben als UN-Untergeneralsekretär für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit und erfolgreicher Belletrist.

Mit seinen 49 Jahren ist Tharoor eines der jüngsten Mitglieder der Hochrangigen Managementgruppe des Generalsekretärs. Dennoch ernannte Kofi Annan im Januar 2001 keinen Neuling zum Leiter der Hauptabteilung Presse und Information (DPI): Der wortgewandte Inder arbeitet schon seit 1978 für die Vereinten Nationen. Mit 22 Jahren, begann Tharoor seine Karriere beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen in Genf. Nach nur drei Jahren übernahm er bis 1984 die Leitung des UNHCR-Büros in Singapur.

1989 wurde er Persönlicher Assistent des Untergeneralsekretärs für Friedenssicherungseinsätze, der ab März 1993 Kofi Annan hieß.

Als Annan 1997 zum Generalsekretär ernannt wurde, folgte Tharoor ihm in die 38. Etage. Bis zu seiner Ernennung zum Untergeneralsekretär stand er ihm als Direktor für Kommunikation und Sonderprojekte und als Assistent zur Seite. Seit 2003 ist er zudem noch Koordinator für Mehrsprachigkeit.

Neben seiner Tätigkeit als Diplomat ist Tharoor anerkanntes Mitglied der indischen Literaturszene. Für seine neun Bücher – die in mehreren Sprachen erschienen sind –, zahllose Artikel und Kolumnen hat er bereits mehrere journalistische und literarische Auszeichnungen erhalten, darunter den Commonwealth Writers' Prize.

Würden Sie die Erfolge bei der Friedenssicherung ebenso hoch bewerten?

Da würde ich eine gemischte Bilanz ziehen. Die ersten Friedensmissionen waren sehr erfolgreich. Nicht umsonst haben die UN im Jahr 1988 den Friedensnobelpreis für die Friedenssicherung erhalten. Zu dem Zeitpunkt gab es nur 13 Friedenseinsätze, aber alle waren erfolgreich. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind die Einsätze komplizierter, komplexer und multi-dimensional geworden. Auch wurden die Operationen oft unter Umständen durchgeführt, unter denen Erfolg nur schwer zu erzielen war. In dieser Hinsicht wird man, wenn man danach sucht, eine Anzahl gut dokumentierter Mißerfolge finden. Von den unbekannten Erfolgen der Friedenssicherung nach dem Ende des Kalten Krieges hört und sieht man in den Medien hingegen wenig. Bosnien, Somalia und Ruanda: davon hört man immer wieder. Doch wir hören nicht genug über Kambodscha, Namibia, Mosambik, El Salvador – und Sierra Leone, wo die UN-Blauhelme wirklich etwas erreicht haben, Gesellschaften transformiert haben, die ansonsten in schweren Konflikten stecken würden.

Auf dem Weltgipfel 2005 vom 14. bis 16. September, auf dem in New York mehr als 150 Staats- und Regierungschefs zusammen kamen, sollte ein umfassendes Reformpaket verabschiedet werden. Das nun verabschiedete Dokument entspricht in fast keinem der Bereiche den Vorstellungen von Kofi Annan. Es enthält viel Rhetorik, aber sehr

wenige bindende Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten. Sind Sie enttäuscht? Haben die UN, hat Kofi Annan, zu hohe Erwartungen geschürt oder sind die Mitgliedstaaten, insbesondere die USA, schuld?

Wir haben nicht alles bekommen, was der Generalsekretär gefordert hat, aber wir haben eine solide, brauchbare Grundlage bekommen, auf der man aufbauen kann. Tatsache ist, daß eine Reform ein Prozeß ist, kein einmaliges Ereignis. Der Gipfel war ein Meilenstein auf dem Weg, nicht das Ende des Weges. Unsere Arbeit geht weiter.

Welche Vorschläge Kofi Annans sind aufgenommen worden?

Wir haben die feste, eindeutige Zusage aller Regierungen der Welt – Entwicklungsländer wie Industrieländer – die Millenniums-Entwicklungsziele bis 2015 zu erreichen. Wir haben die klare, uneingeschränkte Verurteilung des Terrorismus durch die UN »in allen seinen Arten und Erscheinungsformen, gleichviel von wem, wo und zu welchem Zweck er begangen wird«. Diese Verurteilung ging einher mit einem starken politischen Ruf, innerhalb Jahresfrist ein umfassendes Terrorismusübereinkommen zu verabschieden. Des weiteren wurde beschlossen, eine Kommission für Friedenskonsolidierung einzurichten, um Ländern beim Übergang vom Krieg zum Frieden zu helfen. Dann haben wir die klare, unzweideutige Anerkennung aller UN-Mitglieder, daß es eine kollektive internationale Verpflichtung gibt, Menschen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Es wurden maßgebliche Schritte zur Stärkung des UN-Menschenrechtssystems und einige Fortschritte bei der Reform des Managements beschlossen.

Welche Bereiche wurden ausgelassen?

Was am meisten ins Gewicht fällt, ist, daß wir nichts zur nuklearen Weiterverbreitung und zur Abrüstung haben. Kofi Annan hat dies zu Recht eine Schande genannt. Die Formulierungen zum Klimawandel und zur Straflosigkeit sind auch ein wenig schwach geraten. Diese Fragen offenbaren die fortbestehenden fundamentalen Differenzen unter den Mitgliedstaaten.

Wie wird das Sekretariat nun mit den Reformbemühungen fortfahren, generell und insbesondere mit Blick auf die ausgesparte Reform des Sicherheitsrats?

Wir werden natürlich unseren Teil dazu beitragen, daß es zu wirksamen Folgemaßnahmen bei den Fragen kommt, bei denen es auf dem Gipfel eine prinzipielle Übereinstimmung gab. Bei anderen Fragen, wie die der Sicherheitsratsreform, obliegt es den Mitgliedstaaten, eine Grundlage für einen Konsens zu finden. Das Ergebnisdokument verlangt nach einer Überprüfung dieser Frage bis Ende des Jahres. Welche Form diese Überprüfung haben wird, und ob sie zu einem neuen Beschluß durch die Mitglieder führen wird, bleibt abzuwarten.

Wird bei der Umsetzung der Reformen der Bericht der vom amerikanischen Kongreß beauftragten Reformkommission unter der Leitung von Newt Gingrich und George Mitchell[1] Berücksichtigung finden? Sind die Vorschläge aus Ihrer Sicht vernünftig und sinnvoll?

Im großen und ganzen können wir mit dem Bericht gut leben. Wir stimmen nicht mit allem überein, aber mit dem Großteil. Wir finden, die Kommission hat die Probleme und Themen sehr grundlegend analysiert. Viele von uns aus dem Sekretariat haben Interviews über Einzelheiten und Hintergründe gegeben, und die Kommission hat ihre Aufgabe gut gemacht. Wie gesagt, insgesamt begrüßen wir den Bericht – er enthält viele konstruktive Elemente. Aber Teile davon erscheinen nur aus amerikanischer Perspektive sinnvoll und nicht aus der der anderen 190 Mitgliedstaaten. Wir finden es schade, daß der Kongreßabgeordnete Henry J. Hyde[2] nicht diesen Bericht abgewartet hat, bevor er sein sogenanntes Reformgesetz in den Kongreß einbrachte.

In dem Bericht werden Managementprobleme als eines der größten Defizite der UN identifiziert: Ineffizienzen, Doppelarbeit, der Öl-für-Lebensmittel-Skandal, sexueller Mißbrauch durch UN-Blauhelme. Sehen Sie darin auch den Hauptreformbedarf?

Nein. Erstens, keiner von uns behauptet, perfekt zu sein. Da gibt es noch viel Verbesserungspotential. Ich bin sehr für mehr Transparenz, mehr Rechenschaftspflicht, und der Generalsekretär selbst hat das auch gesagt. Sie haben zwei oder drei Dinge genannt, die alle auf ein und dasselbe Problem hinauslaufen. Zum Beispiel sexueller Mißbrauch durch Blauhelme: Wir haben eine Reihe sehr entschiedener Schritte eingeleitet, um den Ausfällen ein Ende zu setzen, jedoch nur soweit wir dies können. Die UN haben keine eigenen Soldaten. Das sind keine Leute, die für die UN arbeiten. Sie dienen den UN, aber arbeiten für ihre nationalen Armeen. Einige der Probleme, die wir vorgefunden haben in bezug auf das Verhalten von Soldaten, die UN-Farben tragen, sind Probleme, die auf deren eigene Ausbildung und ihre nationalen Verhaltensstandards zurückgehen. Wir tun eine Menge, und wir haben einen umfassenden Prozeß in Gang gesetzt, mit Hilfe dessen wir versuchen, diese Herausforderung anzugehen.

Was ist mit dem ›Öl-für-Lebensmittel-Programm‹?

Im Fall ›Öl-für-Lebensmittel‹ kann man sicherlich von einem großen Problem sprechen. Aber wieviel davon auf das Konto des UN-Managements geht und wieviel der Natur der Sache, des Programmzuschnitts, geschuldet ist, bleibt abzuwarten. Man spricht letztlich doch über die Sanktionen auf den gesamten In- und Export Iraks. Und dann gab es einen Beschluß des Sicherheitsrats, demzufolge Irak, das Regime von Saddam Hussein, entscheiden konnte, an wen es das Öl verkauft und vom wem es seine Waren kauft. Natürlich gab es dabei zahlreiche Gelegenheiten zur Korruption: überhöhte Rechnungen stellen, zu niedrige Rechnungen stellen und all dies. Auch damals gab es Gerüchte, daß diese Dinge geschehen.

Hätten die UN dies nicht verhindern können?

Ich bin mir nicht so sicher, ob das, was man hätte tun können, wirklich nicht getan wurde. Mein Eindruck ist vielmehr, daß die UN-Inspektoren und die UN-Manager, die das Programm geleitet haben, die erforderliche Sorgfalt haben walten lassen. Nun gibt es Korruptionsvorwürfe. Diejenigen, bei denen sich die Vorwürfe bewahrheitet haben, sollten bestraft werden. Aber gleichzeitig daraus weitreichendere Schlüsse auf das UN-Management insgesamt zu ziehen, läßt die Tatsache außer Acht, daß es sich bei ›Öl-für-Lebensmittel‹ um ein einmaliges, einzigartiges Programm gehandelt hat. Das gesamte UN-Budget für ein Jahr liegt bei etwas über anderthalb Milliarden Dollar. Der Haushalt für das Programm ›Öl-für-Lebensmittel‹ über einen Zeitraum von sieben Jahren lag bei 64 Milliarden Dollar. Mit anderen Worten: er war zehnmal größer als das, womit die UN normalerweise zu tun hat. Und wir rechnen nicht mit einer Neuauflage eines Programms in dieser Größenordnung.

Das heißt, etwas Derartiges wird nicht wieder passieren?

Ich will den Argumenten nicht ausweichen, aber es gibt Verbesserungen im Managementbereich, die möglich sind, und wir glauben, daß sie durchgeführt werden.

Ist die Vorgehensweise, wie sie im Hyde-Reformgesetz vorgeschlagen wird, nämlich im Zweifelsfall die Zahlungen einzustellen, dabei der aus Ihrer Sicht richtige Weg?

Nein, aber das Hyde-Gesetz ist ja noch nicht in Kraft getreten. Es enthält eine Reihe von Entscheidungen, die andere Länder nur sehr schwer akzeptieren werden, insbesondere das Vorhaben, einige wichtige Programme in den Bereich der freiwilligen Beiträge zu verlagern. Des weiteren sieht der Gesetzentwurf Kürzungen der amerikanischen Beitragszahlungen vor, und wir haben wiederholt gesagt, daß dies der am wenigsten konstruktive Weg ist, die Probleme der Organisation zu lösen.

Viele Beobachter in Deutschland haben den Eindruck, daß Kofi Annan große Schwierigkeiten hatte, sich gegen die gegen ihn und die UN vorgebrachten Vorwürfe besonders seitens der amerikanischen Presse und des amerikanischen Kongresses zur Wehr zu setzen. Haben die UN ein PR-Problem?

Eine berechtigte Frage, für deren Beantwortung ich wohl die am wenigsten qualifizierte Person bin, weil ich nun einmal für diesen Bereich bei den Vereinten Nationen zuständig bin. Aber ich will dazu zweierlei sagen.

Erstens, es gibt gewisse Grenzen dafür, was wir bei Themen, auf die sich die Medien stürzen, erreichen können. Präsident Clinton hatte die weltweit besten PR-Strategen, und natürlich standen ihm eigene Ressourcen zur Verfügung, die weitaus größer waren als es die unsrigen sind, und trotzdem konnte er sich im Fall Monica Lewinsky nicht der öffentlichen Aufmerksamkeit entziehen. Dasselbe gilt für die UN. Egal was und wie wir etwas sagen oder tun, ich bin mir nicht sicher, ob wir in der Lage wären, die ungesunde Aufmerksamkeit zu verhindern, die von unseren Kritikern in der Presse dieser Angelegenheit zugemessen wird.

Zweitens hat Kofi Annan, kurz nachdem die Anschuldigungen vorgebracht wurden, eine Kommission unter Leitung des ehemaligen amerikanischen Notenbankchefs, Paul Volcker, eingesetzt, um die Vorwürfe zu untersuchen. Und es ist sehr schwierig für die UN, um sich zu verteidigen, etwas als wahr darzustellen, was nicht von einer unabhängigen Kommission als bewiesen angesehen wurde. Sonst würden sie sagen: wenn ihr unschuldig seid, warum habt ihr dann eine Kommission eingesetzt, die prüfen soll, ob ihr unschuldig seid oder nicht? Auch dies erschwert es uns sehr, auf Vorwürfe angemessen zu reagieren.

Sie haben im Jahr 2001 das Amt des Untergeneralsekretärs für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit übernommen. Haben Sie seitdem die PR-Strategie geändert, insbesondere nach dem Irak-Krieg vor zwei Jahren?

Ich wurde quasi als Reformer in die Abteilung eingeführt. Ich übernahm die Hauptabteilung Presse und Information (DPI) im Januar 2001, zunächst auf Interimsbasis, dann bestätigt als Untergeneralsekretär im Jahr 2002. Zu dieser Zeit konzentrierte man sich sehr auf administrative, haushaltstechnische und ähnliche Reformen, weil die UN in jener Zeit durch eine große Finanzkrise gingen. Die Ressourcen, die der Abteilung zur Verfügung gestellt wurden, mußten zielgerichteter verwendet werden. Ich mußte die Arbeit umorganisieren und straffen, damit sie mehr Wirkung zeigte, und ich freue mich zu sagen, daß wir es geschafft haben.

Was die Arbeit außerhalb des Amtssitzes betrifft: Wir haben die Anzahl der Büros in Europa reduziert. Diese Entscheidung ist uns nicht leicht gefallen, weil viele dieser Büros sehr gut waren und ihre Arbeit sehr gut gemacht haben. Aber wir hatten das Problem, daß nicht genug Geld vorhanden war, um eine effektive Arbeit der Informationsprogramme auf Dauer aufrechtzuerhalten. Daher haben wir ein paar einschneidende Kürzungen vornehmen müssen. Das war im Jahr 2002.

2003 kam die Irak-Krise und dominierte die Medienberichterstattung über das, was die UN taten. Einen direkten Nutzen zeigte die Reform unserer Abteilung in dem Sinne, daß wir den UN-Vertretern vor Ort praktische Anleitungen geben konnten, wie man auf Medienanfragen reagiert, indem wir Hintergrundinformationen anboten und für ein wirksames, kohärentes Auftreten sorgten. Wirksam innerhalb der gebotenen Grenzen, weil es, wie ich schon vorhin sagte, eine Ebene der Wirksamkeit gibt, die man einfach nicht beeinflussen kann. Aber wir haben alles Mögliche getan. Doch muß ich Ihnen sagen, an einem gewissen Punkt muß man sich eingestehen, daß einiges von dem, was man gesagt hat, im Nachhinein verändert werden wird. Es gibt ein wunderschönes altes indisches Sprichwort, das besagt: ›Man kann einen Mann nicht wecken, der vorgibt zu schlafen‹. Im übertragenen Sinne heißt dies, daß man Leute nicht von etwas überzeugen kann, was sie nicht hören wollen.

Lassen Sie uns auf die Informationszentren zurückkommen. Das Regionale Informationszentrum in Brüssel ist seit anderthalb Jahren für Deutschland und für 20 andere Mitgliedstaaten zuständig. Denken Sie, das war eine gute Entscheidung?

Keine Entscheidung wird im Vakuum gefällt. Man muß die damaligen Umstände berücksichtigen. Wir standen unter enormen Druck der Haushaltsinstitutionen der UN, besonders der westlichen Gruppe, welche eine ganze Weile lang lautstark darauf drängten, die Beiträge zurückzufahren. Ein Beispiel, das mir immer wieder zu Ohren kam, war die Frage, warum die UN neun Informationszentren in Westeuropa bräuchten. Ob nicht eines reiche. Daraufhin schauten wir uns die Sache an, und lassen Sie mich sagen, hätten wir nicht in einer Finanzkrise gesteckt, hätten wir die Büros wahrscheinlich behalten. Aber zwei Argumente haben mich schließlich überzeugt:

Erstens, durch die Einrichtung eines Büros würden wir nicht neunmal Büros anmieten, nicht neunmal Mieten und Verwaltungskosten sowie Gehälter für Verwaltungspersonal zahlen, sondern nur einmal. Zweitens sind die Kommunikationsverbindungen sehr gut, so daß heute sehr viel über das Internet erledigt werden kann, was früher nicht möglich war. Das einzige, was man damals tun konnte, wenn man Informationen von den UN anfordern wollte, war, an das UN-Informationszentrum in seinem Land zu schreiben, einen an sich selbst adressierten, frankierten Umschlag beizulegen und drei Wochen zu warten. Was früher drei Wochen dauerte, geht heute in drei Sekunden oder drei Minuten, mit ein Paar Mausklicks auf der UN-Website. Die Argumentation war also, daß heutzutage eine nationale Präsenz weniger wichtig ist als früher.

Hat sich das bewahrheitet?

Ich glaube, es ist zu früh, dazu etwas zu sagen – obwohl wir gerade eine umfassende Untersuchung durch externe Berater durchführen lassen –, da die Operation erst seit ungefähr einem Jahr läuft. Das RUNIC wurde zwar im Januar 2004 eröffnet, doch bis alle Mitarbeiter umgezogen und das Zentrum voll funktionsfähig war, vergingen etliche Monate, das heißt, es wurde September/Oktober. Seit einem Jahr haben wir also das neue Zentrum und wir können dieses eine Jahr analysieren und Lehren daraus ziehen. Aber wir glauben, daß es durchaus Potential für Veränderungen gibt.

Es arbeiten zur Zeit drei Personen für Deutschland, das heißt für 82 Millionen Deutsche. Ist das ausreichend? Und sollten nicht auch Vertreter in Berlin sein, wo das Auswärtige Amt, die Regierung und viele nichtstaatlichen Organisationen ansässig sind?

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist umgezogen, nicht wahr? Das ist sehr gut, denn wir zählen auf Sie, daß Sie diese Arbeit für uns machen.

Wir versuchen es – jedenfalls mit den uns zur Verfügung stehenden Mitteln. Zurück zur Arbeit des DPI: Auf welches Kommunikationsmittel greift die Abteilung am meisten zurück: Internet, Pressemitteilungen oder Fernsehen? Ich habe gehört, es gibt eine Sendung auf CNN?

Einmal die Woche haben wir eine Drei-Minuten-Sendung auf CNN mit dem Titel ›UN in Action‹. Wir stellen täglich UN-Nachrichten zusammen, UNFEED genannt, die wir über APTN (Associated Press Television News) verbreiten und von jeder Fernsehstation auf der Welt umsonst heruntergeladen werden können. Darüber hinaus haben wir Live-Radionachrichten in sieben Sprachen, 15 Minuten internationaler Nachrichten aus dem UN-Amtssitz, die von China bis Nigeria in ihren eigenen Sprachen übernommen werden. Die Website ist natürlich sehr wichtig. Letztes Jahr hatten wir zwei Milliarden Zugriffe, dieses Jahr gehen wir auf die drei Milliarden zu. Allem voran pflegen wir natürlich auch den engen, persönlichen Kontakt.

Das offizielle Rentenalter für UN-Bedienstete ist 60. Die UN sind nun 60 geworden. Werden Sie am 24. Oktober eine Abschiedsparty feiern?

Im Gegenteil! Wir werden eine wundervolle Feier haben, mit den Schwedischen Philharmonikern, die in der Generalversammlungshalle Beethoven spielen werden, um uns an die zeitlosen Werte, die die Vereinten Nationen verkörpern, zu erinnern und daran, daß wir uns wieder der Zukunft zuwenden müssen.

Das Gespräch in englischer Sprache fand am 8. August 2005 im Rahmen der Bucerius Summer School on Global Governance 2005 in Hamburg statt. Die Fragen stellte Anja Papenfuß. Aktualisierungen erfolgten nach dem Weltgipfel 2005.

---

1 American Interests and UN Reform, Report of the Task Force on the United Nations, United States Institute of Peace, Washington, DC., Juni 2005.

2 Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005, H.R. 2745, v. 17.6.2005.

Zu Wachstum und Krisen des Völkerrechts in sechzig Jahren Vereinte Nationen

GEORG NOLTE

Krisen und Reformversuche kennzeichnen die Vereinten Nationen im sechzigsten Jahr ihres Bestehens. Heute stehen die UN nicht nur als kollektives Sicherheitssystem, sondern auch stellvertretend für das Völkerrecht insgesamt in der Diskussion. Spätestens seit dem Irak-Krieg von 2003 hat sich eine grundsätzliche und weit über die Grenzen der Fachwelt hinaus geführte Auseinandersetzung über die Rolle des Völkerrechts im allgemeinen und die Reformbedürftigkeit der Vereinten Nationen im besonderen entzündet. Nicht nur in Deutschland wurden Fragen wie ›Ist das Völkerrecht tot?‹[1] oder ›Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?‹[2] erörtert. Und nicht nur aus den USA kommen neualte Thesen zur Machtbedingtheit des Völkerrechts[3] und zu ›How International Rules Die‹.[4]

Das Ziel der Vereinten Nationen, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges« zu bewahren, erfordert, »Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können«. Damit zeigt die Präambel, daß sich die Urheber der Charta keinen Illusionen über das Eigengewicht des Völkerrechts hingegeben haben. Auch die Charta lebt von Voraussetzungen, deren Einhaltung sie selbst nicht garantieren kann. Allerdings beanspruchen die Vereinten Nationen, die Bedingungen, von denen die Einhaltung des Völkerrechts abhängt, mitzugestalten, und zwar nicht zuletzt durch die Entwicklung des Völkerrechts selbst (Art. 1 Ziff. 3, und Art. 13 Abs. 1 a).

Isaiah Berlin hat einmal große Dichter und Denker in zwei Kategorien eingeteilt: die Igel und die Füchse. Igel sähen alles im Licht einer zentralen Idee, Füchse dagegen würden unterschiedliche Wahrheiten gleichzeitig wahrnehmen.[5] Berlin wollte mit seiner Illustration einer methodischen Grundalternative bewußt keine ›richtige‹ Antwort geben. Für die Deutung der heutigen Krise des Völkerrechts, die auch eine Mischung aus mehreren Krisen sein kann, mag ein Blick auf die Entwicklung einiger seiner allgemeinen Regeln helfen, um die rechte Mitte zwischen der Igel- und der Fuchsperspektive zu finden. Dies soll unter besonderer Berücksichtigung der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (International Law Commission – ILC) geschehen, also einem Organ, dessen Arbeit in besonderer Weise durch den jeweiligen Zustand des allgemeinen Völkerrechts bedingt ist.

Prof. Dr. iur. Georg Nolte, geb. 1959, Professor für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht, ist Direktor des Instituts für Internationales Recht an der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Die frühe Phase des Kalten Krieges

Das erste Programmpapier des UN-Sekretariats für die ILC aus dem Jahr 1948 konnte »keinen Grund erkennen, warum es als Ergebnis der Arbeit der Kommission nicht in etwa zwei Jahrzehnten möglich sein sollte, fast das gesamte Völkerrecht zu kodifizieren«.[6]

Wachstum

Ungeachtet des beginnenden Kalten Krieges gelang es, Gemeinsamkeiten außerhalb des politisch-ideologischen Gegensatzes festzuhalten. Trotz der Blockkonfrontation wurde mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte[7] und der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes die Grundlage für das große Projekt der Artikulation der Menschenrechte gelegt, noch angetrieben von der frischen Erfahrung der gemeinsam bekämpften Menschheitsverbrechen. Während des Kalten Krieges wurden etwa die maßgeblich von der ILC vorbereiteten Kodifikationsprojekte zum Seerecht (vier Genfer Konventionen von 1958)[8] sowie zum Recht der diplomatischen und konsularischen Beziehungen (Wiener Übereinkommen von 1961 und 1963) zum Erfolg geführt. Diese Rechtsgebiete eigneten sich unter den gegebenen Bedingungen besonders gut für Fortschritte. Sie betrafen Bereiche, bei denen eine artikulierbare Grundlage im Völkergewohnheitsrecht bereits weitgehend vorhanden war, und waren ideologisch relativ neutral.

Grenzen

In vielen anderen Gebieten stießen die Feststellung und die Entwicklung des Völkerrechts allerdings schnell an ihre Grenzen. Dies betraf insbesondere die Konkretisierung der proklamierten Kernprinzipien der neuen Völkerrechtsordnung unter der Charta. Der Entwurf der ILC zu den ›Rechten und Pflichten der Staaten‹[9] von 1949 wurde von der Generalversammlung im Jahr 1951 im Zeichen der beginnenden Blockkonfrontation *sine die* vertagt.[10] Zwar stießen die von der ILC formulierten ›Nürnberg-Grundsätze‹[11] in der Generalversammlung zwar nicht auf Widerstand.[12] Doch der Versuch ihrer Konkretisierung in den komplementären Projekten zu den ›Verbrechen gegen internationalen Frieden und Sicherheit‹[13] und zur Errichtung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit[14] scheiterte nicht zuletzt an der Uneinigkeit über das damit eng verbundene, zentrale völkerrechtliche Problem, ›Aggression‹ zu definieren.[15]

Von der Entkolonisierung bis zum Ende des Kalten Krieges

Die Entkolonisierung gab der Völkerrechtsentwicklung dann aber wieder neue Impulse. Als symptomatisch kann hierbei die Entscheidung der ILC im Jahr 1961 gelten, ihrem Projekt zum Recht der völkerrechtlichen Verträge eine neue und anspruchsvollere Zielrichtung zu geben. Bis dahin hatte man nur an ein primär beschreibendes Dokument gedacht. Nun wollte man den Versuch unternehmen, zu einer umfassenden Kodifikation zu gelangen. Diese Entscheidung hat die Kommission auch damit begründet, daß alle neuen Staaten die Gelegenheit haben sollten, direkt an der Kodifikationsarbeit mitzuwirken.[16] Der Abschluß des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge im Jahr 1969 bestätigte die Richtigkeit dieser Entscheidung.

Widersprüchliche Entwicklungen

Die Entkolonisierung gab der Völkerrechtsentwicklung widersprüchlich erscheinende Impulse: Auf der einen Seite betonten die neuen Staaten ihre neugewonnene nationale Souveränität, etwa in der Re-

solution der Generalversammlung von 1962 über die ›Ständige Souveränität über natürliche Ressourcen‹.[17] Auch die Ansprüche auf Beachtung und Ausweitung des Gewalt- und des Interventionsverbots können hierzu gezählt werden. Sie kulminierten in der ›Erklärung über die Unzulässigkeit der Intervention in die inneren Angelegenheiten der Staaten und über den Schutz ihrer Unabhängigkeit und Souveränität‹ von 1965[18] sowie der ›Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen‹[19] von 1970 nieder. Andererseits wurde der neue Gedanke des ›gemeinsamen Erbes der Menschheit‹ (common heritage of mankind) besonders von den Entwicklungsländern propagiert. Nach ersten Ansätzen im Zusammenhang mit dem Antarktis-Vertrag (1959) schlug sich der Gedanke dann insbesondere im Vertrag über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper (Weltraumvertrag – 1967) und im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (1982) nieder.[20]

Bei genauerer Betrachtung waren diese Impulse natürlich nicht widersprüchlich. Ihr gemeinsamer Grund lag in dem Anspruch der Staaten der sogenannten Dritten Welt auf selbstbestimmte Entwicklung. Dies erforderte sowohl politische Selbstbestimmung als auch die Teilhabe an Gütern, die zu Gemeinschaftsgütern erklärt wurden. Dieser Anspruch stieß auf eine grundsätzliche, wenn auch begrenzt bleibende Bereitschaft der konkurrierenden Blöcke. Zum einen mußten sich die sogenannten Supermächte schon aus Konkurrenzüberlegungen auf die Forderungen der Dritten Welt einlassen, zum anderen hatte die Kuba-Krise eine Grenze bei der Führung des Kalten Krieges deutlich gemacht. Der mit der Kuba-Krise einhergehende Schock führte zu einer verstärkten Verlagerung der Systemauseinandersetzung auf indirekte Formen. Dementsprechend gab es seit Beginn der sechziger Jahre zwar erhebliche Fortschritte im Rüstungskontrollbereich – beginnend mit dem Teststoppvertrag von 1963 über den Nichtverbreitungsvertrag (1968) und dem B-Waffen-Übereinkommen von 1972 bis zu den SALT- und ABM-Verträgen (1972)[21]. Gleichzeitig intervenierten die Supermächte aber auch in Afghanistan, Angola, Äthiopien, der Dominikanischen Republik, Grenada, der Tschechoslowakei und Vietnam, was sie auf unterschiedlichste Art und Weise, allerdings kaum mit humanitären Erwägungen rechtfertigten.[22]

Wachstum

Das Entstehen der Dritten Welt hat eine ganz erhebliche Verstärkung und Konkretisierung des Völkerrechts als einer Rechts- und Wertordnung bewirkt. Nun konnte grundsätzliche Einigkeit in Bereichen erzielt werden, bei denen das zuvor nicht möglich gewesen war. Hierzu zählten insbesondere die Menschenrechte. Deren Kodifizierung begann nicht zufällig mit dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1965) und kulminierte vorläufig in dem Kompromißpaket der beiden Menschenrechtspakte von 1966. Auch ein technischeres Gebiet, wie das Recht der Verträge, blieb von der Stärkung des Menschenrechtsgedankens nicht unberührt, und zwar durch die Einführung des neuen Konzepts des *ius cogens* in Art. 53 und 64 des Wiener Übereinkommens. Der Internationale Gerichtshof (IGH) ergänzte dies kurz danach durch den Begriff der ›obligations erga omnes‹.[23]

Zur Entwicklung des Völkerrechts als einer Ordnung, welche den Anspruch auf Verwirklichung bestimmter Werte erhob, zählte auch, daß internationale Institutionen stärker mit politisch relevanten Verwaltungstätigkeiten betraut wurden und nicht auf bloß koordinierende oder rein technische Tätigkeit beschränkt blieben. Dies geschah mit der Ausweitung der Friedenssicherung in den Konflikten um Kongo und Zypern[24], im wirtschaftlichen Bereich etwa mit den Rohstoffabkommen[25] und sollte sich mit der Meeresbodenbehörde des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen von 1982 fortsetzen. In einem vielzitierten Diktum kennzeichnete Wolfgang Friedmann diese neue Grundtendenz des Völkerrechts als Wandel von einem Völkerrecht der Koexistenz zu einem Völkerrecht der Kooperation.[26]

Grenzen

Allerdings stieß auch diese Wachstumsphase der Völkerrechtsentwicklung an ihre Grenzen, und zwar noch bevor die Rivalität der beiden Supermächte durch den Untergang der Sowjetunion beendet wurde. Die Ansprüche auf Schaffung einer ›Neuen Weltwirtschaftsordnung‹ trafen auf zunehmenden Widerstand der westlichen Staaten.[27] Die Friedenssicherung konnte bei Stellvertreterkriegen nicht Fuß fassen. Der gemeinsamen Beschwörung von Werten folgten nur in Sonderkonstellationen wie Rhodesien und Südafrika ausnahmsweise Taten, also in Situationen, in denen die gemeinsame antirassistische Basis in Erinnerung gerufen werden konnte. Alles in allem blieb der Anspruch, auch gegenüber den Staaten der Dritten Welt endgültig von der gegenseitigen Koexistenz zur Kooperation überzugehen, ein vielbeschworenes Ziel.

Daß in dieser Zeit das alte Projekt der Entwicklung einer internationalen Strafgerichtsbarkeit keine weiteren Fortschritte machte und erst im Jahr 1990 von der Generalversammlung wieder aufgegriffen wurde,[28] mochte noch an dem souveränitätsbetonenden und anti-interventionistischen Geist der Zeit gelegen haben. Eine echte juristische Hinterfragung auch grob menschenrechtsfeindlicher Praktiken souveräner Staaten schien vor diesem Hintergrund ausgeschlossen. Symptomatische Beispiele aus dem Bereich der ILC dafür, daß das abstrakt geteilte Ziel der Zusammenarbeit auch in zentralen Bereichen nicht konkretisiert werden konnte, waren der zähe und bis in die neunziger Jahre nur begrenzt fortschreitende Versuch, Grundsätze für das Recht der nichtschiffahrtsbezogenen Nutzungen internationaler Wasserstraßen festzustellen[29] oder den Gehalt der Meistbegünstigungsklausel genauer zu bestimmen.[30]

1990 bis heute

Zeitgenossen sollten die eigene Phase nicht allzu selbstsicher charakterisieren. Wir wissen noch nicht, ob man in 20 Jahren den Völkermord in Ruanda, die Anschläge des 11. Septembers 2001, die Entwicklung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO), den Durchbruch des Internets oder Vorboten einer Pandemie für zukunftsweisender halten wird. Relativ sicher wird man sagen können, daß die Stichworte ›Globalisierung‹ und ›Vorherrschaft der USA‹ in Vergleichen zur vorhergehenden Periode eine wichtige Rolle spielen werden. Dies trifft jedenfalls auf die Diskussion um die Fortentwicklung des Völkerrechts zu. Ebenso wie die vorangegangenen politischen Zeitabschnitte kann man aber auch die Phase nach 1990 als eine beschreiben, in der das Projekt ›Völkerrecht‹ zunächst aufblühte, dann aber scheinbar schon bald wieder eine krisenhafte und ambivalente Verlangsamung einsetzte.

Wachstum

Sichtbarstes Zeichen für den Beginn eines neuen Zeitabschnitts war die internationale Reaktion auf den Angriff Iraks auf Kuwait im Jahr 1990. Hierbei wurden die schärfsten Instrumente der Vereinten Nationen erstmals wirksam angewendet und weiterentwickelt. Die Resolution 687 des UN-Sicherheitsrats, die ein differenziertes Waffenstillstands- und Überwachungsregime für Irak enthielt, war rechtlich ebenso innovativ wie andere Resolutionen zur Bewältigung interner

Konflikte von Jugoslawien bis Haiti.[31] Hier zeigte sich plötzlich das ganze Potential des kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten Nationen. Im Bereich des Welthandels gelang es, mit dem WTO-Regime (1994) eine thematische Erweiterung und institutionelle Verstärkung des früheren GATT-Regimes (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) zu erreichen. Unter den veränderten Bedingungen wurde damit auch der Anspruch erhoben, ein Regime zu universalisieren, welches von vielen zuvor als ein seinem Wesen nach westliches System angesehen worden war.[32] Auch in anderen Bereichen konnten alte und zum Teil lange blockierte völkerrechtliche Projekte zum Abschluß gebracht werden. Hierzu gehörten insbesondere die Verabschiedung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, von Rüstungskontrollabkommen wie dem C-Waffen-Übereinkommen und der Ottawa-Konvention zur Ächtung von Anti-Personen-Minen, einer Reihe wichtiger Abkommen zum Umweltschutz im Nachgang zu der Rio-Konferenz von 1992,[33] sowie die Feststellung von Regeln über die Staatenverantwortlichkeit durch die ILC (2001).[34]

Grenzen

Noch in der frühen Phase der neuen internationalen Einigkeit der neunziger Jahre wurden aber auch schon wieder Grenzen des Wachstums sichtbar: Der 1994 vor laufenden Kameras stattfindende Völkermord in Ruanda fiel zeitlich mit einer stärkeren Betonung ihrer nationalen Interessen durch die internationale Führungsmacht USA zusammen. Deren Präsident erließ just in diesem Moment – als Reaktion auf die für gescheitert erklärte Intervention in Somalia – eine Direktive, wonach amerikanische Truppen in Zukunft nur noch dann als Friedenstruppen eingesetzt würden, wenn dies den ›nationalen Interessen‹ der USA entspräche.[35] Eine robustere Haltung wurde etwa auch bei Reaktionen auf Sanktionsverletzungen durch Irak[36] oder bei den Verhandlungen über Umweltschutzabkommen wie dem Kyoto-Protokoll deutlich.[37] Allerdings war diese Tendenz in den neunziger Jahren noch nicht so ausgeprägt wie später. Ein wichtiger Wendepunkt war im Rückblick wohl die Aushandlung des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (1998), bei der die amerikanische Regierung zunächst konstruktiv mitgewirkt hatte, sich dann aber – gefangen zwischen der Konferenzdynamik und wachsendem Widerstand in den eigenen Reihen – nicht zu einer Unterschrift als Gründungsmitglied durchringen konnte.[38]

Ein noch deutlicherer Wendepunkt für die Weltpolitik und für das Völkerrecht war jedoch die Kosovo-Intervention von 1999. Hier verletzten die NATO-Staaten unter Führung der USA eine zentrale völkerrechtliche Norm, das Gewaltverbot, im Namen eines zentralen völkerrechtlichen Wertes, dem Schutz der elementaren Menschenrechte.[39] Damit war eine Krise des Völkerrechts ausgelöst, die die amerikanische Reaktion auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 und der Angriff auf Irak im März 2003 weiter verschärften. Es mag noch juristisch vertretbar gewesen sein, die Kosovo-Intervention mit dem Postulat einer neuen Balance zwischen Souveränität und Menschenrechtsschutz zu legitimieren[40] und die militärischen Maßnahmen im Jahr 2001 gegen das Afghanistan der Taliban mit einer neuartigen, aber offenbar vom Sicherheitsrat gebilligten Interpretation des Selbstverteidigungsrechts zu rechtfertigen.[41] Doch die Doktrin der präventiven beziehungsweise ›präemptiven‹ Selbstverteidigung in der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002, der sogenannten Bush-Doktrin, und den Krieg gegen Irak (2003) betrachtete die große Mehrheit der Staaten und der Weltbevölkerung als nicht mehr akzeptabel.[42] Die Behandlung der gefangenen Terrorverdächtigen auf dem amerikanischen Stützpunkt Guantanamo auf Kuba war ein für die gesamte Weltöffentlichkeit sichtbares Zeichen, daß ›die letzte verbliebene Supermacht‹ die grundlegenden völkerrechtlichen Kompetenzen und Maßstäbe, jedenfalls in ihrer Relevanz für sich selbst, ernsthaft in Zweifel gezogen hatte.[43]

Aktuelle Krise und Krisen des Völkerrechts

Heute befindet sich ›das‹ Völkerrecht in einer Krise. Krisen hat es allerdings auch schon in den fünfziger und siebziger Jahren gegeben. Man sollte vorsichtig sein, aus den vergangenen Krisen eine Deutung der heutigen abzuleiten. Allerdings empfiehlt der Blick auf die Entwicklung des allgemeinen Völkerrechts seit 1945, ›die‹ Krise des Völkerrechts genauer aufzulösen. Dann wird man jedenfalls zwischen drei Krisen ›des‹ Völkerrechts unterscheiden können, nämlich 1. der Krise des Gewaltverbots, 2. der Krise des Völkerrechts als Staatenordnung und 3. der Krise einzelner Elemente des Völkerrechts.

Die Krise des Gewaltverbots

Die für jedermann sichtbarste Krise des Völkerrechts betrifft das Gewaltverbot. Diese große Errungenschaft der UN-Charta scheint nach der Kosovo-Intervention, der Proklamation der ›Bush-Doktrin‹ und dem Irak-Krieg zur Disposition zu stehen. Andererseits zeigen die Reaktionen auf diese Ereignisse und deren Folgen, daß das Verbot einseitiger Gewaltanwendung im Bewußtsein der Weltöffentlichkeit und fast aller Staaten weiterhin tief verankert ist.[44] Bei genauerer Betrachtung haben die NATO-Staaten im Fall Kosovo auch keine rechtliche Befugnis zur einseitigen humanitären Intervention in Anspruch genommen, ebenso wenig wie die USA mit der ›Bush-Doktrin‹ wirklich eine Rechtsbehauptung aufstellen wollten, die für alle Staaten gelten soll. Vielmehr erkennen die Beteiligten an, daß einseitige militärische Gewaltanwendung, wenn überhaupt, nur eine Notlösung gegenüber den internationalen Problemen ›humanitäre Katastrophen‹ und ›massenmörderischer Terrorismus‹ sein kann.

Wenn es richtig ist, daß ein neuartiges Phänomen wie der massenmörderische Terrorismus und eine verstärkte Sensibilität gegenüber humanitären Katastrophen maßgeblich dazu beigetragen haben, daß die USA und einige ihrer Verbündeten auf die grundsätzlich verpönte einseitige Anwendung von militärischer Gewalt zurückzugreifen, dann besteht jedenfalls grundsätzlich die Chance, institutionelle Wege zu finden, um die mutmaßliche Notwendigkeit einseitigen Handelns überflüssig zu machen. Dies ist ein zentrales Ziel der angestrebten UN-Reform.[45] Das noch nicht gescheiterte Projekt der Erweiterung des Sicherheitsrats folgt einer anspruchsvollen Logik: Effizienzsteigerung durch Erweiterung der Zahl der Beteiligten erscheint auf den ersten Blick paradox. Sie ergibt aber Sinn, wenn die Anwendung des Vetorechts im Rahmen einer größeren Zahl von Beteiligten faktisch erschwert wird und der mit der Erweiterung verbundene Legitimationsgewinn die Durchsetzung von Maßnahmen ermöglicht, welche den neuen Herausforderungen besser angepaßt sind. Ob sich diese anspruchsvolle Logik realisieren läßt, ist offen. Jedenfalls sollte man bei dem Versuch, sie durchzusetzen, nicht den Fehler machen, die vorhandene Struktur des Sicherheitsrats zu entwerten. Selbst eine Erweiterung um sechs neue Ständige Mitglieder (mit oder ohne Vetorecht) würde das Grundprinzip des Sicherheitsrats nicht ändern, nämlich daß die faktisch wichtigsten Mächte die Hauptverantwortung für die Sicherung des Weltfriedens wahrnehmen. Wenn man letztlich bei einem Gremium mit 15 Mitgliedern bleiben müßte, von denen fünf eine Vetoberechtigung besitzen, dann wird man trotz aller Veränderungen, die seit 1945 eingetreten sind, wohl immer noch die gegenwärtigen fünf Ständigen Mitglieder als die weltweit einflußreichsten Mächten identifizieren können, auch wenn einige von ihnen nicht in jeder quantifizierbaren Einflußkategorie (zum Beispiel der Bevölkerungszahl) zu den ersten fünf Mächten des Globus zu zählen sind. Dies anzuerkennen, schließt nicht aus, von den Vetomächten eine loyale und engagierte Wahrnehmung ihrer Verantwortung im Allgemeininteresse zu verlangen und auf die Einschränkung der Anwendung des Vetos, ja langfristig sogar auf dessen Abschaffung zu dringen.

Wenn die Krise des Gewaltverbots durch eine Chartarevision nicht zumindest entschärft wird, muß sie durchlebt und ausgetragen werden. Vermutlich tragen aber bereits die Erfahrungen, die mit den Folgen einseitiger und unautorisierter Gewaltanwendung gemacht werden, zu einer Rückbesinnung auf die Grundregeln und Verfahren der Charta bei. Es spricht einiges dafür, daß nach den ersten Schocks und Fehleinschätzungen auch wieder ein Verständnis stärker Platz greift, wonach Friedensbedrohungen durch Terrorismus und Massenvernichtungswaffen kaum durch punktuelle militärische Maßnahmen, sondern grundsätzlich nur durch strukturelle und kooperativ durchzuführende Maßnahmen wirksam begegnet werden kann. Viel wird hierbei von der Einschätzung der amerikanischen Regierung und der öffentlichen Meinung in den USA abhängen, auf die man versuchen sollte, Einfluß zu nehmen.

Die Krise des Völkerrechts als Staatenordnung

Die Krise des Gewaltverbots überschneidet sich mit einer allgemeinen Krise des Völkerrechts als Staatenordnung. Die Frage der Gewaltanwendung spielt hier eine wichtige Rolle, weil es dabei auch um die Befugnis zur Durchsetzung eines insgesamt wichtiger gewordenen Völkerrechts geht.[46] Die kollektiven Reaktionen auf viele festgestellte Friedensbedrohungen seit 1990 sind nicht nur als bloße Anwendungen der Regeln der Charta interpretiert worden, sondern – insbesondere in Deutschland – auch als Symptome für die Weiterentwicklung der Charta in Richtung einer Verfassung der Weltgemeinschaft.[47] Diese Interpretation wurde nicht zuletzt durch das stark empfundene Phänomen der ›Globalisierung‹ unterfüttert. Der Begriff Globalisierung steht dabei nicht nur für eine neue Breite und Dichte internationaler Zusammenarbeit, sondern auch für die Identifikation ›neuer Akteure‹, welche die Staaten in einem bislang nicht dagewesenen Ausmaß beeinflussen. Für die Öffentlichkeit wurde dies vor allem bei den Weltkonferenzen der neunziger Jahre sowie bei den erfolgreichen Verhandlungen über die Ottawa-Konvention und über das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs deutlich. Die Beobachtung, daß die Staaten durch die gesteigerte Beweglichkeit von Menschen, Waren, Kapital und Information erheblich an Einflußmöglichkeiten verlieren, veranlaßte manche Beobachter dazu, die internationalen Beziehungen nicht mehr als primär zwischenstaatlich geprägt zu deuten, sondern als Grundlage einer ›internationalen Gemeinschaft‹ unterschiedlichster internationaler Rechtssubjekte.[48] Manche gingen sogar so weit, von einer ›globalen Bukowina‹ zu sprechen.[49]

Erschienen Konstitutionalisierung des Völkerrechts und Globalisierung vielen in den neunziger Jahren noch als zwei Aspekte derselben Grundentwicklung hin zu einer auch praktisch organisierten Weltgemeinschaft, so erwiesen sich die dunklen Seiten der Globalisierung spätestens seit der Jahrhundertwende als Auslöser für eine weniger optimistische Krisendeutung des Völkerrechts: Probleme wie ›ethnische Säuberungen‹ (Kosovo), Terrorismus (11. September), die Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (Irak) und ihre möglichen Lösungen wurden nun in der internationalen Politik so unterschiedlich beurteilt, daß die Entscheidungsprozesse in den gegebenen Institutionen, insbesondere in den Vereinten Nationen, von manchen nicht mehr als ausreichend empfunden wurden. Allen voran griffen die USA zur Selbsthilfe. Auch im Bereich des internationalen Handelsrechts hat sich die Entwicklung seit der WTO-Ministerkonferenz von Seattle im Jahr 1999 deutlich verlangsamt.[50] Nun war nicht mehr so sehr vom Bedeutungsverlust der Staaten als kennzeichnendem Merkmal der Epoche die Rede, eher von der Übermacht eines Staates, der USA.[51] Für das Völkerrecht stellte sich damit die Frage, ob die Hegemonie der USA diesem Recht nun einen ›imperialen‹ Charakter verleihen würde.[52] Dieser imperiale Charakter sei etwa dadurch gekennzeichnet, daß der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten in Frage gestellt würde, der Hegemon also mit Erfolg beanspruchen könne, von der Anwendung einiger Regeln freigestellt zu sein – etwa soweit es ihm zur Bekämpfung des Terrorismus erforderlich erscheint –, und daß sich Normtypen verstärken würden, welche den Einfluß des Hegemons grundsätzlich und im Einzelfall sichern. Zu diesen Normtypen gehörten etwa die Verwendung weiter und ausfüllungsbedürftiger Begriffe, deren Inhalt im konkreten Fall maßgeblich vom Hegemon selbst bestimmt werden könne, oder die Bilateralisierung von Kollektivproblemen, um nach der Maxime *divide et impera* verfahren zu können.[53]

Angesichts der Verschiebung des Akzents von der Konstitutionalisierung des Völkerrechts hin zum hegemonialen Völkerrecht erstaunt es nicht, daß die Frage nach dem Völkerrecht als globalem Verwaltungsrecht in jüngster Zeit stärker in den Blick gerückt ist. Diese Frage geht von der Beobachtung aus, daß sich die internationale Zusammenarbeit auch unabhängig von grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten über hochpolitische beziehungsweise ›weltverfassungsrechtliche‹ Fragen intensiviert. Dies geschehe nicht nur formal im Rahmen klassischer internationaler Organisationen wie den Vereinten Nationen, sondern auch informell in sogenannten ›government networks‹, die für die Öffentlichkeit schwer erkennbare Politikkoordinierung vornehmen oder außerhalb der universellen beziehungsweise formellen Foren durch die Bildung sogenannter ›Koalitionen der Willigen‹ ihre Zwecke zu erreichen versuchen.[54] Hierbei seien die Beteiligten nicht unbedingt auf Staaten beschränkt, ja in vielen Bereichen würden global wirksame Regelungen auch ganz ohne staatliche Beteiligung geschaffen. Für ›das‹ Völkerrecht sind solche Entwicklungen ambivalent. Was es dadurch auf der einen Seite an Effektivität gewinnen kann, riskiert es auf der anderen Seite durch mangelnde Legitimation und Transparenz im Verfahren zu verlieren.

Fragmentierung oder Konzentration ›des‹ Völkerrechts?

Abgesehen von den weltöffentlich geführten Diskussionen über Gewaltverbot, Globalisierung und Hegemonie der USA gibt es auch Krisen des Völkerrechts, die noch stärker in Fachkreisen erörtert werden. Signifikant sind hiervon zwei Fragestellungen, die auf den ersten Blick gegensätzliche Sorgen um das Völkerrecht aufwerfen, nämlich einmal die Gefahr seiner Fragmentierung a) und zum anderen die seiner übermäßigen Konzentration b). Auch in anderen Bereichen ist das Bild gemischt c).

a) Fragmentierung

Die ILC behandelt seit dem Jahr 2000 das Thema ›Fragmentierung des Völkerrechts‹.[55] Dahinter steht die Beobachtung, daß angesichts einer Zunahme der Zahl multilateraler Vertragsregime unterschiedlichster Zielsetzung und Mitgliedschaft und dem gleichzeitigen weitgehenden Fehlen klarer Vorrangregeln im Völkerrecht die Wahrscheinlichkeit zunimmt, daß unterschiedliche Rechtsanwendungsinstanzen das anwendbare Recht widersprüchlich auslegen. Diese theoretisch schon seit langem erkannte Möglichkeit hat im Lauf der neunziger Jahre praktische Bedeutung erlangt. Besonders bekannt geworden ist der Fall Tadic, in dem es der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien ablehnte, für seinen Bereich einen Maßstab zu übernehmen, den der Internationale Gerichtshof im Nicaragua-Fall zur Frage der Zurechnung von Gewaltakten organisierter privater Gruppen (Milizen) zu Staaten entwickelt hatte.[56] Andere Beispiele betreffen etwa das Verhältnis von WTO-Recht zu umwelt-, arbeits- und menschenrechtlichen Vertragsregimen oder das Verhältnis zwischen dem regionalen und dem universellen Menschenrechtsschutz in Bezug auf die Wirkung unzulässiger Vorbehalte.[57] Uneinigkeit besteht nicht nur darüber, wie die Unklarheiten im Verhältnis unterschiedlicher völkerrechtlicher Rechtsregime materiell-rechtlich oder prozedural aufzulösen sind. Uneinigkeit besteht vielmehr schon darin, ob diese sogenannte Fragmentierung über-

haupt schädlich ist, oder ob man sie nicht als Ausdruck eines gewissermaßen natürlichen Wachstums und einer zeitgemäßen Pluralisierung des Völkerrechts begrüßen sollte.[58]

b) Konzentration

Parallel zur Fragmentierungsdebatte wird aber auch intensiv über die Rolle des Sicherheitsrats als Weltgesetzgeber diskutiert.[59] Ausgelöst wurde diese Debatte als der Sicherheitsrat nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 mit Resolution 1373 verbindlich anordnete, daß alle Staaten bestimmte Vorschriften, die in dem bis dahin noch nicht von vielen Staaten ratifizierten Internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus[60] enthalten sind, in ihr eigenes Recht umsetzen müssen. Seitdem steht die Möglichkeit im Raum, den Sicherheitsrat zu benutzen, den oft langwierigen und mit großer Teilnehmerzahl stattfindenden Prozeß der völkerrechtlichen ›Gesetzgebung‹, also im Regelfall den Vertragsschluß, radikal abzukürzen und in der Teilnehmerzahl zu beschränken, und zwar in der Hoffnung, schnell wirksame allgemein-verbindliche Ergebnisse zu erreichen. So wurde zeitweise darüber diskutiert, ob der Sicherheitsrat das Seerechtsübereinkommen mit Hilfe eines Beschlusses für unabsehbare Zeit überlagern könnte. Dieser hätte einzelnen Staaten die Möglichkeit eingeräumt, verdächtige Schiffe, die verbotene Massenvernichtungswaffen geladen haben könnten, anzuhalten und zu durchsuchen.[61] Gegen eine solche Funktion des Sicherheitsrats gibt es gewichtige Einwände. Sie alle beruhen auf der Behauptung, das Grundkonzept der Charta legitimiere solch eine legislative Funktion des Sicherheitsrats nicht.[62] Gegen solche Einwände spricht allerdings wiederum die weitestgehende und nachhaltige Anerkennung der bisherigen Praxis des Rates durch die Mitgliedstaaten. Im Zweifel ist diese Praxis allerdings noch auf die Bekämpfung des global operierenden Terrorismus und die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen beschränkt, also auf Gebiete, die sich ihrer Natur nach nicht auf bestimmte Bereiche oder Situationen reduzieren lassen und bei denen der Bezug zur Gefahr organisierter Gewaltanwendung deutlich erkennbar ist.[63] Dennoch taucht hier das Gespenst eines rechtlichen Leviathans auf, also das Gegenteil der klassischen pluralistischen Produktion des Völkerrechts.[64]

Bei genauerer Betrachtung sind die konstatierten Entwicklungen ›Fragmentierung‹ und ›Konzentration‹ – einschließlich Hierarchisierung – allerdings gar nicht so widersprüchlich wie es zunächst erscheinen mag. Man kann Fragmentierung als Folge des Wachstumsprozesses einzelner Elemente der Völkerrechtsordnung betrachten. Dieser Wachstumsprozeß speist sich jeweils aus dem Impuls heraus, daß ein bestimmtes Sachproblem einer international koordinierten Lösung zugeführt werden muß. Aus diesem Blickwinkel betrachtet, ist die Inanspruchnahme weiterer Kompetenzen durch den Sicherheitsrat selbst ein typischer Aspekt dieses Phänomens, der gleichzeitig aber auch den möglichen Beginn der Begrenzung eines unkoordinierten oder sogar widersprüchlichen Wachstums einzelner völkerrechtlicher Regime markiert. Eine Konzentration, sei es durch den Sicherheitsrat oder durch die Schaffung von Mechanismen zur Lösung von Auslegungs- und Kompetenzkonflikten, kann hier nötig sein und dort zu weit gehen.

c) Laufende ILC-Projekte

Ein Blick auf den Stand anderer Projekte der ILC[65] bestätigt den Eindruck eines gemischten Bildes. Einerseits gibt es für die ILC im Augenblick keine Großprojekte vom Kaliber des See-, Diplomaten- oder Vertragsrechts, so wie es sie in früheren Wachstumsphasen des Völkerrechts gegeben hat. Auch scheinen die Erfolgsaussichten eines ambitionierten Projekts wie desjenigen zu ›Einseitigen staatlichen Akten‹[66] gegenwärtig nicht hoch zu sein. Auf der anderen Seite machen Projekte zu klassischen und wichtigen Fragen wie diejenigen zu ›Diplomatischem Schutz‹[67] und ›Vorbehalten zu Verträgen‹[68] Fortschritte. Es scheint auch möglich, daß es der ILC gelingen könnte, die immer wichtiger werdende Frage der Verantwortlichkeit internationaler Organisationen in sinngemäßer aber eigenständiger Weiterentwicklung der Artikel zur Staatenverantwortlichkeit einer Lösung näherzubringen[69] und die Arbeit über ›Gemeinsame Bodenschätze: Grenzüberschreitende Grundwasser‹[70] abzuschließen. In der Zukunft wird sich die ILC wohl auch der Problematik der Weiterentwicklung bereits kodifizierten Völkerrechts widmen müssen.

Bilanz

Wer von ›der‹ Krise ›des‹ Völkerrechts spricht, muß sagen, was er genau meint. Es gibt gegenwärtig mehrere Krisen des Völkerrechts. Diese hängen allerdings alle mehr oder weniger stark mit bestimmten weltpolitischen Problemstellungen und einer Grundkonstellation zusammen. Eine solche Situation ist nicht neu. Auch in den vorhergegangenen Zeitabschnitten gab es Wachstum, Ambivalenzen und Krisen. Nach dem großen Wurf der Charta konnte das Völkerrecht nur mehr stotternd als plangemäß weiterentwickelt werden. Man kann aber nicht sagen, daß die Bestrebungen um die Entwicklung des Völkerrechts einer Sisyphus-Arbeit vergleichbar wären. Die großen Kodifikationen, die während der ersten Phase des Kalten Krieges entwickelt worden sind, haben Grundlagen gelegt, die heute noch gültig sind und praktiziert werden. Manches Projekt, das damals noch zurückgestellt werden mußte, wurde nach der Entkolonisierung oder erst nach dem Untergang der Sowjetunion aufgegriffen, zumindest teilweise erfolgreich zu Ende geführt und gehört heute zur Schicht des unumstrittenen oder des sich entwickelnden Rechts.

So gesehen kann man die Entwicklung des Völkerrechts weiter als eine Fortschrittsgeschichte schreiben. In dieser Fortschrittsgeschichte steht das traditionelle, auf rein diplomatischem Wege erarbeitete und vom Gegenseitigkeitsgedanken getragene Völkerrecht nicht in Widerspruch zu moderneren Formen der Rechtsbildung, bei denen auch andere Akteure und Gemeinschaftsinteressen eine größere Rolle spielen. Natürlich gibt es hie und da Bedarf, die älteren Schichten des Völkerrechts mit den jüngeren angemessen zu verschleifen, so etwa bei der Berücksichtigung des Menschenrechtsgedankens im Recht der Staatenimmunität.[71] Natürlich gibt es Projekte, die sich nicht als sinnvoll, realisierbar oder erfolgreich erwiesen haben. Im großen und ganzen ist das Entwicklungsprogramm der ersten Stunde jedoch recht weit verwirklicht worden und gleichzeitig erstaunlich aktuell geblieben. Das gleiche gilt für die Vereinten Nationen selbst, die regelmäßig für einen geschichtlichen Augenblick als ›irrelevant‹ erscheinen, sich dann aber immer wieder als Kristallisationspunkt für die Bemühungen um Wiederannäherung erweisen.

Dies bedeutet allerdings nicht, daß wir ›in der besten aller möglichen Welten‹ leben. Es stellen sich schwerwiegende Fragen. Mit weiter fortschreitender Globalisierung in ihren unterschiedlichsten Erscheinungsformen steigen die Anforderungen an internationale Normproduktion und Normdurchsetzung. Die klassischen Völkerrechtsquellen und Institutionen sind in Gefahr, diesen Anforderungen nicht zu genügen. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß die gesteigerten Anforderungen an Qualität, Verbindlichkeit, Veränderung und Durchsetzung internationaler Standards[72] intensivere politische Auseinandersetzung auslösen werden. Um diese Auseinandersetzungen so begrenzt wie möglich zu halten, werden sich Staaten, die international die Initiative ergreifen – also gegenwärtig insbesondere die USA und ihre Verbündeten – wohl bemühen, ihre Ziele so weit wie möglich auf indirektem Wege zu erreichen. Dies dürfte dann etwa mit Hilfe von ›Koalitionen der Willigen‹ oder selbstgesetzten informellen Standards geschehen, deren Einhaltung man über Anreize und wirtschaftliche Sanktionen sichern will. Solches Vorgehen ist völkerrechtlich grund-

sätzlich nicht verboten, kann aber erhebliche politische und legitimatorische Folgekosten haben.

Durchaus möglich ist aber auch eine gewisse Renaissance klassischer und formellerer völkerrechtlicher Instrumente, etwa wenn sich Erwartungen bezüglich der Entwicklung von machtpolitischen Widerlagern gegenüber den USA in Gestalt von China und/oder Indien bestätigen sollten. Die Rolle der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist auch dann von großer Bedeutung für die Entwicklung des Völkerrechts und für den zukünftigen Charakter der internationalen Beziehungen. Die Vereinten Nationen dürften hierbei so oder so eine zentrale und unverzichtbare Rolle spielen.

---

1 Jochen Abr. Frowein, Ist das Völkerrecht tot?, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 23.7.2003.
2 Jürgen Habermas, Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance?, in: Der gespaltene Westen, Frankfurt/M. 2004, S. 113–193.
3 Robert Kagan, Macht und Ohnmacht – Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, Berlin 2003, S. 101ff.
4 Michael J. Glennon, How International Rules Die, Georgetown Law Journal, 93. Jg., 2005, S. 939–991.
5 Isaiah Berlin, The Hedgehog and the Fox, in: Russian Thinkers, East Rutherford 1979, S. 22–81.
6 Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission, UN Doc. A/CN.4/1 v. 5.11.1948, in: Anderson/Boyle/Lowe/Wickremasinghe (Eds.), The International Law Commission and the Future of International Law, London 1998, Annex 2.
7 UN Doc. A/RES/217 (III); deutsche Übersetzung in: Sartorius II, Internationale Verträge – Europarecht, München 2004, Nr. 19. oder in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2. erw. Auflage, DGVN-Texte 42, Bonn 2002, S. 38–44.
8 Dazu Renate Platzöder, Conferences on the Law of the Sea, in: Encyclopedia of Public International Law (EPIL) Bd. I, 1992, S. 748–755, m.w.N.
9 Yearbook of the International Law Commission (YBILC), 1st Session, 1949, S. 286.
10 UN Doc. A/RES/596 (VI) v. 7.12.1951.
11 Nürnberg Principles, YBILC, 2nd Session, 1950, Bd. II, S. 374.
12 Vgl. UN Doc. A/RES/488 (V) v. 12.12.1950.
13 Offences against International Peace and Security, Final Draft Code: YBILC, 6th Session, 1954, Bd. II, S. 112.
14 Zwischenbericht der ILC, in: YBILC, 2nd Session, 1950, Bd. II, S. 378.
15 UN Doc. A/RES/898 (IV) v. 14.12.1954; Definition of Aggression, YBILC, 3rd Session, 1951, Bd. II, S. 131–133; dazu Christian Tomuschat, Das Strafgesetzbuch der Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit, Europäische Grundrechte-Zeitschrift (EuGRZ), 25. Jg., 2/1998, S. 1–7.
16 YBILC, 14th Session, 1962, Bd. II, S. 160 (Nr. 17).
17 UN Doc. A/RES/1803 (XVII) v. 14.12.1962.
18 UN Doc. A/RES/2131 (XX) v. 21.12.1965.
19 UN Doc. A/RES/2625 (XXV) v. 24.10.1970.
20 Vgl. Rüdiger Wolfrum, Common Heritage of Mankind, EPIL I, 1992, 692–695.
21 Dazu näher Thomas Bruha, Strategic Arms Limitation Talks (SALT), in: EPIL IV, 2000, S. 699–704, m.w.N.
22 Vgl. Georg Nolte, Eingreifen auf Einladung, Berlin 1999, S. 261–295.
23 IGH, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Urteil vom 5.2.1970, ICJ Reports 1970, S. 3 (32).
24 Hierzu Erik Suy, United Nations Peacekeeping Operations, in: EPIL IV (2000), S. 1143–1149.
25 Christian Tomuschat, Commodities, International Regulation of Production and Trade, in: EPIL I (1992), S. 686–692.
26 Wolfgang Friedmann, The Changing Structure of International Law, London 1964, S. 60–63.
27 Vgl. Christian Tomuschat, New International Economic Order, in: EPIL III (1997), S. 578–582.
28 UN Doc. A/RES/45/41 v. 28.11.1990.
29 Sir Arthur Watts, Non-navigational Uses of International Watercourses, Introductory Note, in: Sir Arthur Watts (Ed.), The International Law Commission 1949–1998, Oxford 1999, Bd. II, S. 1331–1334.
30 Sir Arthur Watts, Most-Favoured-Nation Clauses, Introductory Note, in: Sir Arthur Watts (Ed.), a.a.O. (Anm. 29), Bd. III, S. 1793–1795.
31 Jochen Abr. Frowein/Nico Krisch, Art. 39, Rdnrn. 7–10, in: Bruno Simma (Ed.), The Charter of the United Nations – A Commentary, Oxford 2002.
32 Vgl. Armin von Bogdandy, Chancen und Gefahren einer Konstitutionalisierung der WTO, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Die europäische Verfassung im globalen Kontext, Baden-Baden 2004, S. 65–87; Ernst-Ulrich Petersmann, The WTO Constitution and Human Rights, Journal of International Economic Law (JIEL), 3. Jg., 2/2000, S. 19–25.
33 Ulrich Beyerlin, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung?, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 54. Jg., 1994, S. 124–149.
34 UN Doc. A/RES/56/83 v. 28.1.2002; James Crawford, The International Law Commission's Articles on State Responsibility, Cambridge, 2002.
35 Dazu Ramesh Thakur, UN Peace Operations and U.S. Unilateralism and Multilateralism in: David M. Malone/Yuen Foong Khong (Eds.), Unilateralism & US Foreign Policy, Boulder 2003, S. 153–180, hier S. 168.
36 Christian Tomuschat, Using Force against Iraq?, Die Friedens-Warte, 73. Jg. 1/1998, S. 75–81.
37 Lucas Assunçao, Turning its Back to the World? The United States and Climate Change Policy, in: Malone/Khong (Eds.) a.a.O. (Anm. 35), S. 297–317.
38 Georg Nolte, The United States and the International Criminal Court, in: Malone/Khong (Eds.) a.a.O. (Anm. 35), S. 71–94.
39 Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, European Journal of International Law (EJIL), 10. Jg., 1/1999 S. 1–22.
40 Christian Tomuschat, Völkerrechtliche Aspekte des Kosovo-Konflikts, Die Friedens-Warte, 74. Jg., 1–2/1999, S. 33–37; in Begründung und Ergebnis anderer Auffassung: Georg Nolte, Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten, ZaöRV, 59. Jg., 1999, S. 941–960.
41 Christian Tomuschat, Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen, EuGRZ, 28/2001, S. 535–545.
42 Georg Nolte, Vorbeugende Gewaltanwendung und gezielte Tötungen: Der Weg in eine andere Rechtsordnung, in: Kai Ambos/Jörg Arnold (Hrsg.), Der Irak-Krieg und das Völkerrecht, Berlin 2004, S. 303–32; auch in: FAZ, 10.1.2003.
43 Georg Nolte, Guantanamo und Genfer Konventionen: Eine Frage der *lex lata* oder *de lege ferenda*?, in: Horst Fischer, Ulrike Froissart, Wolff Heintschel von Heinegg, Christian Raap (Hrsg.), Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection – Festschrift für Dieter Fleck, Berlin 2004, S. 393–404.
44 Daniel Thürer, Irak-Krise: Anstoß zu einem Neuüberdenken der völkerrechtlichen Quellenlehre?, Archiv des Völkerrechts, 41. Jg., 3/2003, S. 320ff.
45 In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005; Englisch: In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General; Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1 v. 15.9.2005, Vereinte Nationen, New York 2005.
46 Ebd., Abs. 129–132.
47 Jochen Abr. Frowein, Konstitutionalisierung des Völkerrechts, Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 2000, S. 427–447; Bardo Fassbender, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, Columbia Journal of Transnational Law, 36. Jg., 1998, S. 529–619; kritisch dazu: Anne Orford, The Destiny of International Law, Leiden Journal of International Law (LJIL), 17. Jg., 3/2004, S. 441–476.
48 Vgl. Edward Kwakwa, The International Community, International Law, and the United States. Three in One, Two Against One, or One and the Same?, in: Michael Byers/Georg Nolte (Eds.), United States Hegemony and the Foundations of International Law, Cambridge 2003, S. 27; Überblick bei Andreas Paulus, Die internationale Gemeinschaft, München 2001.
49 Gunther Teubner, ›Global Bukowina‹ – Legal Pluralism in the World Society, in: Gunther Teubner (Ed.), Global Law without a State, Aldershot 1997, S. 3–28.
50 Georg Matthias Berrisch, Cancún – was nun?, Recht der internationalen Wirtschaft, 50. Jg. 1/2004, S. 69–75; Rorden Wilkinson, The WTO in Crisis, Journal of World Trade, 35. Jg., 3/2001, S. 397–419.
51 Detlev F. Vagts, Hegemonic International Law, American Journal of International Law (AJIL), 95. Jg., 4/2001, S. 843-848; Byers/Nolte (Eds.), a.a.O. (Anm. 69); Rosemary Foot/S. Neil MacFarlane/Michael Mastanduno (Eds.), US Hegemony and International Organizations, Oxford 2003; Nico Krisch, Amerikanische Hegemonie und liberale Revolution im Völkerrecht, Der Staat, 43. Jg., 2/2004, S. 267–297.
52 Nico Krisch, International Law in Times of Hegemony, EJIL, 16. Jg. 3/2005, S. 369–408.
53 Nico Krisch, Weak as Constraint, Strong as Tool: The Place of International Law in U.S. Foreign Policy, in: Malone/Khong (Eds.), a.a.O. (Anm. 35), S. 41–70.
54 Benedict Kingsbury/Nico Krisch/Richard B. Stewart, The Emerging Global Administrative Law, Law & Contemporary Problems, 68. Jg., 2005 (im Erscheinen); Anne-Marie Slaughter, A New World Order, Princeton 2004.
55 Report of the International Law Commission, 52nd Session, 2000, UN Doc. A/55/10 (Supp.) v. 1.1.2000, Kap. IX.A.1, Abs. 729; dort als Anhang die ›Machbarkeitsstudie‹ von Gerhard Hafner, Risks Ensuing from Fragmentation of International Law.
56 The Prosecutor v. Dusko Tadic, Judgement, Case No. IT-94-1-A, A.Ch. v. 15.7.1999, S. 4 ff. (Rdnrn. 116–145); http://www.un.org/icty/tadic/appeal/judgement/index.htm
57 Überblick bei Martti Koskenniemi/Päivi Leino, Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties, LJIL, 15. Jg., 3/2002, S. 553–579.
58 Ebd., S. 574–579; Gerhard Hafner, Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law, Michigan Journal of International Law (Michigan JIL), 25. Jg., 2004, S. 849–863; Andreas Fischer-Lescano/Gunther Teubner, Regime Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law, Michigan JIL, 25. Jg., 2004, S. 999–1046.
59 Andreas Zimmermann/Björn Elberling, Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats, VN 3/2004, S. 71–77; Georg Nolte, Lawmaking through the Security Council, in: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Hrsg.), Developments of International Law in Treaty Making, Berlin 2005, S. 237–243.
60 UN Doc. S/RES/1373 v. 9.12.1999.
61 Dazu Michael Byers, Policing the High Seas, AJIL, 98. Jg., 3/2004, S. 526–545.
62 Zimmermann/Elberling, a.a.O. (Anm. 59), S. 73ff.
63 Nolte, Lawmaking, a.a.O. (Anm. 59), S. 239f.
64 Georg Nolte, The International Legal System: Is its Nature Changing?, Austrian Review of International and European Law, 8. Jg., 2005, S. 81–90, hier S. 90.
65 Die im folgenden zitierten Dokumente sind elektronisch abrufbar unter: http://www.un.org/law/ilc/sessions/57/57sess.htm
66 Siehe zuletzt: Eighth Report on Unilateral Acts of States, by Victor Rodríguez Cedeño, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/557 v. 26.5.2005.
67 Sixth Report on Diplomatic Protection, by John Dugard, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/546 v. 11.8.2005.
68 Tenth Report on Reservations to Treaties, by Alain Pellet, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/558 v. 1.6.2005.
69 Hierzu zuletzt: Third Report on Responsibility of International Organizations, by Giorgio Gaja, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/553 13.5.2005, und: Responsibility of International Organizations – Titles and Texts of the Draft Articles Adopted by the Drafting Committee on 27.5.2005, UN Doc. A/CN.4/L.666/Rev.1 v. 1.6.2005.
70 Third Report on Shared Natural Resources: Transboundary Groundwaters, by Chusei Yamada, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/551 v. 11.2.2005; sowie UN Doc. A/CN.4/551/Add.1 v. 9.3.2005; Working Group on Shared Natural Resources (Groundwater) – Report of the Working Group, UN Doc. A/CN.4/L.681 v. 28.7.2005.
71 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Al-Adsani v. The United Kingdom*, Urteil vom 21.11.2001, EuGRZ, 29. Jg., 15–17/2002, S. 411–415, hier S. 413f.
72 Dazu umfassend: Rüdiger Wolfrum/Volker Röben (Hrsg.), Developments of International Law in Treaty Making, Berlin 2005.

60 Jahre Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen

›Lessons Learned‹ zur Bewältigung der heutigen Herausforderungen

KEMAL DERVIS

Gemeinhin werden die Leistungen der Vereinten Nationen im Bereich Entwicklung an den konkreten Konzepten, Vorschlägen und an der Politik gemessen, die in den UN entstanden. Dieser Beitrag jedoch argumentiert, daß eine Hauptleistung der UN in bezug auf Entwicklungsdenken und -praxis darin besteht, aus dem Prozeß, in dessen Verlauf Ideen entstanden und innerhalb der UN debattiert worden sind, Lehren gezogen zu haben.[1]

Die Hauptorgane der UN, die Entwicklungsfragen behandeln, zeichnen sich durch eine nahezu universelle Mitgliedschaft sowie durch partizipative Beratungprozesse aus, bei denen jedes Land über dasselbe Mitspracherecht verfügt. Dies unterscheidet die UN von den vielen anderen Entwicklungsforen, und dieser Aspekt wird auch oft als Hauptlegitimationsquelle der UN herausgestellt.[2]

Was jedoch vielleicht weniger anerkannt wird, ist die Tatsache, was dieser Kontext für die internationalen Entwicklungsdialoge bedeutet hat, die in den vergangenen sechs Jahrzehnten stattgefunden haben. Er hat dem aktiven und zeitweise sogar verbissenen Ideenwettbewerb Raum gegeben und ihn gefördert. Einige dieser Ideen – selten in ihrer Gänze, gewiß aber in Teilen – sind nach wie vor von Bedeutung und immer noch gültig. Andere hingegen waren zu ihrer Zeit einflußreich, verschwanden jedoch später in dem Maße, in dem ihre Grenzen erkennbar wurden, die Umstände beziehungsweise das Verständnis der Welt zum Thema Entwicklung sich änderten.

Selten jedoch, wenn überhaupt, wurden diese Debatten und Ideenkonflikte um das endgültige Ziel der Entwicklung geführt. Seit der Gründung der UN haben sich die Mitgliedstaaten stets klar zum endgültigen Ziel der Entwicklung bekannt, nämlich »den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern«, um die Worte der UN-Charta zu zitieren. Das ›Wie‹ jedoch war schon immer Gegenstand von Kontroversen – und wird es auch in Zukunft sein. Wenn man sich diese Tatsache vor Augen führt, ist die Komplexität der Verhandlungen, die zum UN-Weltgipfel im September 2005 geführt haben, keine Überraschung. Sie entstanden, weil der Schwerpunkt des Gipfels auf dem ›Wie‹ lag, vor allem, wie bestimmte Schritte durchzuführen sind, um die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs)[3] zu erreichen.

Daß der ›Wie‹-Teil häufig kontrovers ist, bedeutet jedoch nicht, daß nie Einigkeit erzielt wird. Ein breiter Konsens besteht zum Beispiel beim Prinzip der primären Verantwortung der Länder für ihre eigene Entwicklung (country ownership). Dieses Prinzip wurde während der vergangenen Jahrzehnte mehrfach bekräftigt, so unter anderem auch im Konsens von Monterrey aus dem Jahr 2002[4]. Gestützt auf die Millenniums-Erklärung[5], enthält auch dieser Konsens bereits diesen breit und vielfach genutzten und anerkannten Begriff der nationalen Eigenverantwortung für Entwicklungsbemühungen vor dem Hintergrund einer gegenseitigen Verantwortlichkeit und Verpflichtung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Und daß (zumindest ein gewisser Teil der) Hilfe bei der Förderung von Wachstum und sozialen Projekten wirksam ist, wenn sie zu Entwicklungszwecken im eng umrissenen Kontext eingesetzt wird (und nicht im Gegensatz dazu durch politische Überlegungen motiviert ist oder im Rahmen der Hilfe bei humanitären Katastrophen erfolgt), ist eine weitere zunehmend akzeptierte Auffassung innerhalb der Gebergemeinschaft.[6]

Doch das Ziel dieses Beitrags ist nicht herauszuarbeiten, was aus den UN hervorgegangen ist und allgemein anerkannt wurde, oder welche Ideen aus den UN hervorgingen, aber nicht mehr aktuell sind. Vielmehr geht es darum zu untersuchen, was wir aus der Beobachtung der Ideenkonflikte, die die UN hervorgerufen haben, lernen können. Eine Lehre scheint bereits klar zu sein: Es gibt kein Patentrezept für Entwicklung. Manche Strategie, die zu Beginn hundertprozentig richtig erschien, hat im Laufe der Zeit ihre Grenzen aufgezeigt oder sich manchmal sogar als völlig unwirksam erwiesen. Die UN bieten einen Rahmen für breit angelegte, partizipative Dialoge, nicht nur zwischen Regierungen, sondern auch zwischen anderen Akteuren, einschließlich der Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Durch dieses System tragen sie zur Entstehung von fortlaufend verbesserter Entwicklungstheorie und -praxis bei.

Dr. Kemal Dervis, geb. 1949, Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in New York, war zuvor türkischer Wirtschaftsminister, Mitglied des türkischen Parlaments und von 1977 bis 2001 auf verschiedenen Posten für die Weltbank tätig.

Welche Lehren können nun aus diesen Erfahrungen für die Förderung rascher Fortschritte in Richtung MDGs gezogen werden? Zum einen lernen wir wiederum, daß es nicht sinnvoll und produktiv sein kann, auf ein einziges Patentrezept oder auf einen Maßnahmenkatalog zum Nachteil aller anderen zu setzen. Vielmehr wäre es für die Länder wichtiger, einen angemessenen politischen Freiraum zu haben, um durch Dialoge zwischen einer Vielzahl an Akteuren und Interessengruppen die besten Entwicklungsstrategien für sich herauszuarbeiten, einschließlich einer Strategie, wie die MDGs am besten zu erreichen sind.

Um dies näher auszuführen, ist dieser Beitrag in drei Teile gegliedert. Zunächst wird kurz beschrieben, wie die UN ein Forum für die Diskussion von Ideen boten. Zweitens werden einige der Ideenkonflikte dargestellt, die bereits stattgefunden haben beziehungsweise immer noch stattfinden. Schließlich werden Vorschläge gemacht, welche Schlußfolgerungen aus diesen Erfahrungen für die Umsetzung der MDGs gezogen werden sollten.

Struktur und Prozesse der UN: breit und partizipativ

Was ist das Besondere an den Vereinten Nationen, das diesen Ideenaustausch ermöglicht? Der Grund liegt in ihrer Struktur und in der Art, wie ihre Prozesse organisiert sind. Bevor darauf näher eingegangen wird, ist es wichtig zu verdeutlichen, was mit ›den UN‹ gemeint ist. Mit den UN sind zum einen die legislativen Organe der UN, wie zum Beispiel die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) gemeint, zum andern das Sekretariat sowie die Fonds und Programme der UN, wie etwa das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Welternährungsprogramm (WFP) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF). Die größtenteils autonomen Sonderorganisationen, wie zum Beispiel die internationalen Finanzinstitutionen oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), werden hingegen nicht in die Betrachtung einbezogen.

Die beratenden Prozesse zum Thema Entwicklung finden hauptsächlich in der Generalversammlung und im Wirtschafts- und Sozialrat statt, in denen alle Mitgliedstaaten den gleichen Status haben – im Gegensatz zu den internationalen Finanzinstitutionen mit ihrem Abstimmungssystem, das sich stark auf die reicheren Länder ausrichtet, und anderen Hauptorganen der UN, wie dem Sicherheitsrat, der Vetorechte für fünf Mitgliedstaaten vorsieht. Während formelle Entscheidungen auf der Grundlage von Abstimmungen gemacht werden können, verabschieden diese Organe Resolutionen und Erklärungen im Bereich Entwicklung zumeist im Konsens, statt mit Mehrheitsbeschluß.

Doch die Beratungen sind nicht nur auf die Regierungen der Mitgliedstaaten beschränkt. Bedeutung und Anzahl an Akteuren aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft haben zugenommen, nicht zuletzt aufgrund der enger werdenden Absprachen zwischen ihnen und den Regierungen. Während im Jahr 1946 nur 41 nichtstaatliche Organisationen (NGOs) mit Konsultativstatus beim ECOSOC akkredidiert waren, hatten im Jahr 1992 mehr als 700 diesen Status inne; heute sind es 2719 Organisationen.[7] Auch die Mitwirkung der Privatwirtschaft hat deutlich zu genommen: 700 Firmen beteiligten sich im Jahr 2003 an der UN-Initiative Globaler Pakt (Global Compact), zwei Jahre später waren es bereits mehr als 2000.[8]

UN-Debatten sind hochrangig besetzt und breit angelegt: Zahlreiche hochrangige Regierungsvertreter nahezu aller Mitgliedstaaten sowie Entscheidungsträger aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft haben an den zurückliegenden UN-Konferenzen teilgenommen. Zwei Beispiele aus jüngerer Zeit: Der Weltgipfel über die Informationsgesellschaft im Dezember 2003 vereinte nahezu 50 Staats- und Regierungschefs beziehungsweise deren Stellvertreter, 82 Minister und 26 stellvertretende Minister sowie hochrangige Vertreter internationaler Organisationen, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft – insgesamt mehr als 11 000 Teilnehmer aus 175 Ländern.[9] Die Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung im März 2002 versammelte 50 Staats- und Regierungschefs, über 200 Minister, Vertreter aller bedeutenden internationalen Wirtschafts-, Finanz- und Handelsorganisationen sowie aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft – insgesamt mehr als 800 Teilnehmer.[10]

Einzelne Persönlichkeiten spielen ebenfalls eine große Rolle, wenn es darum geht, Debatten zu initiieren oder zu beeinflussen; eine Schlüsselposition nehmen hier oft das UN-Sekretariat und auch die UN-Fonds und -Programme ein. Das Sekretariat, das seitens der legislativen Organe gewöhnlich bei der Vorbereitung von Verhandlungen um Hilfe gebeten wird, erbittet Stellungnahmen nicht nur von Regierungen, sondern auch von externen unabhängigen Experten. Auch die Fonds und Programme beschäftigen und konsultieren externe Experten bei der Vorbereitung von Studien und Politikanalysen. Unter den bedeutenden Persönlichkeiten, die zur Arbeit der UN im Bereich Entwicklung beigetragen haben, sind unter anderen die Nobelpreisträger für Wirtschaft Jan Tinbergen, Gunnar Myrdal, Wassily Leontief, James E. Meade, W. Arthur Lewis, Richard Stone, Lawrence Klein, Theodore W. Shultz und Amartya Sen.[11]

Um eine Einigung bei den entwicklungspolitischen Positionen zu erreichen, mußte der Versuch unternommen werden, durch Verhandlungen und Debatten, Brücken zwischen den äußerst unterschiedlichen Positionen der Länder zu bauen. Bündnisse und Ländergruppierungen sind entstanden, haben sich jedoch im Laufe der Zeit verändert und hängen von den zu behandelnden Fragen ab (der Osten gegen den Westen während des Kalten Krieges; Industrie- gegen Entwicklungsländer – letzteres eine Konstellation, die heute noch besteht). Während der Verhandlungen werden Informationen zwischen Bündnispartnern ausgetauscht, die Länder bringen ihre Erfahrungen ein, die beschreiben, was sie als Hindernisse bei der Entwicklung ansehen, und sie äußern auch ihre Hoffnungen. Dies fördert viele Ideen und Meinungen in bezug auf Strategien zutage, die sich häufig bei der Unterstützung der Entwicklung wirksamer erweisen als andere, die nicht diese Art Wettbewerb zwischen den Staaten und quer durch die Reihen der Akteure durchlaufen haben.

Der Ideenwettbewerb in den UN: ein Beitrag zur Entwicklung

Ein umfassender Rückblick auf alle Entwicklungsdebatten, den Ursprung der Ideen und wer ihre Hauptverfechter gewesen sind, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Einige der harten Auseinandersetzungen, die stattgefunden haben oder noch stattfinden, sollen jedoch beispielhaft aufgezeigt werden. Die Gegenstände der im folgenden beschriebenen Debatten mögen sich manchmal überlappen. Angesichts der zahlreichen Debatten, die zu einem gegebenen Zeitpunkt gleichzeitig stattfinden, ist es so gut wie unmöglich, zwischen ihnen genau zu differenzieren und sie sauber voneinander zu trennen.

Importsubstitution versus Exportorientierung

Die Debatten in bezug auf diese Frage liefern ein Beispiel, wie die internationale Gemeinschaft in der Vergangenheit von einer politischen Position zur tatsächlich entgegengesetzten wechselte, bevor sie sich – wie ich argumentieren würde – auf der politischen Mitte einpendelte, in der die Länder sich heute bewegen.

Das Konzept der Importsubstitution wurde in den fünfziger Jahren entwickelt, als die Debatte über die Entwicklung sich darauf konzentrierte, wie man es den ärmeren Ländern ermöglichen könne, zum Einkommensniveau der reicheren Länder aufzuschließen. Nach den damals herrschenden Wachstumsmodellen wurde die Bildung von Kapital – Investitionen – als Voraussetzung für Wirtschaftswachstum angesehen. Daher war das politische Ziel, die Investitionsrate in Ländern mit niedrigem Einkommen zu erhöhen.[12]

Daraus entstand eine Debatte, wie dieses politische Ziel zu erreichen sei. Die vorherrschende Meinung war, daß die inländischen Rücklagen in Ländern mit niedrigem Einkommen nicht ausreichen würden, um der für die Akkumulation von Kapital erforderlichen Erhöhung der Investitionsrate zu entsprechen. Wissenschaftler und Entscheidungsträger innerhalb des UN-Kontexts traten dafür ein, finanzielle Mittel durch Bewilligungen und Konzessionsanleihen zu günstigeren Konditionen als von der Weltbank angeboten zu kanalisieren.[13]

Das Konzept der Importsubstitution entstand als eine Strategie, um den Zufluß der externen Ressourcen für die Länder zu ergänzen. Seine Begründung beruhte auf den unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen von Entwicklungsländern (Landwirtschaft und Rohstoffe) und Industrieländern. Die Ökonomen Hans Singer[14] und Raúl Prebisch[15] argumentierten, daß es einen stabilen, empirisch belegten, Trend zu langfristigen Rückgängen bei den ›Terms of Trade‹ zulasten der armen Länder gebe. Im industrialisierten Norden würde ein Produktivitätszuwachs sich in höheren Löhnen statt niedrigeren Preisen niederschlagen, während die Preise für die von ärmeren Ländern produzierbaren Waren langfristigen sinken würden. Dadurch würden sie daran gehindert, im gleichen Maße vom internationalen Handel zu profitieren.

Als Lösung für dieses Problem wurde vorgeschlagen, die armen Länder zu industrialisieren. Dementsprechend wurde eine Strategie, die die armen Länder vor Importen aus dem Norden schützt und gleichzeitig die Entwicklung lokaler Produktionsmöglichkeiten für die importierten Güter fördert, als adäquate politische Antwort angesehen. Zur Umsetzung dieser Strategie setzte man stark auf Planung, protektionistische Maßnahmen wie zum Beispiel Schutzzölle, und darauf, die inländischen Wechselkurse überbewertet zu halten.

Die Importsubstitution war – mit großen Unterschieden von Land zu Land – während der fünfziger Jahre und fast bis Ende der sechziger

Jahre in hohem Maße einflußreich und wurde von den meisten Entwicklungsländern angenommen. Im Laufe der siebziger Jahre wurde sie jedoch zunehmend in Frage gestellt: Zentrale Planung und die Zunahme von Handelsschranken führten zu Preisverzerrungen, was wiederum falsche Anreize schaffte und zu einer Fehlleitung von finanziellen Mitteln führte. Länder, die auf die scheinbar gegensätzliche Strategie der Exportorientierung (Südkorea und viele andere ostasiatische Länder) setzten, waren hingegen extrem erfolgreich, mit unerreichten Wachstumsraten und Fortschritten bei der Armutsreduzierung. Zur gleichen Zeit begann sich ein Verständnis für den Prozeß des Wirtschaftswachstums herauszubilden, bei dem Technologie und ›human capital‹ als genau so wichtig wie und langfristig sogar noch wichtiger angesehen wurde als physisches Kapital.

Mit der Zeit verloren die der Importsubstitution zugrunde liegenden Ideen an Akzeptanz. Alternativ gewannen Strategien an Boden, die sich auf ein durch den Export bestimmtes Wachstum konzentrierten. Neben mit dem Bestreben, sich auf die Marktkräfte bei möglichst geringer Regulierung zu verlassen (um Preisverzerrungen auszuschließen), beruhte diese Strategie darauf, andere als die traditionellen Produkte zu exportieren sowie Importe zu liberalisieren. Als die größtenteils staatlich geführte Importsubstitution ihre Grenzen offenbarte, schwang das politische ›Stimmungspendel‹ in Richtung marktbasiertes, exportorientiertes Wachstum um.

Diese Debatte hatte in Wirklichkeit nicht die ›intellektuelle Reinheit‹ und Gradlinigkeit, die die Beschreibung oben suggeriert. Die Debatte muß vielmehr vor dem Hintergrund der damaligen Zeit gesehen werden, daß nämlich Entwicklungsländer, die politische Unabhängigkeit erreichen und die Entwicklung ihres Landes vorantreiben wollten. Und zur gleichen Zeit stand das Konzept der Handelsliberalisierung unter dem Druck, sowohl auf politischer Ebene Pluspunkte zu sammeln als auch wirtschaftliche Gewinne zu erreichen. Der Druck wurde vor allem durch westliche Länder ausgeübt, die verbündete Entwicklungsländer in ihren ›westlichen‹ Block integrieren wollten.[17] Deshalb ist das, was auf den ersten Blick als ein Wettstreit der Ideen erscheint, auf den zweiten Blick auch in politischen und strategischen Interessen und in einer sich verändernden wirtschaftlichen Realität begründet.

Strukturanpassung: welcher Art?

Die Debatte zu dieser Frage gehört zu einer der kontroversesten, die im Rahmen der Vereinten Nationen und anderer Foren bis heute ausgetragen wurden. Der interessante Aspekt ist dabei, daß die Debatten in den UN oft im Gegensatz zu denen der internationalen Finanzinstitutionen standen. Letztere entwickelten in den frühen achtziger Jahren ein Strategiepaket, die sogenannten ›Strukturanpassungsmaßnahmen‹, und begannen es, in den Folgejahren umzusetzen.[18]

Das Ziel dieser Maßnahmen war, zum einen Länder in die Lage zu versetzen, besser mit der Bedrohung durch exzessive Leistungsbilanzdefizite zurechtzukommen, zum anderen kontinuierlich eine verstärkte Marktorientierung ihrer Volkswirtschaften und exportorientierte Entwicklungsstrategien zu fördern. Es zeigte sich jedoch, daß diese Strukturanpassungsmaßnahmen – nach dem Motto ›one size fits all‹ – in ihren Vorgaben oft zu unflexibel waren und andere Aspekte, wie die menschliche Entwicklung und den Aufbau von Institutionen, nicht ausreichend berücksichtigten. Diese Aspekte wurden erst sehr viel später, in den neunziger Jahren, nach Protesten über tiefe Einschnitte bei den Sozialausgaben, einbezogen.

Die Vereinten Nationen waren Zeuge dieser Reaktionen, wobei die in ihren Räumen stattfindenden Debatten oft die Spannung zwischen dem ›Rezept‹ und den in den Ländern ausgelösten Folgen widerspiegelten. Der generelle Vorwurf war, daß durch die ausschließliche Betonung der wirtschaftlichen Effizienz die sozialen Folgen und das Ziel der Gleichheit vernachlässigt würden. Als Reaktion darauf führte UNICEF Mitte der achtziger Jahre das Konzept der ›Strukturanpassung mit menschlichem Antlitz‹[19] ein. Ende der achtziger Jahre entwickelte UNDP dann unter der Leitung der Ökonomen Mahbub ul Haq und Amartya Sen das Konzept der ›menschlichen Entwicklung‹. Dies stellte einen Vorschlag zur Neukonzeptualisierung von Entwicklungshilfe dar, nach dem diese sich nicht nur auf die Erweiterung des persönlichen Einkommens richten, sondern ›soziale‹ Zielsetzungen, wie Erziehung und Gesundheit, quantitativ in die beabsichtigten Ergebnisse der Entwicklungstätigkeit eingebunden werden sollten – zusätzlich zum Einkommenswachstum. Diese Idee beruhte auf dem Konzept, daß Entwicklungshilfe nicht nur das Einkommen der Menschen, sondern vor allem ihre Wahlmöglichkeiten erhöhen sollte.[20] Wie der Bericht über die menschliche Entwicklung (Human Development Report) aus dem Jahr 1991 feststellte, fand allzu oft eine Stabilisierung von Regierungsbudgets durch Destabilisierung von menschlichen Leben statt.

Während das Konzept der menschlichen Entwicklung und der Bericht über die menschliche Entwicklung – seit 1990 jährlich von UNDP veröffentlicht – oft als Alternative für Strukturanpassungsmaßnahmen angesehen und präsentiert wurden, erreichten sie meist etwas anderes: Es wurde aufgezeigt, daß Strukturreformziele und menschliche Entwicklung nicht nur Hand in Hand gehen konnten, sondern daß diese Vorgehensweise auch viel effizienter war. Nicht zuletzt wurde in den neunziger Jahren auch allgemein anerkannt, daß eine Erhöhung des ›human capital‹ (was gemeinhin gesunde und gut ausgebildete Menschen bedeutet) auch für das wirtschaftliche Wachstum von entscheidender Bedeutung und somit nicht nur eines der Ziele von Entwicklung war. Die Folge war, daß der ›menschlichen Entwicklung‹ im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen ein weitaus größeres Gewicht beigemessen wurde. Doch diese Verschiebung der Perspektive und des politischen Standpunkts ging nicht leicht und rasch vonstatten. Erst nach Jahren und vielen intensiven und hitzigen Debatten in den Foren verschiedener UN-Organe wurde das Konzept der menschlichen Entwicklung allgemein akzeptiert.[21]

Märkte oder Staaten?

Intensive Debatten wurden auch über die Frage nach der relativen Rolle und Bedeutung von Märkten gegenüber Staaten bei der Förderung von Entwicklung geführt. Nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die siebziger Jahre hinein spielte der Staat in den meisten Ländern eine wichtige wirtschaftliche Rolle, was sich zum Beispiel im Ansteigen des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt widerspiegelte. Dies zeugte von einem tiefen Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, Marktversagen im allgemeinen zu korrigieren und eine führende Rolle bei der Förderung von Entwicklung zu spielen – so wie dies beispielsweise bei der Importsubstitution erforderlich war.

Als während der frühen siebziger Jahre neue Forschungsergebnisse verfügbar waren und sich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen veränderten, nahm auch dieses Vertrauen in die Rolle des Staates ab. Es stellte sich heraus, daß Regierungen weder so effektiv noch so wohlwollend waren wie bis dahin angenommen. Politiker und Bürokraten wurden als eigennützig dargestellt, die nicht nur öffentliche, sondern auch private Interessen verfolgten. Diese Einsichten kamen aus Bereichen wie der Public-Choice-Theorie und der wirtschaftlichen Analyse von Informationen und Anreizen. Die von Politikern und anderen Befürwortern steigender öffentlicher Ausgaben vorgebrachten Gründe wurden einer erneuten und genaueren Prüfung unterzogen, und es setzte sich eine verhaltenere Definition der Rolle des Staates durch.

Der Zusammenbruch des Ostblocks (und der damit einhergehende Niedergang auf Planwirtschaft beruhender Wirtschaftsmodelle), die wachsenden Beliebtheit exportorientierter Strategien und die Umsetzung von Strukturanpassungsmaßnahmen beschleunigte den Trend

weg vom Staat hin zu den Märkten. Während der gesamten achtziger Jahre beeinflußten der Rückzug des Staates und die Selbstbehauptung der Märkte die Debatten zur Entwicklungszusammenarbeit in den UN und in deren Umfeld – wie bereits die Ausführungen oben zu den Spannungen zwischen Importsubstitution und exportbestimmtem Wachstum sowie die Reaktion auf Strukturanpassungsprogramme belegen.

Heutzutage hört man in der Debatte über die Rolle des Staates gegenüber dem Markt vollkommen andere Töne. Man könnte sie vielleicht angemessener als eine Debatte beschreiben, die mittlerweile ein gewisses Gleichgewicht erreicht hat. Gleichgewicht in dem Sinne, daß der Einfluß sowohl der Märkte als auch des Staates in einem Kontext, wo öffentliche und private Akteure oft komplementär zusammenarbeiten, anerkannt wird. Zugegeben, dieses Gleichgewicht entpuppte sich anfänglich meistens nur als ein Kompromiß zwischen den Befürwortern einer starken Rolle des Staates in den UN und etwa jenen in den internationalen Finanzinstitutionen, die mehr auf die Märkte setzten. Auch dieses Gleichgewicht wurde erst nach einiger Zeit und harten Auseinandersetzungen erreicht.

Hilfe oder Handel?

Lange Zeit wurde Entwicklungshilfe als bloße Wirtschaftshilfe angesehen. Andere Themen, wie Handel, internationale Finanzierungssysteme oder Migration, als Themen bei denen man international zusammenarbeiten sollte, wurden im großen und ganzen außerhalb der Entwicklungsdebatten abgehandelt. Dies spiegelt wiederum die Dichotomien wider, die oft die Diskussionen charakterisierten, auf welche Art Entwicklungsziele am besten erreicht werden können.

Dies hat sich jedoch grundlegend geändert. Ziel 8 der Millenniums-Entwicklungsziele (Aufbau einer internationalen Entwicklungspartnerschaft) und der Konsens von Monterrey hoben hervor, wie wichtig es für eine effizientere und effektivere Entwicklungshilfe ist, finanzielle Hilfe, Handel und Schuldenerlaß zusammenzuführen.[22] Verschiedene Debatten auf höchster Ebene bestätigten diese Notwendigkeit.[23] In seinem Bericht ›In größerer Freiheit‹ schreibt der UN-Generalsekretär: »Obgleich der Handel nicht die Notwendigkeit beseitigt, groß angelegte, mit öffentlicher Entwicklungshilfe unterstützte Entwicklungsinvestitionen zu tätigen, kann ein offenes und ausgewogenes Handelssystem ein starker Motor für Wirtschaftswachstum und Armutsbeseitigung sein, insbesondere in Kombination mit ausreichender Hilfe. Das Thema Entwicklung steht daher zu Recht im Mittelpunkt der Doha-Runde der multilateralen Handelsverhandlungen im Rahmen der WTO.«[24] Wie wichtig es ist, die Kohärenz von internationaler Handelspolitik, Schuldenerlaß und eines abgestimmten Systems öffentlicher Entwicklungshilfe in die Entwicklungshilfestrategien einfließen zu lassen, wird in der nebenstehenden Tabelle deutlich.

Hieraus ist sogar eine noch umfassendere Lehre zu ziehen. Die Frage von Hilfe oder Handel (Aid versus Trade) ist vielleicht ein Spezialfall der Gesamtfrage nach einer adäquaten Bereitstellung globaler öffentlicher Güter – von denen das Handelssystem ein Beispiel ist – und Wirtschaftshilfe. In diesem Fall gibt es kein entweder/oder, sondern beides ist notwendig: eine angemessene und faire Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern und Wirtschaftshilfe im Interesse einer effizienteren und effektiveren Entwicklungshilfe.

Werden die Lehren beherzigt?

Die internationale Gemeinschaft durchlief sechs Jahrzehnte großer Politikumschwünge. Die Strategien waren oft auf ein bestimmtes einzelnes Problem konzentriert, wurden nach einiger Zeit verworfen, um sich einer neuen, bisweilen entgegengesetzten Idee zuzuwenden und sich letztlich, nach kostenverschlingendem ›Hin-und-Her‹, wieder in der Mitte einzupendeln, nämlich einer vernünftigen Mischung verschiedener Strategien und möglicher politischer Wege zu ihrer Umsetzung. Die wichtigste Lehre, die wir aus dieser Erfahrung ziehen können, ist die, daß Entwicklungszusammenarbeit an vielen Stellen ansetzen muß. Erfolgversprechend ist, die Kräfte des Marktes mit einer sehr starken und zielgerichteten öffentlichen Politik zu verbinden.

Gibt es Anzeichen dafür, daß diese Lehre Eingang gefunden hat in die Weise, wie wir heute Entwicklungsstrategien sehen? Es gibt einige Anzeichen dafür, daß die Welt sich auf einen Entwicklungsansatz zubewegt, der in weiten Teilen mit dieser Lehre übereinstimmt. Zum Beispiel werden die entscheidenden Verknüpfungen zwischen Entwicklungshilfe und globaler Sicherheit und Stabilität im Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel[25] anerkannt.

Trotz Meinungsverschiedenheiten über den erforderlichen Umfang der Entwicklungshilfe und ihrer Effektivität ist man sich nunmehr doch, wie zu Beginn angemerkt, zumindest in einigen wichtigen allgemeinen Punkten einig. Alle Seiten erkennen die Komplexität des Entwicklungsprozesses an – daß Märkte und Staaten ihre Bedeutung haben, inländische und externe Aktionen wichtig sind und daß wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt Investitionen in Infrastruktur (die ›harten‹ Elemente der Entwicklung) und Investitionen in den ›weicheren‹ Bereichen (Erziehung, Gesundheit, Wissens- und Technologieförderung sowie institutionelle Infrastruktur wie Rechtssystem, Geschäftsklima, Demokratie) erfordert.

Was die eine Hand gibt, nimmt die andere wieder weg

Mali erhielt im Jahr 2001 38 Millionen Dollar Wirtschaftshilfe aus den USA …

… verlor aber aufgrund amerikanischer Subventionen 43 Millionen Dollar an Einkünften aus Baumwollexporten.

Burkina Faso erhielt 27 Millionen Dollar HIPC-Schuldenerlaß* …

… verlor jedoch aufgrund amerikanischer Subventionen 28 Millionen Dollar an Einkünften aus Baumwollexporten.

Mosambik erhielt 136 Millionen Dollar an EU-Wirtschaftshilfe** …

… verlor aber aufgrund EU-Subventionen 106 Millionen Dollar an Einkünften aus Zuckerexporten.

Im Jahr 2004 bekam die EU von drei Dollar EU-Wirtschaftshilfe für Mosambik durch Zugangsschranken zum europäischen Zuckermarkt wieder einen Dollar zurück.

Brasilien, Indien, Thailand und Südafrika erhielten im Jahr 2002 entsprechend 10 Millionen Dollar, 13 Millionen Dollar, 14,6 Millionen Dollar und 121,8 Millionen Dollar EU-Wirtschaftshilfe …

… aber im gleichen Jahr kostete die EU-Zuckerpolitik Brasilien 494 Millionen Dollar, Indien knapp 60 Millionen Dollar, Thailand 151 Millionen Dollar und Südafrika Dollar.

Quellen:

Wenn nicht anders angegeben, stammen die Daten von OXFAM International: Dumping on the World: How EU Sugar Policies Hurt Poor Countries, OXFAM Briefing Paper Nr. 61/2004; The Great EU Sugar Scam: How Europe's Sugar Regime is Devastating Livelihoods in the Developing World, OXFAM Briefing Paper Nr. 27/2002; Cultivating Poverty: The Impact of US Cotton Subsidies on Africa, OXFAM Briefing Paper Nr. 30/2002.

* HIPC (Heavily Indebted Poor Countries – Hochverschuldete arme Länder)

** EU-Wirtschaftshilfe, finanziert aus dem allgemeinen Haushalt der Kommission und dem Europäischen Entwicklungsfonds (in Euro), entnommen aus: Europäische Kommission: Jahresbericht 2003 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft und die Außenhilfe im Jahr 2002, Luxemburg 2003, S. 177–180. Dollarwerte berechnet mit Hilfe des mittleren Wechselkurses von 2002 von 1,06 Euro = 1 Dollar (US) über: Pacific Exchange Rate Service: http://fx.sauder.ubc.ca/data.html

Es ist klar geworden, daß es nun nicht mehr darum gehen kann, eine einzige, auf alle Probleme anwendbare Lösung zu finden. Entwicklungshilfe zum Beispiel wird heutzutage nur noch als eine von mehreren Möglichkeiten angesehen, die Entwicklung zu fördern. Daneben finden sich Handel, finanzielle Stabilität und Zugang zu den Finanzmärkten, geringere Transaktionskosten für die Kanalisierung von Überweisungen in die Entwicklungsländer oder eine systematischere Koordination der internationalen Migration. Zusätzlich wird es auch zunehmend als wichtig erachtet, daß die verschiedenen Dimensionen der Entwicklungshilfe sich gegenseitig unterstützen und zu größerer Effizienz und Effektivität beitragen. Unvorhersagbare Entwicklungshilfezahlungen können eventuell zu kostspieligen Störungen politischer Initiativen in Entwicklungsländern führen.[26] Lieferbindungen untergraben die Effektivität von Entwicklungshilfe[27], und das Fehlen einer klaren Strategie, wann Zuwendungen und wann Darlehen gegeben werden, hat eine ähnliche Wirkung.[28]

Ein weiterer Bereich, in dem fast Einigkeit besteht, ist, daß öffentliche Politik, Entwicklungshilfe eingeschlossen, nicht nur Staaten betrifft. Der Privatsektor, gemeinnützige Stiftungen und die Zivilgesellschaft haben heute die Fähigkeiten, ihren Beitrag zur Entwicklungshilfe zu leisten, wie dies vor 20 Jahren noch nicht der Fall war. Als Ergebnis dessen werden heute immer mehr nationale wie internationale Entwicklungspartnerschaften zwischen öffentlichen Trägern und der Privatwirtschaft (Public-private Partnerships) geschlossen, die in bedeutendem Maße zur Nutzung von privaten Finanzmitteln für die Entwicklungshilfe beitragen, auch zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele.[29]

Darüber hinaus können wir eine wachsende Anerkennung des Prinzips der Entwicklungshilfe als einer gemeinsamen Verantwortung feststellen. Obwohl die Verantwortung für die eigene wirtschaftliche und soziale Entwicklung primär bei den Entwicklungsländern liegt, ist diese doch nicht ausschließlich deren eigene Sache, und es ist auch nicht nur eine Sache innenpolitischer Reformen, sondern auch von Reformen und Anpassung der internationalen politischen Regime. Erklärungen, die diese gemeinsame Verantwortung hinsichtlich der internationalen Entwicklungspolitik unterstreichen, waren laut und deutlich beim Weltgipfel 2005 zu vernehmen. Im Ergebnisdokument des Gipfels heißt es, alle Länder beschließen »bis zum Jahr 2006 umfassende nationale Entwicklungsstrategien zu verabschieden und umzusetzen, um die international vereinbarten Entwicklungsziele, einschließlich der Millenniums-Entwicklungsziele, zu erreichen«[30]. Die Gebernationen ihrerseits erklärten ihre Bereitschaft, ihre Hilfe stärker an diesen nationalen Strategien auszurichten.

Nicht zuletzt scheint sich auch bei internationalen Treffen außerhalb der UN die Auffassung durchzusetzen, die in den Vereinten Nationen in den letzten 60 Jahren vorherrschte, nämlich der Weltgemeinschaft als partizipatorisches und konsensorientiertes politisches Forum zu dienen. Die heutzutage fast schon ›gewohnheitsmäßige‹ Teilnahme von Entwicklungsländern an den Gipfeln der Gruppe der Acht (G-8) ist ein gutes Beispiel dafür, ebenso wie die Debatten zu Entscheidungsprozessen und Stimmrechten in den internationalen Finanzinstitutionen. Vielen der in den letzten Jahren eingerichteten internationalen Expertenkommissionen gehören mittlerweile nicht nur Vertreter aller Regionen an, sondern auch Frauen und Männer. Auch internationale Gipfel wie das Weltwirtschaftsforum und das Weltsozialforum zeichnen sich durch eine große und diversifizierte Teilnehmerschaft aus.

Lehren für die Förderung der MDGs

All dies führt zu der Frage, wie wir aus diesen Lehren auch für den bevorstehenden Endspurt auf die Erfüllung der MDGs profitieren können. Die aus der Geschichte der UN hervorgehende Kernbotschaft ist, daß die Debatte über Entwicklungsstrategien sowohl die Ausgestaltung der als auch die Effektivität von Entwicklungshilfe fördert. Dies bedeutet, daß gänzlich in nationaler Verantwortung liegende Strategien, die aus einem lebhaften und auf breiter Basis geführten gesellschaftlichen Dialog entstanden sind, wahrscheinlich für das rechtzeitige Erreichen der MDGs des betroffenen Landes am vielversprechendsten sind. Hier kann man sehen, daß die Entwicklungsbemühungen zum großen Teil bereits in diese Richtung gehen. Natürlich besteht in dieser Hinsicht ohne Zweifel noch Verbesserungspotential, etwa bei der besseren Abstimmung zwischen den in den Strategiepapieren zur Armutsminderung (PRSPs) und in den MDGs niedergelegten Zielen.

UNDP kann dabei eine Schlüsselrolle spielen. Einerseits, weil UNDP eng mit den Empfängerländern zusammenarbeitet und in seiner Kapazität als Entwicklungshilfeorgan diese beim Entwurf und bei der Umsetzung ihrer eigenen Maßnahmen unterstützt. UNDP, als ein Programm der Vereinten Nationen, hat auch jene Legitimität, die typischerweise mit den Vereinten Nationen aufgrund ihrer universalen und partizipatorischen Beratungsprozesse verbunden ist, und UNDP besitzt auch umfangreiche Erfahrungen und Expertise bei der Koordination auf nationaler Ebene.

Daher fügt sich die Rolle von UNDP gut in die übergreifende Perspektive einer Entwicklungszusammenarbeit ein, wie sie im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 dargelegt wurde. Darin werden die Mitgliedstaaten auffordert, dafür zu sorgen, daß Entwicklungshilfe zum Aufbau nationaler Kapazitäten (capacity building) genutzt wird. In der Tat beschreibt das Ergebnisdokument den Aufbau von Kapazitäten als entscheidende Aufgabe der UN bei der Förderung von Entwicklung auf nationaler Ebene.

Der Aufbau nationaler Kapazitäten in diesem Zeitalter der Globalisierung und sich integrierender und expandierender Märkte kann jedoch nicht allein darauf gerichtet sein, nationale Kapazitäten und Institutionen innerhalb des öffentlichen Sektors stärken zu helfen – als auf Regierungsebene. Um in der heutigen Welt erfolgreich sein zu können, brauchen die Entwicklungsländer starke Kapazitäten zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor – ohne dabei öffentliche Ziele aufzugeben. Sie könnten weiterhin von einer intensiveren Zusammenarbeit untereinander profitieren und Kostenvorteile von Massenproduktion und Diversifikation nutzen. Und sie könnten vielleicht erkennen, daß sie die internationalen Regime besser für ihre eigenen Bedürfnisse nutzen könnten, wenn ihnen bessere Mittel für die Analyse und den Entwurf von Maßnahmen zur Verfügung stünden. Der Aufbau von Kapazitäten muß heute darauf ausgerichtet sein, die Risiken der Globalisierung wirksam anzugehen und Zugänge zu den sich durch die Globalisierung bietenden Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen.

Wenn wir uns also die Lehre zu Herzen nehmen, daß es kein Patentrezept für Entwicklung gibt, und uns statt dessen auf den Aufbau nationaler Fähigkeiten konzentrieren, damit jedes Land mittels eines offenen politischen Dialogs und unter Einbindung aller relevanten Akteure die besten, gangbarsten und wünschenswertesten nationalen Strategien finden kann, und wenn die internationale Gemeinschaft die Ressourcen und die Handelsbedingungen schafft, die diese nationalen Bemühungen unterstützen, dann sind die Millenniums-Entwicklungsziele in der Tat erreichbar.

---

1 Dies impliziert jedoch nicht, daß die UN keine konkreten Leistungen hervorgebracht haben. Mehr über die Historie der konkreten Leistungen der UN, wie beispielsweise die Konzepte menschliche Entwicklung oder nachhaltige Entwicklung, und Begriffe, die Teil des Entwicklungslexikons wurden [wie Grundbedürfnisse (basic needs), nationale Eigenverantwortung (country ownership) oder Ermächtigung (empowerment)] in den Büchern aus der Reihe des UN Intellectual History Project, insbesondere in: Richard Jolly/Louis Emmerji/Thomas G. Weiss, The Power of UN Ideas. Lessons from the First 60 Years, United Nations Intellectual History Project, New York 2005.

2 Siehe zum Beispiel den folgenden Auszug aus einer Stellungnahme der Gruppe der 77 (G-77): »Wir erkennen die intergouvernementale Natur der Vereinten Nationen und den universellen, repräsentativen und demokratischen Charakter der Generalversamm-

lung an.« G-77-Gipfel, 12. Juni 2005 in Katar; http://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Declaration(English).pdf
3 UN Millennium Development Goals, United Nations, New York 2005, http://www.un.org/millenniumgoals/
4 Der Konsens von Monterrey ist enthalten in Resolution 1 des Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexiko, 18.–22. März 2002, UN Doc. A/CONF.198/11; http://www.un.org/esa/ffd/aconf198-11.pdf; Deutsch: http://www.un.org/Depts/german/conf/ac198-11.pdf
5 Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/RES/55/2, v. 8.9.2000; http://www.runiceurope.org/german/sg/millennium/millenniumerklaerung.pdf
6 Burnside und Dollar haben Belege dafür gefunden, daß Entwicklungshilfe das Wachstum in Ländern mit funktionierenden Institutionen und guter Politik fördert, vgl. Craig Burnside/David Dollar, Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence. Policy Research Working Paper Nr. 3251, Weltbank, Washington, DC, 2004. Andere finden Belege für eine positive Wachstumswirkung durch besondere Arten der Hilfe, die direkt auf eine Steigerung des Wachstums ausgerichtet sind; vgl. Michael Clemens, Steven Radelet und Rikhil Bhavani, Counting Chickens When They Hatch: The Short Term Effect of Aid on Growth, Working Paper Nr. 44, Center for Global Development, Washington, DC, 2004. Diese Belege und allgemeinen Bereiche der Übereinstimmung implizieren jedoch nicht, daß ein Konsens in bezug auf die Höhe der Unterstützung besteht, die produktiv verwendet und durch empfangende Länder aufgenommen werden kann.
7 Vgl. http://www.un.org/esa/coordination/ngo/about.htm.
8 Siehe Global Compact, http://www.unglobalcompact.org und http://www.unglobalcompact.org/content/AboutTheGC/EssentialReadings/gc_overview.pdf, vgl auch John G. Ruggie, Reconstituting the Global Public Domain- Issues, Actors, and Practices, European Journal of International Relations, 10. Jg., 4/2004, S. 499–531.
9 Siehe Website des Weltgipfels: http://www.itu.int/wsis/geneva/
10 Siehe Website der Konferenz: http://www.un.org/esa/ffd/ffdconf/
11 Siehe Jolly, Emmerij und Weiss, a.a.O. (Anm. 1), S. 10, mit weiteren Verweisen auf Nobelpreisträger aus anderen Bereichen.
12 Die Wachstumstheorie, die dieser Perspektive zugrunde liegt, war das Harrod-Domar-Modell; vgl. Roy F. Harrod, An Essay in Dynamic Theory, Economic Journal, 49. Jg. 1/1939, S. 14–33; ders., Towards a Dynamic Economics, London 1949.
13 Erst Ende der fünfziger Jahre wurde der Sonderfonds der Vereinten Nationen für die wirtschaftliche Entwicklung (SUNFED) und innerhalb der heutigen Weltbankgruppe die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) gegründet. Die Idee und die Praxis der Konzessionskredite bleibt bis heute relevant.
14 Dieser und die folgenden Absätze stützen sich auf: Henry J. Brutton, A Reconsideration of Import Substitution, Journal of Economic Literature, 36. Jg., 2/1998, S. 903–906.
15 Vgl. Hans W. Singer, The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries, American Economic Review, 40. Jg. 2/1950, S. 473–485.
16 Raúl Prebisch, The Economic Development of Latin America and its Principal problems, United Nations Department of Social Affairs, Lake Success/New York 1950.
17 Vgl. Ethan B. Kapstein, Distributive Justice as an International Public Good: A Historical Perspective, in: Inge Kaul/Isabelle Grunberg/Marc A. Stern (Eds.), Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century, New York 1999.
18 Näheres über die in diesem Strategiepaket enthaltenen Politikelemente siehe John Williamson, Latin American Adjustment: How Much Has Happened?, Institute for International Economics, Washington 1990; ders., A Short History of the Washington Consensus. Paper Commissioned by Fundación CIDOB. Presented at: From the Washington Consensus towards a New Global Governance, Barcelona, Spain, 24.–25.9.2004.
19 Vgl. Giovanni Cornia/Richard Jolly/Frances Stewart (Eds.), Adjustment with a Human Face, Bd. 1, Oxford 1987.
20 Vgl. Amartya Sen, Development as Freedom, New York 1999.
21 Vgl. Harsha Aturupane /Paul Glewwe/Paul Isenman, Poverty, Human Development and Growth: An Emerging Consensus?, American Economic Review, Jg. 84, 2/1994, S. 244–249.
22 Follow-up to and Implementation of the Outcome of the International Conference on Financing for Development, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/60/289 v. 7.9.2005, United Nations, New York 2005 sowie die Nachfolgedokumente zur Monterrey-Konferenz über: http://www.un.org/esa/ffd
23 Siehe u.a. Our Common Interest: Report of the Commission for Africa, Commission for Africa, London März 2005; http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf sowie die Dokumente des Zweiten Hauptausschusses der UN-Generalversammlung (Wirtschaft und Finanzen).
24 In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 v. 21.3.2005, United Nations, New York 2005, Abs. 55; Deutsch: In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, http://www.un.org/Depts/german/gs_sonst/a-59-2005-ger.pdf
25 A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, UN Doc. a/59/565 v. 2.12.2004, United Nations, New York 2004, Foreword by the United Nations Secretary-General, S. viii.
26 Vgl. Aleš Bulír/Javier Hamann, Aid Volatility: An Empirical Assessment, International Monetary Fund, IMF Staff Papers No. 50, 1/2003, S. 64–89.
27 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Policy Brief: Untying Aid to Least Developing Countries, Paris 2001, http://www.oecd.org/data oecd/16/24/2002959.pdf sowie Catrinus J. Jepma, Inter-Nation Policy Co-Ordination and Untying of Aid, Brookfield, Vermont, 1994.
28 Paul Collier, Using Aid Instruments More Coherently: Grants and Loans, in: Inge Kaul/Pedro Conceição (Eds.), The New Public Finance: Responding to Global Challenges. New York (im Erscheinen), S. 471–485.
29 Inge Kaul/Pedro Conceição (Eds.), The New Public Finance, a.a.O. (Anm. 28).
30 Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/60/L.1 v. 15.9.2005, Vereinte Nationen, New York 2005, Abs. 22 a).

Die USA und die Vereinten Nationen

Ein seltsames Paar wird sechzig

EDWARD C. LUCK

Zu ihrem 60. Jahrestag ist die Stimmung am Amtssitz der Vereinten Nationen in der Turtle Bay ausgesprochen düster. Zwar hatte UN-Generalsekretär Kofi Annan das Jahr 2004 als *annus horribilis*[1] bezeichnet, doch bislang hat sich 2005 als kein besseres Jahr erwiesen. Die Berichte des von Paul Volcker geleiteten Ausschusses zur Untersuchung des Skandals beim Öl-für-Lebensmittel-Programm mögen zwar keine schlagenden Beweise geliefert haben, die Rückschlüsse auf ein Fehlverhalten des Generalsekretärs zulassen. Doch die daraus resultierenden Anklagen gegen hochrangige UN-Mitarbeiter sowie die Belege für mangelnde Führung und Aufmerksamkeit an der Spitze können nur dazu führen, das Vertrauen der Öffentlichkeit, der Parlamente und der Staaten in die Kompetenz und Integrität des Systems der Vereinten Nationen weiter zu untergraben.[2] Der unausgereifte, überambitionierte und zur falschen Zeit vom Generalsekretär in Gang gesetzte Reformprozeß ist, wie vorauszusehen war, den ursprünglichen Erwartungen bei weitem nicht gerecht geworden.[3] Obwohl seit den schwerwiegenden Differenzen über den Einsatz von Gewalt in Irak ohne Autorisierung des Sicherheitsrats mittlerweile mehr als zwei Jahre vergegangen sind, bleiben die Beziehungen zwischen der Weltorganisation und seinem einflußreichsten Mitgliedstaat schwierig, ungewiß und unberechenbar. Für viele in der UN-Gemeinde hat sich der altbekannte Aphorismus, die UN können nicht mit den Vereinigten Staaten leben – aber auch nicht ohne sie, wie so oft in der Vergangenheit, als auf schmerzliche Weise zutreffend erwiesen.
Wie steht es nun, nach sechs Jahrzehnten der Koexistenz, wenn nicht gar der Kohabitation, mit dem US-UN-Verhältnis?

Dr. Edward C. Luck,
geb. 1948, Professor of Practice in International and Public Affairs und Direktor des Center on International Organization, School of International and Public Affairs, an der Columbia University, New York. Von 1984 bis 1994 war er Präsident und Vorsitzender, von 1994 bis 1998 Professor Emeritus der amerikanischen UN-Gesellschaft (UNA-USA) sowie von 1995 bis 1997 Hochrangiger Berater der UN-Hauptabteilung Verwaltung und Management.

Bilanz

Die Beziehungen zwischen den USA und den UN sind breit gefächert, komplex und vielschichtig, was eine einfache Bewertung erschwert. Unzählige nichtstaatliche Akteure spielen eine Rolle: nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Stiftungen, Forschungsinstitute, Universitäten, der Privatsektor, die Medien und die Öffentlichkeit. Einige Kongreßabgeordnete beobachten die Entwicklungen in den Vereinten Nationen sehr genau. Sie können, da nur wenige ihrer Kollegen über profundes Wissen und Erfahrungen verfügen oder das Interesse an diesen Fragen haben, unverhältnismäßig großen Einfluß zu

entscheidenden Punkten ausüben. Von Zeit zu Zeit scheint die Exekutive selbst eine eher schwerfällige Ansammlung von Vertretungen und Ämtern mit den verschiedensten Interessen, Perspektiven und den entsprechenden Partnern im gleichermaßen amorphen UN-System zu sein. Dies läßt nur 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 erkennen.

Ein Charakteristikum scheint jedoch die Zeit überdauert zu haben. Dies ist die tief gehende Ambivalenz, die die Beziehungen der USA zu internationalen Organisationen während des letzten Jahrhunderts durchdrungen hat.[4] Oft hat Washington sowohl die Initiative zur Gründung neuer Institutionen ergriffen als auch später die Reform ihrer Arbeitsweisen und Funktionen gefordert. In ähnlicher Weise haben Amerikaner in der Regel – ob innerhalb oder außerhalb der Regierung – bei den Bemühungen, internationale Normen auszuweiten und zu vertiefen, immer die Vorreiterrolle eingenommen. Trotzdem bringen der Kongreß und/oder die Regierung, wenn es um die amerikanische Beteiligung an derartigen völkerrechtlichen Regimen geht, schon gewohnheitsmäßig eine Reihe von Vorbehalten an, um die maximale Entscheidungsfreiheit sicherzustellen.[5] Die USA betrieben während des Zweiten Weltkriegs nicht nur die umfassendsten und ernsthaftesten Planungen für eine Nachkriegsorganisation. Sie mußten auch den von Winston Churchill favorisierten regionalen Ansatz und den engen Fokus auf Sicherheit Josef Stalins miteinander verbinden, um auf den Konferenzen von Dumbarton Oaks im Jahr 1944 und San Franzisko im Jahr 1945 ein derart ambitioniertes und breit angelegtes UN-System ins Leben rufen zu können.[6]

Im Laufe weniger Jahre jedoch begann das Vertrauen in das neue Experiment und die öffentliche Unterstützung für eine kühnere internationale Organisation mit dem Ausbruch des Kalten Krieges und den daraus folgenden Differenzen im Sicherheitsrat beträchtlich nachzulassen.

Dieses wiederkehrende Muster, der immer wieder enttäuschten hohen Erwartungen, könnte eine Erklärung dafür liefern, warum die Öffentlichkeit gegenüber den Vereinten Nationen gespalten ist. Während die Idealisten vom Potential der UN sprechen, stellen Realisten ihre Leistungen in Frage. Auch die zentrale Bedeutung der Vereinigten Staaten als Hauptarchitekt der Weltorganisation hat zu dieser Spaltung beigetragen. Die Vereinten Nationen wurden von den Regierungen unter Franklin D. Roosevelt und Harry S. Truman, die entschlossen waren, eine Politik der Ablehnung, wie sie der Völkerbund erfahren hatte, zu vermeiden, der amerikanischen Öffentlichkeit als große Leinwand für die Projektion amerikanischer Werte und Institutionen zu teuer verkauft. Dieses Bild fiel auf den fruchtbaren Boden des ›American Exceptionalism‹, der lange Zeit die politische Kultur Amerikas mitgeprägt hatte.[7] Als die Mehrheit in der UN-Generalversammlung, die die Position der Vereinigten Staaten unterstützte, zu schwinden begann, dafür aber die Zahl neuer, unabhängiger Staaten in den zwanziger und dreißiger Jahren nach der Gründung der Vereinten Nationen zunahm, fiel es vielen Amerikanern schwer zu akzeptieren, daß ›ihre‹ Vereinten Nationen gegenüber den Werten, der Politik und den Interessen ihres Landes zunehmend feindlich, zumindest unempfänglich geworden waren. Vielen erschienen die Vereinten Nationen auf dem besten Wege, ein ›gefährliches Pflaster‹ zu werden, wie der ehemalige Ständige Vertreter der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, Daniel Patrick Moynihan, es ausdrückte.[8]

Unterstützer und Skeptiker gleichermaßen finden sich in den Meinungsumfragen bestätigt. Auf die Standardfrage: ›Sind Sie der Meinung, daß die USA ihre Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen kündigen sollten oder lieber nicht?‹, hat bislang maximal einer von sechs Amerikanern mit ›Ja‹ geantwortet. Und diesem Höhepunkt folgte 1975 die berüchtigte Resolution der Generalversammlung, in welcher Zionismus mit Rassismus gleichgesetzt wurde.[9] Trotz des Öl-für-Lebensmittel-Skandals, der Differenzen beim Thema Irak und den manchmal spitzen Bemerkungen bezüglich einiger Personen in der Bush-Regierung, haben sich in der Gallup-Umfrage vom 25. Februar 2005 lediglich 13 Prozent der Amerikaner für den Austritt der Vereinigten Staaten aus den Vereinten Nationen ausgesprochen. Die Reaktionen auf eine zweite, regelmäßig gestellte Frage: ›Sind Sie der Meinung, daß die Vereinten Nationen bei der Lösung der bestehenden Probleme, gute oder schlechte Arbeit geleistet haben?‹, wiesen weitaus größere Schwankungen auf, mit zunehmend schlechten Quoten in schwierigen Zeiten (etwa während des Korea-Kriegs, der Nord-Süd-Diskussionen in den siebziger und achtziger Jahren und den Fehlschlägen der Friedensmissionen Mitte der neunziger Jahre).[10] Doch die wohl schlechtesten Ergebnisse in der Geschichte – 61 Prozent negative Bewertung gegenüber nur 31 Prozent positiv –, und dies sollte hier hervorgehoben werden, hat die jüngste Meinungsumfrage von Gallup im Februar dieses Jahres offenbart.

Was kann man diesen unterschiedlichen Ergebnissen entnehmen? Obwohl die Leistungen der Vereinten Nationen häufig eher kritisch beurteilt werden, sind verhältnismäßig wenige Amerikaner bereit, die UN sich allein zu überlassen. Sie sehen sie als ein zwar fehlerhaftes, aber dennoch notwendiges Element der heutigen internationalen Beziehungen an. Sie wollen ihr treu bleiben, verspüren aber einen Impuls, wenn nicht sogar eine Verpflichtung, zu versuchen, sie effektiver zu gestalten.

Über die Jahre haben Parlamentarier und Entscheidungsträger in Washington festgestellt, daß sie sich, in der Rolle als UN-Reformer, der breiten und meistens auch parteiübergreifenden Unterstützung in Öffentlichkeit und Medien sicher sein konnten. Wurde ihnen bei der Gründung der Vereinten Nationen eine Führungsrolle übertragen, so änderte sich die Haltung der USA gegenüber der Weltorganisation, wenn nicht sogar gegenüber der gesamten Welt, in die eines Wächters.[11] Daraus resultierte ein ruheloser, fordernder und fortwährend unbefriedigender diplomatischer Stil, den andere fälschlicherweise als Zeichen einer Loslösung oder gar Feindlichkeit gegenüber der gemeinsamen Unternehmung interpretierten. Es mag für sie auch nur ein geringer Trost sein, daß dies auch für die öffentliche Haltung gegenüber Washington und den Regierungsinstitutionen generell charakteristisch ist. Der Unilateralismus und das ›Auserwähltsein‹ (exceptionalism), die so selbstverständlich der letzten Supermacht zufielen, verstärken diese Tendenzen in Richtung Fehlersuche in der multilateralen Maschinerie. Trotz der anhaltenden Unzufriedenheit im Kongreß war es den Präsidenten, die während der ersten vier Jahrzehnte des Bestehens der Vereinten Nationen amtierten, heilig, ihre Beiträge an die Weltorganisation zu entrichten. Die finanziellen Daumenschrauben wurden erst im Jahr 1985 angelegt, als der Kassebaum-Solomon-Verfassungszusatz zum ersten Mal die Einbehaltung substantieller Beiträge der USA zum UN-Haushalt vorsah, falls die Generalversammlung sich nicht auf eine nach Beiträgen gewichteten Abstimmung in Haushaltsfragen einigen würde.[12] Seit dem haben sich die Kongreßmitglieder, die entweder keinen Zugang zu multilateralen Foren oder kein Vertrauen in die Regierungsdiplomatie hatten, wiederholt darauf berufen, einen Teil der amerikanischen Beitragszahlungen zurückzuhalten, um bestimmte Reformmaßnahmen zu erzwingen.[13]

Einige Meinungsforscher und Kritiker haben darauf hingewiesen, daß ein Großteil der Öffentlichkeit sich nicht nur in den meisten Fällen für die volle Zahlung der Beiträge ausspricht, sondern auch für Partner beim – möglichst vom UN-Sicherheitsrat autorisierten – Einsatz von Gewalt.[14] Doch zum einen hat die Öffentlichkeit in solchen Angelegenheiten kein Mitspracherecht, und zum anderen ist das politische Umfeld jenen gegenüber toleranter, die einen Hang dazu haben, den Fehler in der Weltorganisation zu suchen und auf bestimmte Reformen zu drängen.[15] Die Amerikaner, die in den Vereinten Nationen eine ernsthafte Bedrohung ihrer nationalen Werte und Handlungs-

freiheit sehen, machen nur eine kleine Minderheit von nicht mehr als 15 Prozent der Bevölkerung aus. Kraft ihrer Überzeugungen und Argumente üben sie jedoch weit über ihre Zahl hinaus großen Einfluß aus, vor allem auf den Capitol Hill. Sie stehen außerdem für ein traditionelles Spannungsverhältnis, das die amerikanische politische Kultur kennzeichnet und dessen Wurzeln bis in die Zeit zurückreicht, als man sich gegen die Vision Wilsons von einem Völkerbund positionierte.

Der UN-Sicherheitsrat mag aufgrund der Differenzen zwischen Ost und West während der Zeit des Kalten Krieges an der Erfüllung seiner Pflicht, sich für die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit einzusetzen, gehindert worden sein. Doch die strategischen Interessen zwangen die USA, beim Kampf um weltweiten Einfluß und die ideologische Überlegenheit, der auf UN-Ebene täglich ausgetragen wurde, aktiv beteiligt zu bleiben. Insgesamt wurde ein parteiübergreifender außenpolitischer Ansatz als beste Möglichkeit gesehen, um angesichts der kommunistischen Bedrohung die nationale Einheit beizubehalten. Während viele gehofft und einige erwartet hatten, daß den UN durch das Ende des Kalten Krieges enorme neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet würden, hatte diese Zäsur auch den unerwarteten Effekt, den Weg für eine größere Fürsprache solcher Fragen in den USA selbst freizumachen, was zu einem Rückgang des gemäßigten republikanischen Internationalismus' beitrug. So etwas wie eine Dialogkultur zwischen dem rechten und linken Flügel des amerikanischen Staatswesens in bezug auf Völkerrecht oder internationale Organisationen hat es nie gegeben. Als sich diese Unterschiede stärker herauskristallisierten, gab es wenig ernsthafte Bemühungen, die größer werdende Kluft zu überbrücken oder eine gemeinsame Plattform für das Voranbringen der wichtigsten nationalen Interessen auf internationaler Bühne zu schaffen. Eine vielversprechende Ausnahme waren die Bemühungen einer parteiübergreifenden Expertenkommission, die vom Kongreß eingesetzt wurde, um Empfehlungen zur UN-Reform und zu den amerikanischen Interessen auszuarbeiten.[16] Leider wurden viele der darin genannten vernünftigen Empfehlungen als Bedingungen für die Zahlung der Beiträge in den Gesetzentwurf des Abgeordneten Henry J. Hyde (vgl. Anm. 13) aufgenommen. Was aus den Empfehlungen im weiteren wird, bleibt abzuwarten.

Immer wieder kommt man in Versuchung, die Schuld an der schwierigen Beziehung der USA zu den Vereinten Nationen auf den derzeitigen, vermutlich als unsympathisch angesehenen, Bewohner des Weißen Hauses zurückzuführen – insbesondere, da er ein Republikaner ist, und darüber zu spekulieren, ob sich die Dinge mit der nächsten Wahl verbessern würden. In der Tat neigen demokratische Präsidenten gemeinhin dazu, sich einen diplomatischen sowie rhetorischen Stil anzueignen, der sich eher mit dem multilateralen Problemlösungsansatz und mit den Interessen anderer Mitgliedstaaten vereinbaren läßt. Weniger klar ist indes, wie oft sie während ihrer Amtszeit fähig oder willens sind, grundlegend neue politische Ansätze oder Strategien zu liefern. Denn auch sie müssen innerhalb der Schranken der nationalen Interessen und der strategischen Ausrichtung agieren. Der Anteil der Abstimmungen in der UN-Generalversammlung, bei denen die USA gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten stimmten, sank in der Zeit von 1995 bis 2004 – also während der Präsidentschaft von Bill Clinton sowie der von Bush – kontinuierlich von 51 auf 23 Prozent ab.[17] Zudem sind demokratische Präsidenten in stärkerem Maße davon betroffen, bei ihren Versuchen, die multilaterale Zusammenarbeit zu stärken oder neue Verpflichtungen unter dem Völkerrecht einzugehen, vom Kongreß Schranken auferlegt zu bekommen.

Die heutige Situation spiegelt die groben Konturen der bekannten Muster von Pragmatismus und Ambivalenz wider. Auf der einen Seite haben sich Bush und seine Regierung mit der Mißachtung gegenüber einigen internationalen Übereinkommen, wie dem Internationalen Strafgerichtshof, dem Kyoto-Protokoll sowie einer Reihe von Rüstungskontrollabkommen, und der Entscheidung, den Irak-Krieg ohne die Autorisierung des Sicherheitsrats zu führen, den Ruf (arroganter) Unilateralisten erworben. Auf der anderen Seite hat sich die Regierung gegen den Hyde-Gesetzentwurf und weitere Beitragssperrungen ausgesprochen und versucht, die Rolle der Vereinten Nationen bei Terrorismusbekämpfung, Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Demokratieförderung sowie beim politischen Wiederaufbau von Irak und Afghanistan zu stärken. Die amerikanische Regierung stand hinter Generalsekretär Annan, als Forderungen nach seinem Rücktritt im Zusammenhang mit den Enthüllungen im Öl-für-Lebensmittel-Skandal laut wurden. Dafür wurde sie von konservativen Kommentatoren gerügt.[18] Was die Bedrohung betrifft, die vom Erwerb von Atomwaffen durch Nordkorea und Iran ausgeht, so waren es die Vereinigten Staaten, die das Thema in den Sicherheitsrat bringen wollten. Andere Staaten, die von sich behaupten, Multilateralisten zu sein, waren dagegen, den Sicherheitsrat einzubeziehen. Mit Zustimmung der und oftmals Förderung durch die Vereinigten Staaten, wenn auch nicht mit eigenen Soldaten vor Ort, hat der Sicherheitsrat während der Amtszeit von Bush einer beträchtlichen Ausweitung der UN-Friedensmissionen zugestimmt. Die Zahl der eingesetzten ›Blauhelme‹ wird im Jahr 2006 voraussichtlich einen weiteren Höchststand erreichen; ein eindeutiger Beweis, daß sich weder die UN noch die Unterstützung der USA für sie im Niedergang befinden.

UN-Reform

Als dieser Beitrag verfaßt wurde, fand in New York eine der größten Zusammenkünfte von Staats- und Regierungschefs statt. Anläßlich des 60. Jahrestags der Vereinten Nationen wollte man auf dem sogenannten Weltgipfel 2005 vom 14. bis 16. September die Fortschritte bei der Erreichung der ehrgeizigen Ziele der Millenniums-Erklärung überprüfen und über ein UN-Reformpaket beratschlagen. Nach Monaten bitterer Kämpfe ist die Enttäuschung über die Fortschritte an der Reformfront augenfällig und allgegenwärtig. Leitartikler und Regierungschefs, die sich vor dem Gipfel den unangemessen hohen Erwartungen des UN-Generalsekretärs angeschlossen hatten, urteilten danach sehr schnell, daß eine historische Chance vertan worden war. Viele zeigten mit dem Finger auf die Bush-Regierung und auf John Bolton, den Ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen, dessen Forderungen, die er in letzter Minute vorgebracht hatte, als Hauptursache für das magere Ergebnis angesehen wurden. Sicher, die Vereinigten Staaten haben sich erst sehr spät mit ihren umfassenden Änderungswünschen für das Ergebnisdokument, das vom Präsidenten der 59. Generalversammlung, Jean Ping, und seinem Team vorbereitet worden war, in die Verhandlungen eingeschaltet. Die meisten Änderungen waren eher unbedeutender Natur. Doch einige waren substantieller materieller Art, mit dem Ziel, den Text der amerikanischen Position anzunähern oder Absätze, die Washington unzulässig fand, zu streichen. Außerdem hatten die USA bei den Themen Abrüstung, Entwicklung und Umwelt die Streichung von Passagen verlangt, die sich auf internationalen Übereinkommen beziehen, die sie nicht ratifiziert haben. Dies hatte zur Folge, daß auch andere Mitgliedstaaten ermutigt wurden, auf Änderungen oder Streichungen von Textstellen, die sie nicht unterstützten, zu drängen.

Gegen Ende der Verhandlungen wurde einer der sichtbarsten und potentiell folgenreichsten Änderungsvorschläge, nämlich die diskreditierte Menschenrechtskommission durch einen kleineren und engagierteren Menschenrechtsrat zu ersetzen, all seiner Details zu Mandat, Verfahren und Zusammensetzung, die in den Entwürfen aufgeführt waren, beraubt.

Doch, ist es gerechtfertigt, die unbefriedigenden Ergebnisse des Gipfels allein oder auch nur in großen Teilen der ›Politik des kalkulierten Risikos‹ oder dem Unilateralismus Amerikas zuzuschreiben? Offensichtlich mangelte es an Spielverderbern unter den Mitgliedstaaten nicht. Viele Staaten legten ein größeres Interesse an den Tag, die ihnen unliebsamen Entwicklungen zu blockieren statt den Reformprozeß in anderen Bereichen zu fördern. Ein Blick auf die Geschichte der UN-Diplomatie bestätigt, daß es normalerweise viel einfacher ist, Dinge aufzuhalten als sie in Gang zu setzen. Die Beschlußfassung nach dem Konsensprinzip, die während der letzten 20 Jahre praktiziert wurde, um die Interessen politischer Minderheiten in den Foren, wo jeder Staat über eine Stimme verfügt, zu schützen, hat auch den Spielverderbern in die Hände gespielt und dem Erhalt des *Status quo* Vorschub geleistet. In der Tat, die unzähligen zurückliegenden Reformrunden[19] verweisen darauf, daß oftmals die kleinen Entwicklungsländer eher am *Status quo* festhalten. Sie sind es, die befürchten, daß Veränderungen ihre Position innerhalb der Organisation schwächen könnten, da mächtigere Staaten – einschließlich der Vereinigten Staaten und ihrer europäischen Partner – in einer besseren Position sind, den Umsetzungsprozeß zu beeinflussen.

Bei einer Reihe institutioneller Reformfragen gehörten die Vereinigten Staaten mit zu den stärksten Befürwortern der vom Generalsekretär vorgelegten Vorschläge. Darunter waren die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung, die Umwandlung der dysfunktionalen Menschenrechtskommission und die Verbesserung des UN-Managements im Sinne einer stärkeren Kontrolle und Verantwortlichkeit. Zuvor hatten die USA ihre Vorbehalte gegenüber der sehr großen Erweiterung des Sicherheitsrats, wie vom Generalsekretär und seiner Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel vorgeschlagen, zum Ausdruck gebracht. Sie befürworteten hingegen, im Gleichklang mit zahlreichen anderen Mitgliedstaaten, eine weitaus moderatere Erweiterung. Eine Erweiterung um sechs zusätzliche Ständige Sitze auf insgesamt 26 Mitglieder hätte dieses eine UN-Organ, das leidlich gut funktioniert, auf fatale Weise geschwächt.[20] In jedem Fall waren die Differenzen in bezug auf Art und Weise der Erweiterung so groß, daß dieses Thema in Pings Dokument nur flüchtige Erwähnung fand. Die USA haben, was den Inhalt und die Richtung angeht, in die die UN-Reform laufen sollte, daher wohl kaum eine Sonderstellung eingenommen.

Doch was die Taktik angeht schon, besonders in den Wochen, als John Boltons Tun und Lassen großen Widerhall in den Medien fand. Präsident Bush und die Republikaner im Kongreß, die die Ernennung Boltons unterstützt hatten, behaupteten, sein gradliniger Stil sei genau das, was gebraucht würde, um die Durchsetzung umfassender Reformen sicherzustellen. Bisher gibt es jedoch kaum Belege dafür, daß die Ernennung Boltons tatsächlich dazu geführt hat, den zwischenstaatlichen Prozeß voranzubringen, obwohl Vertreter anderer Länder hinter vorgehaltener Hand seine Kompetenz, sein Wissen und sein Engagement loben. Bolton hat die Reformbeschlüsse des Gipfels als ›einen guten ersten Schritt‹[21] bezeichnet und sein Publikum wiederholt daran erinnert, daß bei den Vereinten Nationen eine Reform kein ›One-Night Stand‹[22] sei. Kofi Annan, für seinen Teil, hat seine frühere Erklärung wieder aufgegriffen, daß eine UN-Reform ›ein Prozeß und kein Ereignis‹ sei.[23] Beide liegen mit ihrer Empfehlung, Geduld sei eine Tugend in diesem Geschäft, richtig.

Seit Kofi Annan zu einer radikalen Reform der zwischenstaatlichen Maschinerie aufgerufen hatte, beginnend mit dem Sicherheitsrat im September 2003, war jedem bewußt, daß er angesichts der tiefen politischen Kluft zwischen den Mitgliedstaaten nach der Intervention in Irak eine hochriskante Strategie mit wenig Gewinnchancen gewählt hatte.[24] Seine Entscheidung jedoch, institutionelle Reformfragen mit scheinbar zusammenhangslosen substantiellen Themen zu verbinden, legt nahe, daß er davon ausging, daß eher die Entwicklungsländer statt die USA zögern würden, seine Reformvorschläge zu akzeptieren. Dies war wohl auch einer der Gründe, warum die Reformen zu einem umfangreichen Paket mit Themen wie Entwicklung und Abrüstung zusammengeschnürt waren, das weniger mit der UN-Reform an sich zu tun hatte als vielmehr mit dem Erringen von Zugeständnissen der USA und anderer Industrieländer für die Themen, die für die Entwicklungsländer von Bedeutung sind. Als der UN-Generalsekretär seinen Reformbericht ›In größerer Freiheit‹ im März 2005 der Generalversammlung vorstellte, bestand er mehrmals darauf, daß dies als ein Paket verabschiedet werden müsse. Die Mitgliedstaaten sollten nicht, wie üblich, nur bestimmte Teile auswählen, die für sie wichtig waren.[25] Pings verschiedene Entwürfe – jeder mehr als 30 Seiten lang – spiegeln diese Vorliebe für einen ungewöhnlich breit angelegten Ansatz wider. Nur 15 Prozent des Textes widmen sich Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungen der UN, das heißt zur UN-Reform. Der Rest nimmt die Politik der Mitgliedstaaten in bezug auf verschiedene globale Themen ins Visier. In langen Abschnitten zu Entwicklung und Abrüstung werden die UN nur flüchtig erwähnt.[26] Die zynische Annahme, viele Entwicklungsländer würden nur dann die institutionelle Reform mittragen, wenn sie dafür mit Zugeständnissen bei der Entwicklungshilfe entschädigt würden, war beunruhigend. Letztlich hat diese Verknüpfung nicht funktioniert, zum Teil, weil die Zeit fehlte, die Kernthemen der Reform anzugehen. Nun, da der Gipfel als Mega-Event vorüber ist, werden die USA bei den Bemühungen, diejenigen Reformen umzusetzen, die verabschiedet wurden, zweifelsohne federführend sein. Sie werden auch jene Maßnahmen mit Inhalt füllen, die nicht ausbuchstabiert waren, wie etwa die Schaffung eines Menschenrechtsrats. Auch wenn eine aktive Rolle der USA in diesen Dingen manchmal anmaßend erscheinen mag, hatte es in der Geschichte oftmals der Führung Washingtons bedurft, um solche Reformen voranzutreiben und tief verwurzelte Widerstände zu überwinden. Sollten die Vereinigten Staaten jedoch jemals ihr Interesse an den UN verlieren, dann gäbe es Grund zur Besorgnis: denn auf Desinteresse könnte durchaus auch Abkoppelung folgen.

Einsatz von Gewalt

Wenige Fragen haben in den letzten Jahren die USA auf dramatischere Weise von ihren Verbündeten in Europa entfernt als ihre dezidiert unterschiedlichen Auslegungen der Charta-Bestimmungen für den Einsatz militärischer Maßnahmen. Obwohl diese Unterschiede seit langem existieren, wurden sie während des Kalten Krieges aus offenkundigen strategischen Gründen heruntergespielt. Im Vorfeld der Intervention der amerikanisch geführten Koalition in Irak im März 2003 traten diese unterschiedlichen Perspektiven jedoch offen zutage. Die erbitterten, aber letztlich ergebnislosen Debatten im und außerhalb des Sicherheitsrats drehten sich um die genaue Auslegung sowohl der angemessenen Rolle des Sicherheitsrats als auch um die heutige Relevanz und den Sinngehalt der betreffenden Charta-Bestimmungen. Für Generalsekretär Kofi Annan war dies eine eindeutige Frage dahingehend, ob die UN den ›unilateralen und ungesetzlichen Einsatz von Gewalt‹ ohne die ausdrückliche Autorisierung des Sicherheitsrats tolerieren konnten oder nicht. Aus seiner Sicht hatten die Differenzen über diese Kardinalfrage die Weltorganisation an einen Scheideweg gebracht, zu einem Zeitpunkt, der nicht weniger entscheidend war als das Jahr 1945, als die Vereinten Nationen gegründet wurden.[27] Viele Mitgliedstaaten schlossen sich seiner Meinung an, wenn auch meist mit weniger dramatischen und weniger deutlichen Worten.

Für viele Amerikaner – einschließlich derjenigen, die sich zu jener Zeit fragten, ob die Irak-Intervention eine kluge Entscheidung war, unter ihnen der Verfasser, – stellte sich jedoch der Fall weder aus rechtli-

cher noch historischer Sicht als so simpel und schablonenhaft dar, wie der Generalsekretär glauben machte. Es mag sein, daß einige von Präsident Bushs neokonservativen Beratern bereits lange nach einem Vorwand für eine Intervention in Irak gesucht hatten, unabhängig davon, in welchem Stadium sich die Programme zur Entwicklung operativer Massenvernichtungswaffen befanden. Bush mag ehrlich gewesen sein oder nicht, als er wiederholt seine Besorgnis zum Ausdruck brachte, die UN seien gefährdet, wie der Völkerbund irrelevant zu werden. Was auch immer Historiker später einmal aus solchen Aussagen für Schlüsse ziehen werden, die grundsätzlichen Fragen im Hinblick auf die Charta, den Sicherheitsrat und den Einsatz von Gewalt, könnten sich sehr wohl als entscheidend für die Zukunft der Vereinten Nationen erweisen – wie der Generalsekretär befürchtet. Auch wenn viele amerikanische Völkerrechtler für die Position des Generalsekretärs gewisse Sympathien aufbringen können, könnten Historiker und Politikwissenschaftler anhand von mindestens sechs zusammenhängender Faktoren die oberflächliche und undifferenzierte Auslegung der Charta und der Absichten der Gründer durch den Generalsekretär hinterfragen.

1. Eine Reihe von amerikanischen Präsidenten – ganz zu schweigen von einer Vielzahl von Meinungsmachern im Kongreß – haben die strikte und wörtliche Auslegung des Artikels 2 Absatz 4 UN-Charta über das Gewaltverbot abgelehnt.[28] In seiner Rede zur Lage der Nation[29] mag Bush es wohl am unverblümtesten ausgedrückt haben, daß er niemals eine Erlaubnis bei den UN oder irgendeiner anderen internationalen Organisation einholen würde, um die Sicherheit Amerikas zu verteidigen. Doch jeder seiner Vorgänger – ob Republikaner oder Demokrat – hat auf die eine oder andere Weise dasselbe Gefühl zum Ausdruck gebracht. Ironischerweise waren es die Vereinigten Staaten, die als erste einen Entwurf für Artikel 2 Absatz 4 einbrachten. Obwohl diese Bestimmung in den ersten Entwürfen der Charta, die vom Außenministerium und interministeriellen Arbeitsgruppen in den frühen vierziger Jahren erarbeitet worden waren, enthalten war, löste sie weder in amerikanischen Regierungskreisen noch auf den Vorbereitungstreffen in Dumbarton Oaks und San Franzisko große Debatten aus. Ob dieser Mangel an Aufmerksamkeit für diesen Artikel Idealismus, Zynismus oder beidem geschuldet war, darüber mag trefflich diskutiert werden. Es gibt jedenfalls reichlich Belege aus den Verhandlungen der amerikanischen Delegation in San Franzisko, die jede Interpretation stützen. Die einschüchternde Erfahrung der erhabenen – jedoch nichtssagenden – Abkehr vom Einsatz von Gewalt als einem Instrument nationaler Politik durch den Briand-Kellogg-Pakt von 1928 mag erklären helfen, warum diese Formulierungen nicht im Mittelpunkt der Verhandlungen in San Franzisko gestanden haben.
2. Die Schranken der Charta für den Einsatz von Gewalt waren als eine Komponente eines umfassenderen kollektiven Sicherheitssystems durchaus sinnvoll. Wenn die Kapitel VI, VII und VIII der Charta so robust und verläßlich funktionieren würden, wie es ihre Architekten gehofft hatten, dann könnten einzelne Mitgliedstaaten sich natürlich auf die UN als Garant ihrer Sicherheit verlassen. Aber die Sicherheitsmaschinerie der Charta hatte niemals wirklich eine Chance, sich zu entwickeln oder zu funktionieren, da sich schon in den Anfangsjahren der Schatten des Kalten Krieges auf die Organisation legte. Mit einem Sicherheitsrat, der wiederholt durch Vetos der Sowjetunion, später der USA, blockiert war, haben viele Mitgliedstaaten ihre Sicherheit statt dessen in regionalen Verteidigungsbündnissen, durch Nuklearstrategien und Militärdoktrinen zu garantieren versucht, für die Artikel 2 Absatz 4 und die UN unwichtig, wenn nicht gar gänzlich irrelevant waren. In den letzten Jahren gab es angesichts der bei den Vereinten Nationen vorherrschenden politischen Kultur, sich bei dem Gedanken an die Durchsetzung von Sicherheitsratsbeschlüssen unbehaglich zu fühlen, selbst wenn sie nach Kapitel VII erfolgen, und angesichts der Generalsekretäre Boutros Boutros-Ghali und Kofi Annan, die behaupten, nicht länger über das Organisieren kollektiver militärischer Durchsetzungsmaßnahmen nachzudenken,[30] für die Mitgliedstaaten wenig Grund, sich auf die UN als Garant für ihre Sicherheit zu verlassen. Diese Entwicklungen hätten die geringen Erwartungen vieler Realisten des Jahres 1945 – Winston Churchill, Josef Stalin und einige führende amerikanische Regierungsvertreter – nur bestätigt, die zwar die UN als ein lohnendes Experiment betrachteten, aber entschlossen waren, auf der Hut zu bleiben.
3. Einige der Länder, die die Illegalität des Einsatzes von Gewalt gegen Irak ohne Billigung des Sicherheitsrats am lautesten anprangerten, hatten im überwiegenden Teil des zurückliegenden Jahrzehnts danach gestrebt, die Sanktionen und das Inspektionsregime, das der Rat Saddam Husseins Regime auferlegt hatte, zu schwächen.[31] Jetzt hat sich herausgestellt, daß sie sich auch taub gestellt hatten, als amerikanische, britische und vereinzelt UN-Beamte im Irak-Sanktionsausschuß des Sicherheitsrats Beschwerden vorbrachten über Beweise für irakische Versuche, das Öl-für-Lebensmittel-Programm zu unterlaufen.[32] Auch wenn alle Mitgliedstaaten unter anderem nach den Artikeln 2 Absatz 2 und 5 sowie 25 verpflichtet sind, die Grundsätze der Charta zu erfüllen und die Beschlüsse des Sicherheitsrats umzusetzen, sollten gerade jene, die am eifrigsten die Tugenden von Artikel 2 Absatz 4 propagieren, dafür sorgen, daß es wirksame multilaterale Alternativen zum unilateralen Einsatz von Gewalt gibt.
4. Im Laufe der Geschichte der Vereinten Nationen haben Mitgliedstaaten und andere Staatengruppen in Hunderten von Fällen beschlossen, ohne vorherige Autorisierung des Sicherheitsrats Gewalt einzusetzen, in den meisten davon wäre das Kriterium nach Artikel 51 UN-Charta als Antwort auf einen bewaffneten Angriff nicht erfüllt worden.[33] Nur selten haben Staaten die Absegnung durch den Sicherheitsrat erbeten. Falls es eine gewohnheitsrechtliche Tradition gegen den unilateralen Einsatz von Gewalt gibt, wie es viele Kommentatoren, UN-Mitarbeiter und Mitgliedstaaten nun behaupten, muß sie aus jüngerer Zeit stammen. Auf der anderen Seite ist es sicherlich eindrucksvoll mit anzusehen, wie sehr sich die letzte Supermacht bemüht, die Unterstützung des Sicherheitsrats für den Einsatz von Gewalt in einem so kontroversen Fall wie Irak einzuholen. Aus historischer Perspektive legt dies sicherlich nahe, daß die Politik – national wie international –, die den Einsatz von Gewalt umgibt, sich entwickelt und daß die Norm vielleicht beginnt, sich durchzusetzen. Es wäre jedenfalls zuviel gesagt, wenn man behauptet, die Maßnahmen durch die amerikanisch geführte Koalition würden eine scharfe Kehrtwende von der bisherigen Staatenpraxis bedeuten oder die Zukunft der UN gefährden.
5. Es ist alles andere als offensichtlich, wie das Gleichgewicht zwischen der doppelten Rolle des Sicherheitsrats als Akteur und Richter hergestellt werden kann. Die Gründungsväter statteten den Rat mit einer nie dagewesenen Machtfülle aus, um zum einen den Frieden zu bewahren und durchzusetzen und zum andern zu bewerten, wann einzelne Staaten zu Recht Gewalt einsetzen. Dies sind zwar keine unvereinbaren Funktionen, aber sie haben die Tendenz, miteinander zu kollidieren, und sich auf das eine oder andere Extrem zuzubewegen, was die Effektivität und/oder Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats unterminieren könnte. Die ursprüngliche Absicht war sicherlich nicht, daß der Sicherheitsrat als Unbeteiligter zuschaut, wenn der Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährdet sind, und Urteile über jene fällt, die versuchen, die akut wahrgenommen Gefahren anzugehen. Wenn der Rat nicht handeln kann oder will, um die Gefahren einzudämmen oder zu beseitigen, dann stellt sich die Frage, ob er das Recht hat, jene zu zensieren oder sie davon abzubringen, dies zu tun.

6. Obwohl die Ausarbeitung von Regeln, Grundsätzen und Richtlinien für den Einsatz von Gewalt, für den Generalsekretär und seine Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel in dieser Reformrunde von zentraler Bedeutung war, stellten Einwände unter anderem der Vereinigten Staaten sicher, daß keinerlei Verweise auf diese kontinuierlichen Bemühungen im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 Niederschlag fanden.[34] Die meisten ihrer Argumente bezogen sich weniger auf die Grundlage, von der aus der Rat über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Gewalt urteilt. Auch wenn der Verfasser Vorbehalte gegen zwei der von der Hochrangigen Gruppe vorgeschlagenen fünf Legitimitätskriterien hat, gibt es auch eine wichtigere institutionelle Frage bei der Betrachtung des Wesens der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat. Sollte seine Rolle, wie in San Franzisko angedacht, im wesentlichen eine politische sein oder sollte er mechanisch und im guten Glauben ein Regelwerk anwenden, das woanders verabschiedet und kodifiziert wurde? Die USA und die anderen in San Franzisko versammelten Staaten – wie man es von privilegierten Ständigen Mitgliedern erwarten würde – bestanden auf der politischen Grundlage der Entscheidungsfindung des Sicherheitsrats und widerstanden Vorschlägen für elaboriertere Kriterien, die seine Beschlüsse leiten sollten. Sie akzeptierten lediglich die allgemeine Ermahnung in Artikel 24 Absatz 2, »im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu handeln«.

Die Zukunft

Wie diese beiden Themenblöcke illustrieren, ist es besser, sich nicht von Verallgemeinerungen über die Natur des Verhältnisses zwischen den USA und den UN oder über deren Zukunftsaussichten leiten zu lassen. Angesichts der Bandbreite an Themen, die die Weltorganisation behandelt, und der pluralistischen und komplexen Natur des amerikanischen Entscheidungsprozesses ist es riskant, allgemeine Schlüsse aus Trends und Entwicklungen in nur einem Politikfeld zu ziehen. Aus der oben geführten Diskussion zur UN-Reform beispielsweise könnte man schlußfolgern, daß die USA sich an den Bemühungen aktiv beteiligen, die UN in eine leistungsfähigere, effektivere und verläßlichere Weltorganisation zu verwandeln. Andererseits gibt es bei Themen, wie dem Einsatz von Gewalt, gewichtige strategische Gründe – und Faktoren aus der Geschichte und politischen Kultur spielen da mit hinein –, die eine autonome Haltung, wenn nicht gar eine Sonderrolle Washingtons stärken.

Die schlechte Nachricht ist, daß es Grund zu der Annahme gibt, daß die Beziehungen der UN zu ihrem mächtigsten Mitgliedstaat auch weiterhin einem steinigen Pfad, mit einigen unschönen Umwegen, folgen werden. Dennoch werden sich die USA auch in absehbarer Zukunft mit der Arbeit der Vereinten Nationen intensiv befassen, da es wenig Anzeichen dafür gibt, daß die UN in die Bedeutungslosigkeit abdriften werden, auch wenn der Öl-für-Lebensmittel-Skandal das Management in beträchtlichen Verruf gebracht hat. Die schwierige ›Ehe‹ zwischen den USA und den UN geht also erneut durch harte Zeiten. Die gute Nachricht jedoch ist, daß ihre Beziehung schon schlechtere Zeiten überdauert hat, und eine Scheidung für keine der beiden Parteien eine Option zu sein scheint.

---

1 Vgl. Press Release SG/SM/9655 v. 21.12.2004.

2 Die Berichte des Unabhängigen Untersuchungsausschusses (Independent Inquiry Committee) sind zu finden unter: http://www.iic-offp.org/documents.htm. Bei einer Umfrage von NBC News und dem Wall Street Journal im Mai 2005 hatten 47 Prozent der befragten Amerikaner ›kaum Vertrauen‹ und 20 Prozent ›kein Vertrauen‹ in die Vereinten Nationen (Wirthlin Worldwide). Die Anerkennung der Leistungen des UN-Generalsekretärs fiel von 53 Prozent im August 1998 auf 26 Prozent im März 2005, gleichzeitig stieg die Nichtanerkennung von 14 Prozent auf 36 Prozent (Opinion Dynamics). Diese und andere Umfrageergebnisse sind zu finden bei: Public Opinion Online, Roper Center der University of Connecticut, http://www.ropercenter.uconn.edu/

3 Vgl. Edward C. Luck, How not to Reform the United Nations, Global Governance, 11. Jg., 4/2005 (Oktober–Dezember), S. 407–414.

4 Vgl. Ders., Mixed Messages: American Politics and International Organizations, 1919–1999, Washington, DC 1999.

5 Nico Krisch, Weak as Constraint, Strong as Tool: The Place of International Law in U.S. Foreign Policy, in: David M. Malone und Yuen Foong Khong, Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives, Boulder 2003, S. 41–70.

6 Vgl. dazu u.a. Ruth B. Russell, A History of the United Nations Charter: The Role of the United States, 1940–1945, The Brookings Institution, Washington, DC 1958; Robert C. Hilderbrand, Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security, Chapel Hill 1990; Townsend Hoopes/Douglas Brinkley, FDR and the Creation of the U.N., New Haven 1997; Stephen Schlesinger, Act of Creation: The Founding of the United Nations, Boulder 2003.

7 Vgl. dazu u.a. Seymour Martin Lipset, American Exceptionalism: A Double-Edge Sword, New York 1996; Harold Hongju Koh, On American Exceptionalism, Standford Law Review, 55. Jg., 2002/2003, S. 1479–1527.

8 Vgl. Daniel Patrick Moynihan, A Dangerous Place, Boston 1978; ders., The United States in Opposition, Commentary, März 1975.

9 Vgl. Luck, Mixed Messages, a.a.O (Anm. 4), S. 263. UN-Dok. A/RES/3379 (XXX) v. 10.11.1975.

10 Vgl. Luck, Mixed Messages, a.a.O. (Anm. 4), S. 265.

11 Vgl. William Michael Reisman, The United States and International Institutions, in: Survival, 41. Jg., Nr. 4 (Winter 1999–2000), S. 62–80.

12 Nancy Kassebaum und Gerald Solomon, die Autoren des Verfassungszusatzes, akzeptierten eine Reihe ›bescheidener‹ Haushaltsreformen, u.a. die Regelung, daß die Haushaltsbeschlüsse in der UN-Generalversammlung im Konsens zu verabschieden seien, als einen ersten Schritt hin auf die Erfüllung ihrer Forderungen. Ein Großteil der Schulden, die sich angesammelt hatten, wurde schließlich bezahlt.

13 Zur Kritik des Verfassers am jüngsten Kapitel der Beitragszurückhaltungs-Saga, nämlich Henry J. Hydes Androhung, die Hälfte der amerikanischen Schulden erst zu zahlen, wenn 38 Reformmaßnahmen umgesetzt würden, siehe: Edward C. Luck, Financial Threats Are Not the Answer, Boston Globe, 11.9.2005, Henry J. Hyde United Nations Reform Act of 2005, H.R. 2745, v. 17.6.2005.

14 Vgl. neben anderen: Richard C. Eichenberg, Victory Has Many Friends: U.S. Public Opinion and the Use of Military Force, 1981–2005, International Security, 30. Jg., 1/2005 (Sommer), S. 140–177.

15 Vgl. Jeremy D. Rosner, The Know-Nothings Know Something, Foreign Policy, 101. Jg. (Winter 1995/1996), S. 116–129.

16 Die Kommission leiteten der ehemalige Sprecher des Repräsentantenhauses, Newt Gingrich, und der frühere Mehrheitsführer im Senat, George Mitchell; vgl. Task Force on the United Nations, American Interests and UN Reform, United States Institute of Peace, Washington, DC, Juni 2005.

17 Diese Zahlen lassen Abstimmungen im Konsens außer acht. Report to Congress on Voting Practices in the United Nations 2004, Department of State, Washington, DC 2005, S. 3.

18 Vgl. Another U.N. Charade, Wall Street Journal, 16.9.2005.

19 Vgl. u.a. Edward C. Luck, Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress, Occasional Paper Series, Academic Council on the United Nations System, New Haven 2003.

20 Vgl. u.a. Edward C. Luck, The UN Security Council: Reform or Enlarge?, in: Paul Heinbecker/Patricia Goff (Eds.), Irrelevant or Indispensable? The United Nations in the 21st Century, Ontario 2005.

21 Erklärung von Botschafter John R. Bolton zur UN-Reform, United States Mission to the United Nations, Pressemitteilung Nr. 157 (05) v. 13.9.2005; http://www.un.int/usa/05_157.htm.

22 Erklärung von Botschafter John R. Bolton zur Situation in Irak und zum Öl-für-Lebensmittel-Programm, United States Mission to the United Nations, Pressemitteilung Nr. 150 (05) v. 11.8.2005; http://www.un.int/usa/05_150.htm

23 Pressekonferenz von Generalsekretär Kofi Annan, Pressemitteilung SG/SM/10089 v. 13.9.2005.

24 Pressekonferenz von Generalsekretär Kofi Annan, Pressemitteilung SG/SM/8855, v. 8.9.2005 sowie Rede von Kofi Annan vor der 58. Generalversammlung, am 23.9.2003 in New York, Pressemitteilung SG/SM/8891 v. 23.9.2003.

25 Rede von Kofi Annan vor der 59. Generalversammlung, am 15.3.2005 in New York, Pressemitteilung SG/SM/9770 v. 21.3.2005.

26 Der abschließend angenommene Text mit dem Titel: Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, ist 40 Seiten lang und enthält 178 Absätze. Vgl. UN-Dok. A/60 L.1 v. 15.09.2005.

27 Rede Kofi Annan, a.a.O. (Anm. 25).

28 Teile dieser Diskussion gehen zurück auf Edward C. Luck, Article 2(4) on the Non-Use of Force: What Were We Thinking?, in: David P. Forsythe/Patrice C. McMahon/Andrew Wedeman (Eds.), American Foreign Policy in a Globalized World, New York (im Erscheinen).

29 Vgl. George W. Bush, State of the Union Address, 20.1.2004, http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040120-7.html

30 Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, UN Doc. A/50/60–A/1995/1 v. 3.1.1995, United Nations, New York 1995, Abs. 77–80, sowie Renewing the United Nations: A Programme for Reform, UN Doc. A/51/950 v. 14.1.1997, United Nations, New York 1997, Abs. 107.

31 Vgl. Edward C. Luck, Making the World Safe for Hypocrisy, New York Times, 22.3.2003.

32 Vgl. Peter van Walsum, The Iraq Sanctions Committee, in: David M. Malone (Ed.), The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder 2004, S. 181–193 sowie verschiedene Berichte des Unabhängigen Untersuchungsausschusses, a.a.O. (Anm. 2).

33 Vgl. Michael J. Glennon, Why the Security Council Failed, Foreign Affairs, 82. Jg., 3/2003 (Mai/Juni), S. 16–35.

34 Vgl. Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Vereinte Nationen, New York 2004, Abs. 183–209; Englisch: A More Secure World. Our Shared Responsiblity, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change und In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005, Vereinte Nationen, New York 2005; Englisch: In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General. Abs. 122–126.

Im Zeichen des Friedens

Zur Entstehungsgeschichte des UN-Emblems

HARRY D. SCHURDEL

Wenn es ein universales Symbol gibt – anerkannt und geschätzt von allen Staaten und Völkern – dann ist es das Emblem der Vereinten Nationen: die Erdkugel von einem Kranz aus Olivenzweigen umgeben. Auf der blauen UN-Flagge weht es seit Jahrzehnten über den unterschiedlichsten Konfliktstätten, als Sinnbild der Friedenswahrung und der humanitären Hilfe.

Harry D. Schurdel, geb. 1946, Freier Journalist und Publizist, Mitglied verschiedener heraldischer und vexillologischer Gesellschaften.

Schlechtes Vorbild Völkerbund

Schon Monate bevor die Idee einer Weltorganisation mit der Gründung der Vereinten Nationen auf ihrer ersten Generalversammlung am 24. Oktober 1945 (Ratifizierung der ›Charta der Vereinten Nationen‹) in San Francisco zum zweiten Male Gestalt annahm, waren sich die Initiatoren über die Notwendigkeit eines einheitlichen Symbols im klaren. Man war entschlossen, die Fehler ihres Vorgängers, des Völkerbunds, was die mangelnde Publizität und formale Zersplitterung seiner Symbolik anging, nicht zu wiederholen.

Während der gesamten Zeit seines Bestehens (1920–1946) vermochten die Mitgliedstaaten des Völkerbunds sich nicht auf ein allgemein verbindliches Symbol zu verständigen. Zwar schlug schon 1920 die Internationale Föderation der Völkerbundgesellschaften, die sich zum Ziel gesetzt hatte, den Völkerbundgedanken in die Öffentlichkeit zu tragen, eine Flagge vor, konnte die Staaten aber nicht dazu bewegen, diese als Sinnbild anzunehmen. Das Design dieser Flagge beinhaltete bereits einige Grundelemente der späteren UN-Flagge; es handelte sich um ein blaues Tuch, welches in weißer Zeichnung eine ovale Weltkarte zeigte, die von einem elliptisch angeordneten Ring von soviel Sternen umschlossen wurde, wie der Völkerbund Mitglieder zählte.

1929 schließlich rief die Föderation einen Wettbewerb zur Kreation eines Abzeichens aus. Bei Einsendeschluß am 1. Januar 1930 waren 1640 Vorschläge eingegangen, aus denen die international besetzte Jury 50 auswählte. Sie war jedoch der Meinung, daß keinem der Entwürfe der erste Platz gebührte, und verteilte zwei zweite und drei dritte Preise. Doch alle Bemühungen zur offiziellen Annahme eines der Entwürfe – sie alle enthielten übrigens die späteren UN-Farben Weiß und Blau – schlugen fehl. Am 9. August 1933 meldete die New York Times aus Genf, dem Sitz des Völkerbunds: ›Die Bestrebungen, eine Völkerbundflagge zu schaffen, sind wegen der Befürchtungen vieler Mitgliedstaaten, daß damit ein weiterer Schritt zur Errichtung eines »Überstaats« erfolgen könnte, zum Stillstand gekommen.‹ Im Jahr 1939, als eine wirkliche politische Rolle des Völkerbunds schon nicht mehr gegeben war, tauchte nochmals ein halboffizielles Völkerbundemblem auf: zwei fünfzackige Sterne innerhalb eines blauen Fünfecks. Eine weiße Flagge mit diesem Zeichen wurde über dem Völkerbundpavillon auf der New Yorker Weltausstellung gehißt und wehte dort zwei Jahre. Das Fünfeck und die beiden fünfzackigen Sterne sollten die fünf bewohnten Erdteile und zusätzlich die fünf ›Rassen‹ der Menschheit versinnbildlichen. In bogenförmigen Aufschriften enthielt die Flagge ferner den internationalen Namen des Völkerbunds (›Liga der Nationen‹) in englischer und französischer Sprache. Der Zweite Weltkrieg vereitelte jedoch alle weiteren Bemühungen um ein amtliches, einheitliches Völkerbundsymbol, und als sich die Organisation mit Beschluß der 21. Tagung der Bundesversammlung schließlich am 18. April 1946 auflöste, war die Suche obsolet geworden.

Der erste Entwurf

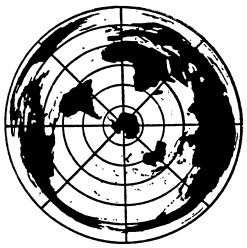
Im Februar 1945 erhielt Donal McLaughlin, Leiter der Abteilung graphische Präsentation und künstlerischer Leiter des Amtes für Strategische Dienste der Vereinigten Staaten (Office of Strategic Services – OSS) vom damaligen amerikanischen Außenminister, Edward Reilly Stettinius Jr., den Auftrag, für die Delegierten der bevorstehenden Gründungstagung der Vereinten Nationen eine Anstecknadel zu entwerfen. McLaughlin und sein Team machten sich sofort an die Arbeit, schließlich drängte die Zeit. Hinzu kam, daß auf einer winzigen Fläche nicht nur ein erkennbares Symbol untergebracht werden mußte, sondern auch noch die lange Inschrift ›The United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945‹.

In die engere Auswahl kamen schließlich vier Bildinhalte:

Ein Design zeigte die Weltkugel, umgeben von einer Kette, die die Verbindung der friedliebenden Staatengemeinschaft zum Ausdruck bringen sollte. Der Entwurf wurde aber rasch verworfen, zu offensichtlich war die Assoziation einer Welt in Gefangenschaft. Eine andere Zeichnung sah ein schornsteinähnliches Ziegelsteingebilde vor, dem ein Olivenzweig entsprang. Damit sollte symbolisiert werden, daß die Nationen, durch Mörtel als Friedensgemeinschaft zusammengefügt sind und die Steine dem Olivenzweig Halt geben. Doch auch diese Ausführung wurde abgelehnt – man hielt das Emblem doch eher für das Werbelogo einer Baufirma denn einer Weltorganisation. Der dritte Entwurf zeigte einen Globus in Buchstabenform, der allerdings auch keine Zustimmung fand. Das vierte Muster bildete eine Weltkarte ab, bei der die westliche und östliche Hemisphäre ineinander verschoben waren; auch diese Darstellung fand keine Zustimmung, da sie zu sehr an ein damals bekanntes Logo einer amerikanischen Senffirma erinnerte.

Die Welt aus neuer Perspektive

Der ›graphische Geistesblitz‹ wollte lange Zeit nicht kommen. Schließlich schlug er dann doch noch bei Donal McLaughin während eines häuslichen Brainstormings ein. Er kehrte ins Büro zurück und zeichnete eine ›Eine-Welt-Projektion‹ aus Weltraumsicht, den Nordpol ins Zentrum rückend. Endlich war man dem Kreisdiktat des Globus in ›Frontalansicht‹ entkommen. So blieb auch noch Platz für die Aufschrift. Die Weltkarte zeigte eine auf den Nordpol zentrierte abstandsgetreue sogenannte Azimutalabbildung, deren Längsachse durch Nordamerika verlief und am 40. Breitengrad endete. Diese kartographische ›Ausrichtung‹ wurde zu Ehren des Gastgeberlands der UN-Gründungsversammlung gewählt. Eine ›Weltsicht‹, die McLaughlin nicht nur



Abstandstreue Azimutalabbildung auf den Südpol zentriert

Flächengetreue Azimutalabbildung

Entwurf des ersten, inoffiziellen, UN-Emblems (1945/46)

Amtliches Siegel und Emblem der Vereinten Nationen vom 7. Dezember 1946

aus ästhetisch-praktischen Gründen erkor, sondern weil sie ihm bereits aus dem Zweiten Weltkrieg bekannt war. Damals verwandte man diese Projektion in der strategischen Luftverteidigung der Alliierten. Überdies war diese globale Darstellungsform seit Mitte der vierziger Jahre bei verschiedenen Fluggesellschaften als Werbelogo in Mode gekommen.

McLauhlin übergab die Skizze seinem Kollegen Ivan Spear zur Reinzeichnung. Dieser fügte dem Entwurf noch gekreuzte Lorbeerzweige hinzu. Doch nahm man davon wieder Abstand, da den Graphikern Lorbeerzweige zu sehr als Sinnbild des Sieges galten, Olivenzweige hingegen als Symbol des Friedens – eine Interpretation, die der Symbolgeschichte allerdings nicht entspricht. So entstand das endgültige Design mit der Polprojektion der Erdkugel, umschlungen von zwei gekreuzten Olivenzweigen; die Endzeichnung wurde von Joe Krush angefertigt.

Ein heiliges Symbol

Die Symbolik des floralen Friedenszeichens stammt noch aus biblischen Zeiten. Mit dem Zweig eines Oliven- oder Ölbaums im Schnabel kommt die Taube am Ende der Sintflut zu Noah zurück, denn Öl ›glättet die Wogen‹. Auf Katakombendarstellungen steht er für die Rettung der Seele aus Todesnot. Seitdem gilt der Olivenzweig als Sinnbild des Friedens. Der aus Libyen stammende Ölbaum war über Jahrtausende die wichtigste Nutzpflanze des Mittelmeerraums. In der hellenischen Antike wurde er mit der Göttin Athene in Verbindung gebracht, die ihn auf der Akropolis im Wettstreit mit dem Meeresgott Poseidon um die Herrschaft in Attika schuf. Sein Holz diente als Schnitzmaterial für Götterbilder. Der Heilige Hain in Olympia bestand aus Ölbäumen, deren Zweige den Siegern von Wettspielen überreicht wurden. Auch Kränze – neben solchen aus Lorbeerreisern – schmückten bei verschiedenen Gelegenheiten die Köpfe der Geehrten. Galt der Olivenzweig im antiken Rom in erster Linie als Symbol der Friedensgöttin Pax, so waren auf den diversen Triumphzügen auch Soldaten mit Kränzen aus Ölzweigen geschmückt, da die Göttin Athene (lat. Minerva) ebenso als kriegerische Gottheit angesehen wurde. Auch Frieden und Schutz suchende Gesandte trugen oft Olivenzweige in ihren Händen. Das Öl der Olivenbäume diente neben seiner Heilverwendung seit alters her als Salbungsmittel für Priester, Könige und Kranke (›Letzte Ölung‹). Schließlich stammt der Name des christlichen Erlösers, des Messias, vom hebräischen *Maschiach*, ›der Gesalbte‹, ab.

Präsent für San Francisco

Nach Fertigstellung sandte die Abteilung für graphische Präsentation ihren Entwurf an das amerikanische Außenministerium, welches umgehend zustimmte. Nun mußte das Emblem allerdings noch farbig gestaltet werden. Für die Feldfarbe wählte man ein Rauchblau, eine Blauschattierung, die keine damals existierende Nationalflagge enthielt. Die Graphiker tauften die Kolorierung ›Stettinius-Blau‹, zu Ehren ihres Auftraggebers. Die Seegebiete der Karte blieben weiß, während das Festland, die Gradeinteilung, der Olivenkranz und der Text in Gold gehalten waren. Dieses erste – inoffizielle – UN-Symbol sah man, in Weiß auf schwarzem Hintergrund, als Wanddekoration bei der Unterzeichnung der UN-Charta am 26. Juni 1945. Auf dem Dokument selber war es auf dessen Titelseite in Gold aufgedruckt. Weiß auf Schwarz erschien es auch noch an der Stirnseite der Central Hall in Westminster anläßlich der Eröffnungssitzung der ersten Generalversammlung am 10. Januar 1946 in London.

Siegel und Emblem der UN

McLaughlin schied kurz nach der Auftragserledigung aus dem OSS aus. Am 7. August 1946 erhielt er einen Anruf von Dave Zablodowsky, dem amtierenden Leiter der Gruppe Graphische Gestaltung (Graphic Presentation Unit) der UN in New York. Er teilte McLauhlin mit, daß es eines ›verbesserten‹ Entwurfs bedürfe. Hatte doch Trygve Lie, der am 1. Februar 1946 zum ersten UN-Generalsekretär gewählte norwegische Politiker, bemängelt, daß noch kein UN-Organ das Symbol sanktioniert hätte. Er, Lie, wolle alsbald der Generalversammlung ein solches zur Genehmigung vorlegen. Gleichzeitig ließ der Generalsekretär anscheinend durchblicken, daß dazu eine ›internationalere‹ Darstellung vonnöten sei, man also von der US-zentrischen Zeichnung des Originalentwurfs abweichen müsse.

McLaughlin legte drei Änderungsvorschläge vor. Erstens sollten aus ästhetischen und politischen Gründen die Landmassen um ein Viertel nach links verschoben werden, zweitens müßten die südlichen Teile von Argentinien, Chile und Neuseeland sichtbar werden; drittens wollte er, um die Kreis- bzw. Globusform zu stärken, mehr Breitengrade einfügen. Durch die ›Verschiebung der Kontinente‹ lief die Achse nicht mehr durch Nordamerika, sondern durch den Null-Meridian von Greenwich. Daß übrigens im Originalentwurf die südlichen Landmassen ›abgehackt‹ waren, lag letztlich am Zeitdruck, unter dem die Graphiker seinerzeit standen. Dem ›Stettinius-Blau‹ gab McLauhlin schließlich noch einen helleren Ton: Celest-Blau (›Himmelblau‹), eine Farbe, welche mehrere Nationalflaggen aufwiesen, unter anderem Argentinien, Finnland, Luxemburg, Griechenland und San Marino.

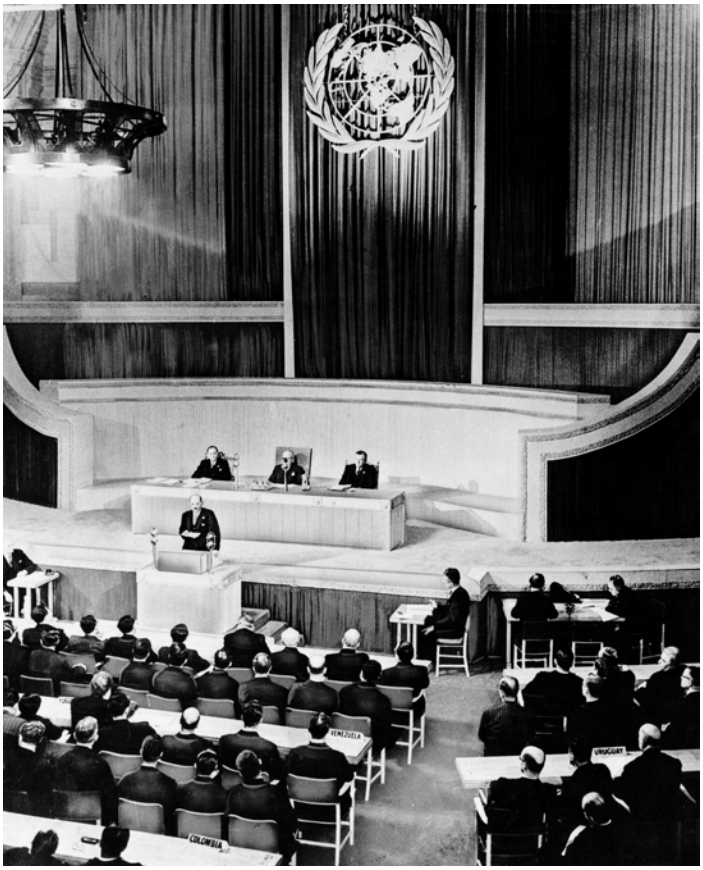
Der Generalsekretär unterbreitete der Generalversammlung die Annahme eines entsprechenden Vorschlags »in Anbetracht der häufigen Notwendigkeit, ein Zeichen zu verwenden, das als das offizielle Emblem der Vereinten Nationen angesehen wird.«[1] Die Eingabe ging zur weiteren Beratung an den Sechsten Hauptausschuß (Rechtsausschuß) der Generalversammlung. Der Rechtsausschuß empfahl schließlich die Annahme des Emblems von San Francisco, mit zwei maßgeblichen Änderungen: Erstens, den Längengrad von Greenwich als senkrechte Achse einzusetzen, und zwar »um das Abschneiden von Ländern zu vermeiden und sie so weit wie möglich in ihrem tatsächlichen Verhältnis zu Kardinalpunkten darzustellen.«[2] Die zweite geforderte Änderung war, den bisherigen Endpunkt des 40. Breitengrads bis zum 60. Breitengrad zu erweitern, damit alle Länder einbezogen wären.

Eine solche Abbildung wird in der Kartographie als Guillaume-Postel-Projektion bezeichnet. Aus wissenschaftlicher Sicht ist ihre herausragende Eigenschaft, die Entfernungen vom Pol aus richtig darzustellen, ebenso die Richtung oder das Azimut vom Nordpol zu jedem beliebigen Punkt. Der Azimut oder Richtungswinkel ist der Winkel, den eine beliebige Richtung mit einem feststehenden Längengrad bildet, wobei die Geodäten am Nordpunkt beginnen.
Allerdings nimmt die Verzerrung von Form und Fläche bis zur Breite 60 Grad Süd beträchtlich zu. Die Flächenverzerrung beträgt am Äquator bereits 51,1 Prozent, bei 30 Grad Süd 242 Prozent und bei 60 Grad Süd schon 524 Prozent. Damit ist ein Flächenvergleich der Erdteile nicht mehr möglich. Beispielsweise ist die Fläche von Nord- und Mittelamerika (24,3 Mio. km^2) auf dem Emblem kleiner als Südamerika (17,8 Mio. km^2). Was die Formen betrifft, so wies die australische Regierung bereits nach Bekanntwerden des Entwurfs darauf hin, ihr Land sähe aus, als sei es mit einer Wäschemangel bearbeitet worden. Würde man jedoch die gleiche Abbildung auf den Südpol zentrieren, wären die Verzerrungen noch stärker. Außerdem ist zu konstatieren, daß die gesamte Zone zwischen dem 60. südlichen Breitengrad und dem Südpol nicht dargestellt ist; obwohl sie nur sieben Prozent der Erdoberfläche einnimmt, beinhaltet sie immerhin mit Antarktika einen eigenständigen, den sechsten, Kontinent.

Die Symbol-Resolution

Nachdem der Rechtsausschuß den Entwurf empfohlen hatten, wurde der UN-Kartograph Leo Drozdoff damit beauftragt, gemäß diesen Vorgaben eine Neuzeichnung des UN-Emblems anzufertigen. Am 18. November 1946 präsentierte er dem Ausschuß das neue Zeichen und am 26. November eine leicht abgeänderte Fassung. Diese akzeptierte der Ausschuß am 2. Dezember 1946 zusammen mit einem Anhang, der eine Schwarz-Weiß-Darstellung des Siegels beinhaltete. Trotzdem war in dem entsprechenden Text eine farbige Darstellung beschrieben: »Eine Weltkarte, die eine auf dem Nordpol zentrierte abstandsgetreue Azimutalprojektion darstellt, umrahmt von einem Kranz aus stilisierten Zweigen des Olivenbaums; in Gold auf rauchblauem Grund mit allen Wassergebieten in Weiß. Die Projektion erstreckt sich bis zum 60. südlichen Breitengrad und enthält fünf konzentrische Kreise.«[3]
Auf Empfehlung ihres Rechtsausschusses nahm die Generalversammlung am 7. Dezember 1946 dieses Zeichen einstimmig an und verabschiedete die Resolution 92 (I) über das ›Amtliche Siegel und Emblem der Vereinten Nationen‹:

»Die Generalversammlung,
1. erkennt an, daß ein besonderes Emblem der Vereinten Nationen gebilligt und zur Verwendung als amtliches Siegel der Organisation freigegeben werden sollte;
– beschließt daher, daß das nachstehend abgebildete Symbol das Emblem und Erkennungszeichen der Vereinten Nationen sein und als amtliches Siegel der Organisation verwendet werden soll;
2. ist der Auffassung, daß der Name der Organisation sowie ihr Erkennungszeichen und amtliches Siegel geschützt werden müssen;
– empfiehlt daher,
   a) daß die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen alle erforderlichen gesetzgeberischen beziehungsweise sonstigen geeigneten Maßnahmen ergreifen sollten, um die Verwendung des Emblems, des amtlichen Siegels und des Namens ›Vereinte Nationen‹ sowie die Verwendung von Abkürzungen dieses Namens in Form seiner Anfangsbuchstaben ohne Ermächtigung durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen – insbesondere für kommerzielle Zwecke als Fabrikmarke oder Handelsbezeichnung – zu verhindern;



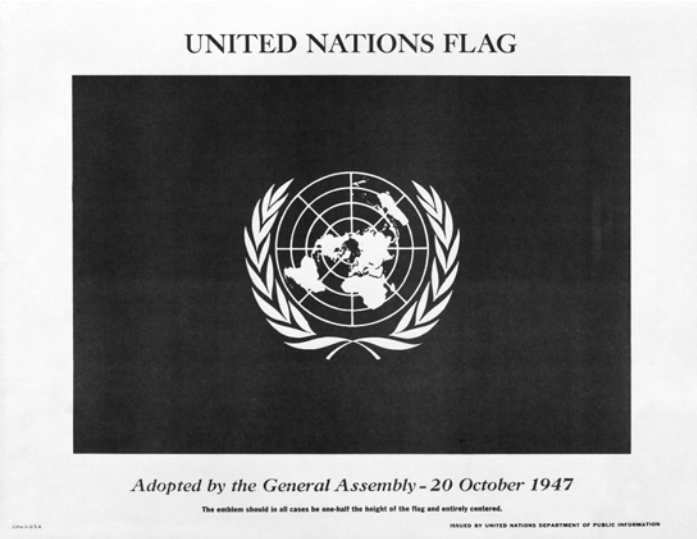
Das erste, inoffizielle, UN-Emblem als Wandschmuck bei der ersten Tagung der Generalversammlung in London, Januar 1946. UN Foto Nr. 71048.

   b) daß dieses Verbot so bald wie möglich, keinesfalls jedoch später als zwei Jahre nach der Verabschiedung dieser Resolution durch die Generalversammlung in Kraft treten sollte;
   c) daß jeder Mitgliedstaat der Vereinten Nationen bis zum Inkrafttreten eines derartigen Verbots auf seinem jeweiligen Hoheitsgebiet alles in seinen Kräften Stehende tun sollte, um jegliche Verwendung des Emblems, des Namens oder der Anfangsbuchstaben des Namens der Vereinten Nationen ohne Ermächtigung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, insbesondere für kommerzielle Zwecke als Fabrikmarke oder Handelsbezeichnung, zu verhindern.«[4]

Damit war das Siegel und Emblem der Vereinten Nationen offiziell beschlossen. Fortan erschien das neue Symbol auf allen Dokumenten der Vereinten Nationen, allerdings nur in wenigen Fällen in Farbe.[5] An prominenter Stelle ist das Zeichen allerdings als vergoldetes Bildwerk dargestellt: an der Stirnseite des Plenarsaals der Generalversammlung und am dortigen Rednerpult.

Die UN-Flagge

Wie im Fall des Emblems war auch eine UN-Flagge in Gebrauch, bevor ein entsprechendes Symbol von der Generalversammlung autorisiert worden war. Während der angespannten innen- und außenpolitischen Lage Griechenlands nach dem Zweiten Weltkrieg entsandte die UN eine Kommission, um Vorfälle an der griechischen Grenze zu untersuchen. Um diese unter ein sichtbares, international anerkanntes Schutzzeichen zu stellen, entwarf im Frühjahr 1947 das UN-Sekretariat das Modell einer – provisorischen – Flagge der Vereinten Nationen. Es zeigte das neu angenommene Siegel und Emblem der UN auf hellblauem Grund, umgeben von den schwarzen Versalien UNITED NATIONS – NATIONS UNIES. Allerdings waren die im



Emblem golden gefaßten Elemente hier in Weiß gehalten, und die blaue Feldfarbe des Tuches ersetzte die im Emblem weiß gefärbten Seegebiete.

Schlicht und würdevoll

Um diesem Provisorium so schnell wie möglich einen offiziellen Charakter zu geben, unterbreitete Generalsekretär Lie am 21. August 1947 ein Memorandum mit dem Ziel, dieses Anliegen auf die Agenda der Generalversammlung zu setzen. In dem Dokument setzte sich der Generalsekretär – nach Prüfung einer Vielzahl von Flaggenentwürfen – dafür ein, das in Griechenland in Gebrauch befindliche Muster als offizielle Flagge der Vereinten Nationen zu genehmigen, allerdings ohne die Umschrift. Er begründete dies vor allem damit, daß die Flagge auf diese Weise für eine weite Verbreitung des bereits amtlichen Emblems und Siegels der UN sorgen würde. Im übrigen sei dieses Symbol ein Zeichen von ›Schlichtheit und Würde‹.[6]

»Wir haben unsere eigene Flagge«

Die Flaggenfrage wurde am 23. September 1947 zur weiteren Beratung an den Rechtsausschuß verwiesen. Am 7. Oktober 1947 nahm das Gremium einstimmig einen leicht veränderten Resolutionsentwurf des Generalsekretärs an und verabschiedete am 17. Oktober 1947 den abschließenden Bericht zur Flaggenfrage. Bereits drei Tage später, am 20. Oktober, verabschiedete die Generalversammlung dieses Dokument in ihrer Resolution 167 (II). Hier heißt es wörtlich: »Die Flagge soll das offizielle Emblem sein, angenommen von der Generalversammlung, unter den Bedingungen ihrer Resolution 92 (I) vom 7. Dezember 1946, zentriert auf hellblauem Hintergrund.« Gleichzeitig beauftragte die Generalversammlung den Generalsekretär, einen Flaggenkodex zu erstellen, in welchem technische Spezifika und die Regularien zur Verwendung festzulegen seien. Der Präsident der Generalversammlung schloß die Sitzung mit den Worten: »Da ich keine Einwände höre, stelle ich fest, daß der Bericht angenommen ist. Von nun an haben wir unsere eigene Flagge.« Einen Tag später, am 21. Oktober, wurde in Lake Success (New York), dem provisorischen Sitz der Vereinten Nationen von 1946 bis 1950, die Flagge der Vereinten Nationen erstmals gehißt.

Farbgebung und Symbolik

Diese UN-Flagge entsprach jedoch nicht exakt den Vorgaben der Resolution 167 (II). Sie zeigte ein weißes Emblem auf blauem Grund statt der goldenen Originalfassung. Da jedoch der Generalsekretär sich bei seiner Empfehlung an die Generalversammlung dafür ausgesprochen hatte, das in Griechenland verwendete Muster als neue Flagge anzunehmen, also die weiß-blaue Version, gab es keine Einwände gegen diese Abweichung. Im übrigen entsprach sie auch mehr der tradierten vexillologischen Auffassung, daß Flaggen sich in Farbwahl und Symbolführung durch Klarheit und Erkennbarkeit auszeichnen sollen. Eine Maxime, die sich in der Ära der Segelschiffahrt als Erfordernis herausgebildet hatte, wie überhaupt die Seefahrt als ›Mutter der Flaggenkunde‹ gilt. Um diese Diskrepanz aufzulösen, veröffentlichte der Generalsekretär in Erfüllung der Vorgabe der Resolution 167 (II) am 15. Dezember 1947 den ersten ›United Flag Code‹ sowie die ›United Flag Regulation No. 1‹. Der Flaggenkodex legte nun auch die Farben fest: »Die Flagge der Vereinten Nationen soll das offizielle Emblem der Vereinten Nationen sein, zentriert auf Vereinte-Nationen-blauem Hindergrund. Ein solches Emblem soll – wenn nicht durch eine Vorschrift anders vorgeschrieben – in Weiß auf beiden Seiten der Flagge zu sehen sein.«[7]

Der Flaggenkodex ist in den vergangenen Jahrzehnten mehrmals neu aufgelegt beziehungsweise ergänzt worden. Seine heutige Fassung datiert vom 1. Januar 1967, im Anhang nur fortlaufend um die Auflistung der aktuellen Mitgliedstaaten erweitert. Der amtliche englische Titel lautet seit dem 28. Juli 1950 ›The United Nations Flag Code and Regulations‹. Allerdings enthält er keine spezifizierten Angaben zum blauen Farbton; die ersten Illustrationen entsprachen dem Farbton 542 C des Pantone Matching Systems (PMS). In den folgenden Jahrzehnten schwankten die Schattierungen der Grundfarbe je nach Anweisung des wechselnden, für diese Frage zuständigen Personals im UN-Generalsekretariat beziehungsweise der Hersteller. Im Januar 1993 erging schließlich eine Anweisung an die amerikanische Flaggenfirma Annin & Company, für die vor dem New Yorker Hauptquartier aufzuziehenden UN-Flaggen den Farbton 279 C gemäß des PMS zu verwenden.

Auch zur Symbolik der UN-Flagge existiert kein offizielles Dokument. Jedoch gibt es eine undatierte Informationsbroschüre der Hauptabbteilung Presse und Information namens ›History of the United Nations Flag and Emblem‹. Dort steht: »Das überarbeitete Emblem bestand aus einer Karte der Welt in einer [Nord-]polarischen, Azimutalprojektion, umrahmt von zwei Olivenzweigen. Diese beiden Symbole sprechen für sich: Den Olivenzweig als Symbol für den Frieden kann man bis ins antike Griechenland zurückverfolgen. Die Weltkarte symbolisiert das Gebiet, mit dem sich die Organisation für das Erreichen ihres Hauptziels – Frieden – beschäftigt.«[8] In Verbindung mit den Aktivitäten der Vereinten Nationen wurde das hellblaue Kolorit allgemein als Farbe des Friedens angesehen.

Heute, 60 Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen, sind die damaligen Bemühungen und Diskussionen zur Schaffung eines UN-Emblems vergessen. Die ›Welt im Friedenskranz‹ ist längst zum Sinnbild dafür geworden, daß die Nationen und Völker der Erde unter der gemeinsamen Verpflichtung stehen, unseren Planeten von Not und Elend zu befreien, vor Kriegen und Konflikten zu bewahren.

---

1 Official Seal and Emblem of the United Nations. Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/107 v. 15.10.1946; weitere Verweise befinden sich auf folgender Internetseite: http://www.un.org/depts/dhl/maplib/flag.html
2 Official Seal and Emblem of the United Nations: Report of the Secretary-General UN-Dok. A/107, Official Records of the Second Part of the First Session of the General Assembly. Sixth Committee, 2.11.–13.12.1946, Nr. 54.
3 Official Seal and Emblem of the United Nations. Report of the Sixth Committee, UN-Dok. A/204 v. 2.12.1946.
4 Official Seal and Emblem of the United Nations, UN-Dok. A/RES/92 (I) v. 7.12.1946; Deutscher Text: http://www.runic-europe.org/german/aufbau/emblem/ares_92.htm
5 Vgl. auch Eberhard von Olshausen, Der Schutz des Namens und des Emblems der Vereinten Nationen im Recht der Bundesrepublik Deutschland, VN 5/1977, S. 139–142.
6 A Flag for the United Nations, Memorandum by the Secretary-General, UN Doc. A/342(1947), v. 21.8.1947, http/www.un.org/depts//dhl/maplib/docs/a_342.pdf
7 The United Nations Flag Code and Regulations, UN-Dok. ST/SGB/132 v. Januar 1967, S. 7.
8 Zitiert nach: Nathaniel O. Abelson, Official Symbols of the United Nations, The Flag Bulletin, Nr. 165/1995, S. 142–151, hier S. 148f.

Personalien

Flüchtlinge

Am 28. Juli 2005 ernannte der UN-Generalsekretär die Amerikanerin **Karen AbuZayd** zur offiziellen Generalbeauftragten des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA). Als Nachfolgerin des Dänen **Peter Hansen** hatte sie das Hilfswerk bereits seit April kommissarisch geleitet, nachdem sie sich die vergangenen fünf Jahre als Stellvertretende Generalbeauftragte vor allem um die Bereiche Bildung, Gesundheit und Sozialdienste gekümmert hatte. Zuvor hatte AbuZayd 19 Jahre im Auftrag des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen gearbeitet.
Der Wechsel an der Spitze des UNRWA verlief nicht reibungslos: Laut einem Bericht der britischen Tageszeitung *The Guardian* hatte die amerikanische Regierung die Wiederernennung von AbuZayds Vorgänger Hansen nach neun Jahren Amtszeit blockiert. Hansens Kritik an der israelischen Politik hatten ihm bei konservativen und proisraelischen Gruppen in den USA den Ruf eines Israel-Hassers eingebracht.

Friedenssicherung

Mit zwei Neuernennungen will der UN-Generalsekretär dem stagnierenden Friedensprozeß in der Westsahara wieder neue Impulse geben. Seit 26. Juli 2005 ist **Peter van Walsum** neuer Persönlicher Abgesandter des Generalsekretärs. Der Posten war 13 Monate lang unbesetzt, nachdem der ehemalige amerikanische Außenminister, James Baker III., im Juni letztes Jahres aufgegeben hatte. Sein Friedensplan war im April 2004 nach unerwarteten Widerstand von marokkanischer Seite gescheitert. Van Walsums Hauptaufgabe wird sein, die Konfliktparteien und Nachbarstaaten wieder an den Verhandlungstisch zurückzubringen. Der 71-jährige Niederländer war von 1999 bis 2000 Ständiger Vertreter seines Landes bei den UN und Vorsitzender des Sanktionsausschusses für Irak.
Neuer Leiter der Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO) ist seit 5. August 2005 **Francesco Bastagli**. Im Gegensatz zu van Walsum ist Bastagli als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs in der Westsahara ständig vor Ort. Der Italiener arbeitet seit 1973 für die Vereinten Nationen. Von 2002 bis zu seinem Amtsantritt war er Stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für die Zivilverwaltung in Kosovo. Bastagli folgt dem Peruaner **Alvaro de Soto**, der im Mai zum Sonderkoordinator für den Nahost-Friedensprozeß und Persönlichen Beauftragten des Generalsekretärs bei der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) ernannt worden war (vgl. VN 3/2005, S. 108).

Karen AbuZayd

Am 1. April 2005 hat der ehemalige schwedische Minister für Entwicklung und Zusammenarbeit **Pierre Schori** die Nachfolge von Albert Tévoédjrè als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Côte d'Ivoire angetreten. Schori war bis 2004 Ständiger Vertreter Schwedens bei den Vereinten Nationen. Als ehemaliger Abgeordneter des Europäischen Parlaments erfüllt der 77-jährige Sozialdemokrat Kofi Annans Anforderungsprofil auf ideale Weise: Er besitzt Erfahrung in Diplomatie, Politik, Entwicklungshilfe, den UN, der EU, spricht Französisch und hat gute, persönliche Beziehungen zu einigen der Entscheidungsträger in der Afrikanischen Union.
Unterstützung erhält er seit 15. Juli vom ehemaligen portugiesischen Außenminister **António Monteiro**. Dieser wurde zum Hohen Beauftragten des Generalsekretärs für die Wahlen in Côte d'Ivoire ernannt. In Resolution 1603(2005) hatte der Sicherheitsrat angeregt, diesen zeitlich begrenzten Posten einzurichten. In Zusammenarbeit mit der Unabhängigen Wahlkommission und dem Verfassungsrat soll Monteiro dafür sorgen, daß die im Rahmen des Friedensabkommens vom Januar 2003 beschlossenen Wahlen auch tatsächlich stattfinden. Diese waren ursprünglich für den 30. Oktober 2005 angesetzt, wurden aber auf unbestimmte Zeit verschoben. Der Grund dafür lag in der mangelnden Vorbereitung und der fehlenden Kooperation der politischen Partner vor Ort.

Am 15. August 2005, knapp zwei Monate vor den geplanten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, hat der Brite **Alan Doss** als neuer Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Liberia die Führung der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) übernommen. (Mit 14 683 Soldaten aus über 50 Ländern und mehr als 1000 zivilen Mitarbeitern ist UNMIL der zweitgrößte UN-Friedenseinsatz weltweit.) Doss' Hauptaufgabe wird sein, die Rückkehr der Hunderttausende von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen zu organisieren und den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlen zu überwachen. Das Krisengebiet an der Westküste Afrikas ist Doss bereits vertaut. Bevor er im Juni 2004 zum Obersten Stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Côte d'Ivoire ernannt worden war, hatte er sich in ähnlicher Position mit dem Konflikt in Sierra Leone beschäftigt. Der 60-Jährige ist ein UN-Veteran: unter anderem war er Direktor der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (UNDG) und des UNDP-Büros in Genf.
Doss folgt dem Amerikaner **Jacques Paul Klein**, dessen Mandat Ende April – für viele überraschend – nicht verlängert wurde. Seit Kleins Übernahme von UNMIL im September 2003 wurden 101 495 Kämpfer entwaffnet sowie über 27 000 Waffen und sechs Millionen Ladungen Munition zerstört.

Joachim Rücker

Seit seinem Amtsantritt im Februar 2005 hat sich der Stellvertretende Sonderbeauftragte für den Wiederaufbau in Kosovo, **Joachim Rücker**, nicht nur Freunde gemacht. Für die Europäische Union leitet der Deutsche die vierte Säule der Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (UNMIK). Mit der fünften Privatisierungswelle will Rücker das Investitionsklima in der ehemals serbischen Provinz verbessern und somit der enorm hohen Arbeitslosigkeit und dem chronischen Mangel bei der Stromversorgung den Kampf ansagen – eine Aufgabe die auch dadurch erschwert wird, daß der endgültige Status der Krisenregion nach wie vor ungeklärt ist.

Mit **Michael von der Schulenburg** hat Kofi Annan einen der krisenerprobtesten deutschen Diplomaten zum Stellvertretenden Sonderbeauftragten für politische Angelegenheiten in Irak gemacht. Gemeinsam mit dem Schweden Staffan de Mistura unterstützt er seit dem 9. Mai 2005 den UN-Sonderbeauftragten Ashraf Jehangir Qazi in Bagdad. Seit fast 30 Jah-

ren arbeitet von der Schulenburg für verschiedene internationale Organisationen und scheute sich dabei nie vor schwierigen Aufgaben. Stationen seiner Laufbahn bei den UN waren unter anderem Haiti, Irak, Kuwait, New York, Pakistan und Syrien. Seit 2000 war der 56-Jährige Finanzdirektor bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Wien gewesen.

Gastland

Eines der längsten Nominierungsverfahren der amerikanischen Regierung unter George W. Bush fand am 1. August 2005 sein Ende: Der amerikanische Präsident ernannte seinen Kandidaten, **John Robert Bolton**, ohne Zustimmung des Kongresses zum neuen Ständigen Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen. Fünf Monate lang hatte die demokratische Opposition im Senat die Ernennung Boltons wiederholt mit ›Filibustern‹ blockiert, so daß sich Bush eine ihm zustehende Vollmacht zu nutzen machte, die ihm erlaubt, zeitlich begrenzte Posten zu besetzen, wenn der Kongreß nicht tagt (recess appointment). Die demokratischen Senatoren hatten Bolton vorgeworfen, nachrichtendienstliche Informationen manipuliert zu haben. Sein aktenkundiges aggressives, zuweilen rüpelhaftes Verhalten gegenüber Untergebenen, sein oft undiplomatischer Umgang mit Vertretern anderer Regierungen und seine skeptischen bis abfälligen Bemerkungen über die Vereinten Nationen und den Multilateralismus hatte eine Mehrheit der Senatoren daran zweifeln lassen, ob Bolton die richtige Wahl für diesen Posten sein würde.
Vor seiner Nominierung war der 56-jährige Jurist Unterstaatssekretär für Rüstungskontrolle und internationale Sicherheit im Außenministerium. Bolton hatte schon unter Ronald Reagan und George Bush für die amerikanische Regierung gearbeitet und genießt das volle Vertrauen des amtierenden 43. Präsidenten. Daß mit Bolton einer der hartnäckigsten Kritiker der Vereinten Nationen die Interessen der USA in der Weltorganisation in New York vertreten soll, hatte in vielen UN-Mitgliedstaaten Kritik und Unverständnis hervorgerufen. UN-Generalsekretär Kofi Annan begrüßte die Ernennung Boltons, jedoch nicht uneingeschränkt: »Wir freuen uns darauf mit ihm zusammenzuarbeiten. [...] Es ist in Ordnung, daß ein Botschafter kommt und Druck ausübt, aber ein Botschafter muß sich stets vergegenwärtigen, daß es noch 190 andere zu überzeugen gilt […].«
Boltons Vorgänger, **John Claggett Danforth**, hatte im Dezember 2004 nach nur fünf Monaten im Amt seinen Rücktritt erklärt (vgl. VN 6/2004, S. 223). In der Übergangszeit bis zur Neubesetzung des Postens hatte sich **Anne Woods Patterson** dank geschickten diplomatischen Auftretens die Anerkennung ihrer New Yorker Kollegen erworben. Durch die Ernennung über das Verfahren des ›Recess Appointments‹ ist Boltons Amtszeit an die verbleibende Legislaturperiode des Kongresses gekoppelt. Er müßte im Januar 2007, wenn der im November 2006 neu zu wählende Kongreß erstmals zusammentritt, erneut bestätigt werden.

Jan Eliasson

Generalversammlung

Der Schwede **Jan Eliasson** hat am 13. September 2005 seinen Posten als Präsident der 60. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung angetreten. Um eine intensive Vorbereitung und Einarbeitung zu ermöglichen, wird der Präsident einer seit 2003 gängigen Praxis zufolge bereits im Juni, drei Monate vor Beginn der neuen Tagungsrunde gewählt. Dementsprechend war Eliasson bereits an der Vorbereitung des Ergebnisdokuments und des ›Weltgipfels 2005‹ vom 14. bis 16. September beteiligt. Während der folgenden zwölf Monate wird es seine Hauptaufgabe sein, die Generalversammlung bei der Umsetzung der Reformvorschläge zu unterstützen.
Der 65-Jährige kann auf eine lange Laufbahn im diplomatischen Dienst und in der schwedischen Politik zurückblicken. Zuletzt war er Botschafter in Washington und stellvertretender Außenminister. Auch bei den Vereinten Nationen ist Eliasson kein Unbekannter: In den achtziger und neunziger Jahren war er unter anderem Ständiger Vertreter Schwedens am Amtssitz in New York, Stellvertretender Präsident des Wirtschafts- und Sozialrats und der erste Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten.

Gerichte

Am 1. Oktober 2005 wurde der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, **Rüdiger Wolfrum**, zum Präsidenten des Internationalen Seegerichtshofs (ISGH) gewählt. Der 64-jährige in Heidelberg lehrende Völkerrechtsprofessor war bereits seit der Gründung des Gerichtshofs im Jahr 1996 dort als Richter tätig. Seine Amtszeit als Präsident beträgt drei Jahre mit der Möglichkeit der Wiederwahl. In dieser Funktion leitet er alle Sitzungen des 21 Mitglieder zählenden Gremiums und ist zugleich Verwaltungschef. Wolfrum löst Dolliver Nelson aus Grenada ab, der seit 1. Oktober 2002 diesen Posten inne hatte.

Kultur

Koïchiro Matsuura wurde am 19. September 2005 als UNESCO-Generalsekretär wiedergewählt. Der 1937 geborene Japaner tritt damit seine zweite Amtszeit an, die vier Jahre dauern wird. Es gab keine Gegenkandidaten. Matsuura ist seit 1999 UNESCO-Generalsekretär. In dieser Funktion hat er im Juli im Rahmen einer feierlichen Zeremonie den ehemaligen Präsidenten Südafrikas, **Nelson Mandela**, zum ›UNESCO-Botschafter des guten Willens‹ (UNESCO Goodwill Ambassador) ernannt. Der Friedensnobelpreisträger erhielt den Ehrentitel »in Anerkennung seiner herausragenden Verdienste im Kampf gegen Apartheid und Rassendiskriminierung, in seinem eigenen Land und auf der ganzen Welt, … und sein beispielhaftes Eintreten für Frieden und Völkerverständigung.« Als UNESCO-Botschafter des guten Willens reiht sich Mandela in eine Gruppe berühmter Persönlichkeiten ein, die helfen sollen, die Ideale der UNESCO weltweit zu verbreiten. Zu ihnen gehören der litauische Präsident Valdas Adamkus und die Friedensnobelpreisträgerin Rigoberta Menchú Tum.

Kernenergie

Nach monatelangem Streit wurde der Ägypter, **Mohamed El-Baradei,** am 13. Juni 2005 einstimmig für eine dritte, vierjährige Amtszeit – beginnend ab 1. Dezember 2005 – zum Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) wiedergewählt. Der Gouverneursrat hatte die ursprünglich für März vorgesehene Abstimmung vertagt, nachdem sich die USA gegen die Wiederwahl des 63-jährigen Juristen gestellt hatten. Offiziell hielt Washington damit an einer ungeschriebenen Regelung fest, wonach Mandate in UN-Sonderorganisationen auf zwei Amtszeiten begrenzt sind. Allerdings hatte der Ägypter den Unmut der amerikanischen Regierung auf sich gezogen, als er im Vorfeld des Irak-Krieges die Existenz von Massenvernichtungswaffen öffentlich in Zweifel zog und das Vorgehen der USA kritisierte. Zudem hätte man sich von amerikanischer Seite stärkeren Druck auf Iran in der Debatte über dessen nukleare Ambition gewünscht. Nachdem jedoch abzusehen war, daß El-Baradei die notwendige Zweidrittelmehrheit der Stimmen im Gouverneursrat sicher hatte und Washington keinen geeigneten Gegenkandidaten aufstellen konnte, unterstützten schließlich auch die USA dessen Wahl. Die Generalkonferenz der IAEA bestätigte El-Baradei am 26. September 2005 auf ihrem Treffen in Wien. Auch von anderer

Seite erhielt der Ägypter unerwartet Bestätigung: Das norwegische Nobelpreiskomitee verlieh ihm und der IAEA zu gleichen Teilen den Friedensnobelpreis 2005 »für ihre Bemühungen, die Nutzung von Nuklearenergie für militärische Zwecke zu verhindern und sicherzustellen, daß Nuklearenergie für friedliche Zwecke auf die am sichersten mögliche Art und Weise eingesetzt wird.«

Menschenrechte

Mit dem amerikanischen Harvard-Professor **John Ruggie** hat der Generalsekretär einen der geistigen Väter des Globalen Paktes zum Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für die Frage der Menschenrechte und transnationaler Unternehmen sowie anderer Wirtschaftsunternehmen gemacht. Der Wirtschafts- und Sozialrat hatte den neuen Posten Ende Juli 2005 auf Initiative der Menschenrechtskommission (MRK) ins Leben gerufen (Resolution 2005/69). Im Rahmen seines zweijährigen Mandats soll Ruggie Standards für Unternehmensverantwortung und Rechenschaftspflicht im bezug auf Menschenrechte identifizieren und näher erläutern. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf den Methoden mit denen Staaten, unter anderem durch internationale Kooperation, transnationale Unternehmen praktisch und gesetzlich regulieren können. Ein Zwischenbericht soll der MRK auf ihrer 62. Tagung im Jahr 2006, der Abschlußbericht ein Jahr später vorgelegt werden. Um Interessenskonflikte zu vermeiden legte Ruggie sein seit Juli 2003 ausgeübtes Amt als Sonderberater des Generalsekretärs für den Globalen Pakt nieder.
Sein Nachfolger auf diesem Posten wurde der Deutsche **Klaus M. Leisinger**. Von Generalsekretär Kofi Annan am 5. Oktober 2005 ernannt, wird der Präsident der Novartis Stiftung für nachhaltige Entwicklung dafür zuständig sein, für die Initiative weltweit zu werben.

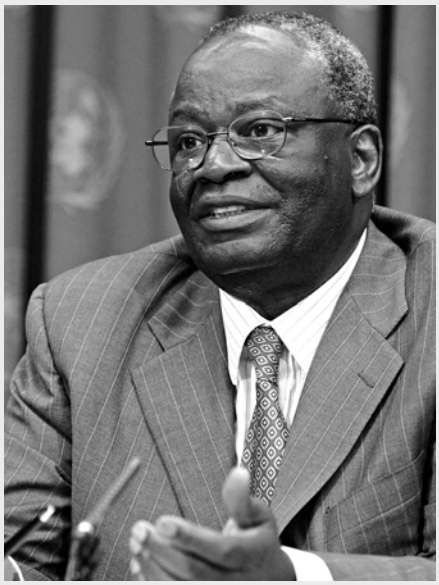
Inga-Britt Ahlenius

Sekretariat

Inga-Britt Ahlenius ist die neue Untergeneralsekretärin für interne Aufsichtsdienste. Die Schwedin übernimmt das Amt für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) in einer schwierigen Phase, nachdem ihr umstrittener Vorgänger, Dileep Nair, seinen Posten nach angeblichen Verfehlungen im Zusammenhang mit dem ›Öl-für-Lebensmittel‹-Programm vorzeitig verließ.
Ahlenius hat sich als Generalrechnungsprüferin für Kosovo und Schweden einen Namen gemacht. Außerdem war sie Mitglied des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger der Europäischen Union, deren Bericht im Jahr 1999 zum Rücktritt der Europäischen Kommission führte. Das OIOS erstellt Berichte über die effektive Verwendung von UN-Mitteln, die den Generalsekretär in seiner Funktion als Überwacher interner Vorgänge unterstützen.

Am 1. Juni 2005 hat **Christopher Bancroft Burnham** das Amt des Untergeneralsekretärs für Management übernommen. Er ist damit der ranghöchste Amerikaner im UN-Sekretariat. Der 49-jährige Republikaner gilt als erfahrener Verwaltungsfachmann und war zuletzt stellvertretender Unterstaatssekretär für Management im amerikanischen Außenministerium. In die Politik ging der Harvard-Absolvent und Golf-Kriegsveteran erst nach einigen Jahren in der Privatwirtschaft und als Investmentbanker. Burnham will nach eigenen Angaben die UN-Bürokratie effektiver und verantwortlicher machen. Zu den angestrebten Reformen gehören verbesserter Informantenschutz, Antikorruptionsrichtlinien, mehr Transparenz und ein Verhaltenskodex für Blauhelme. In dem Amt, das traditionell mit Amerikanern besetzt wird, folgt er **Catherine Bertini**, die im April nach zweieinhalb Jahren zurückgetreten war. Im August 2002 hatte der Generalsekretär Bertini zu seiner Persönlichen Humanitären Abgesandten ernannt, mit der Aufgabe, die humanitäre Lage in den von Israel besetzten Gebieten, Gaza-Streifen und Westjordanland, zu untersuchen. Davor hatte die 1950 geborene Amerikanerin zehn Jahre als Exekutivdirektorin das Welternährungsprogramm (WFP) geleitet, das sie mit erfolgreichen Reformen zu einer der leistungsfähigsten UN-Sonderorganisationen machte.

Seit 20. Juni 2005 ist **Stéphane Dujarric de la Rivière** offiziell der neue Pressesprecher von Generalsekretär Kofi Annan. Dujarric, ein 39-jähriger Franzose, gehörte bereits seit dem Jahr 2000 dem Pressesprecherteam des Generalsekretärs an. Zuvor hatte er mehr als neun Jahre auf verschiedenen Posten für den amerikanischen Nachrichtensender ABC News in New York, London und Paris gearbeitet. Sein Vorgänger, der Amerikaner Fred Eckhard, war Annans Sprecher seit dessen Amtsantritt im Jahr 1997 gewesen.



Ibrahim Agboola Gambari

Am 1. Juli 2005 hat **Ibrahim Agboola Gambari** die Leitung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) übernommen. Bis Ende 2006 soll der Nigerianer Kofi Annan als Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten beratend zur Seite stehen. Gambari war vor seinem Amtsantritt als Untergeneralsekretär und Sonderberater für Afrika unter anderem für die Förderung der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD) zuständig. In dieser Position leitete er auch von September 2002 bis Februar 2003 die Mission der Vereinten Nationen in Angola. Sein Vorgänger, der 62-jährige Schotte, Sir **Kieran Prendergast**, war im Juni nach mehr als acht Jahren im Amt in den Ruhestand getreten. Bevor er 1997 zu den Vereinten Nationen kam, war er Botschafter Großbritanniens in der Türkei und davor Britischer Hochkommissar in Kenia gewesen. Seine Erfahrungen aus der Zeit im DPA will Prendergast nun in einem Bericht zusammenfassen, der auch Empfehlungen an die UN im Bereich Meditation und Konfliktbewältigung enthalten soll.

Mit dem Deutschen **Bruno Henn** hat der Wach- und Sicherheitsdienst (Safety and Security Services – SSS) des UN-Amtsitzes in New York einen neuen Leiter. Schon seit Juni 2004 war der ehemalige Polizist als Vertretung für Michael McCann Einsatzleiter des Wach- und Sicherheitsdienstes. Der SSS ist Teil der im Dezember 2004 neu gegründeten Hauptabteilung Sicherheitsfragen (Department of Safety and Security – DSS), die ein einheitliches Sicherheitsmanagement für das gesamte UN-Personal und alle UN-Einrichtungen gewährleisten soll.

Nach knapp anderthalb Jahren wechselt **Angela Kane** von der Abteilung Generalversammlung und Konferenzmanagement in die

Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA). Ab 1. Dezember 2005 wird sie als Beigeordnete Generalsekretärin der Vereinten Nationen für politische Angelegenheiten für Asien/Pazifik, Nord- und Südamerika sowie Europa zuständig sein; ein Themengebiet, das sie schon aus früheren Zeiten beim DPA kennt, als sie Direktorin der Abteilung Nord- und Südamerika sowie Europa war (vgl. VN 6/2004, S. 224). Sie wird gemeinsam mit ihrem Kollegen, Tuliameni Kalomoh, der für den Bereich Sicherheitsrat und Afrika zuständig ist, Untergeneralsekretär Ibrahim Agboola Gambari unterstützen.

Nachrufe

Am 21. August 2005 verstarb im Alter von 70 Jahren **Wilfried Koschorreck**, Schatzmeister der DGVN und langjähriger Autor dieser Zeitschrift. Seit 1983 hatte er in verschiedenen Beiträgen den Lesern das komplizierte Beitragssystem der Vereinten Nationen anschaulich und sachkundig erklärt. Umfangreiches Wissen in Finanzfragen hatte er sich im Laufe seiner langjährigen Tätigkeit im Bundesministerium der Finanzen erworben. So war er von 1994 bis zu seiner Pensionierung im Jahr 2000 Leiter des Referats ›Finanzfragen der VN und ihrer Sonderorganisationen‹. In dieser Zeit hat er Deutschland unter anderem im Programm- und Koordinierungsausschuß vertreten, einem Gremium, das sowohl das UN-Generalsekretariat als auch die Mitgliedstaaten bei der Ausgabenplanung berät. Im Beitragsausschuß der Generalversammlung war er über Jahre hinweg an den Verhandlungen über die Höhe der Mitgliedsbeiträge beteiligt.

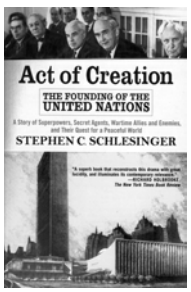
Im Alter von 74 Jahren starb am 4. September 2005 **Carl-August Fleischhauer**, ehemaliger Richter am Internationalen Gerichtshof (IGH) und Präsidiumsmitglied der DGVN. Seit seinem Eintritt in den auswärtigen Dienst im Jahre 1960 hatte er die Bundesrepublik Deutschland immer wieder in völkerrechtlichen Fragen vertreten – vom humanitären Kriegsvölkerrecht bis hin zum Seerecht. Im November 1982 ernannte ihn UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar zum Untergeneralsekretär für Rechtsangelegenheiten und zum Rechtsberater der Vereinten Nationen. 1994 ging er als zweiter deutscher Richter nach Herrmann Mosler für neun Jahre zum IGH nach Den Haag. Als einer der renommiertesten deutschen Völkerrechtler war er unter anderem Autor dieser Zeitschrift, wo er über die UN-Sanktionen in der Golfkrise schrieb (vgl. VN 2/1991, S. 41–44).

Zusammengestellt von Anja Papenfuß und Gabriele Steinhauser.

Buchbesprechungen

Stephen C. Schlesinger: Act of Creation. The Founding of the United Nations. A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World

Cambridge, USA: Westview Press 2004
xviii + 374 S., 12,50 Euro



Stephen C. Schlesinger, in New York lebender Journalist und Politikwissenschaftler, stieß 1993 zufällig auf einen Zeitungsartikel des Historikers Gar Alperovitz. Darin berichtete dieser über neuere Erkenntnisse über die Atombombenabwürfe auf Hiroshima und Nagasaki auf der Grundlage freigegebener Geheimdienstunterlagen; letztere hätten unter anderem vielfältige Hinweise auf Spionageaktivitäten im Vorfeld und während der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen enthalten.

Damit war das Recherche- und Jagdfieber des Autors entfacht, zumal er nach der Lektüre des breiten Schrifttums zur Gründung der Weltorganisation zu der Einschätzung gelangte, daß es bisher aus amerikanischer Perspektive keine detaillierte historische Aufarbeitung der eigentlichen Gründungsphase der UN gab.

Auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes erhielt der Autor Zugang zu knapp 800 Seiten unveröffentlichter Transkripte verschiedener amerikanischer Geheimdienste, die aufgrund ›heutiger sicherheitspolitischer Bedenken‹ mit sehr vielen Schwärzungen versehen waren. Dieses ›neue‹ Material ist für Schlesinger der Anlaß, dieses Buch zu schreiben. Es liefert dementsprechend auch die Informationen für mehr als die Hälfte des Buches, genauer gesagt für die Kapitel 6 bis 14 der insgesamt 16 Kapitel. Der damit ermöglichte Blick durch verschiedene Schlüssellöcher auf zahlreiche vertrauliche Details des tagespolitischen Ringens um die Nachkriegsordnung auf der internationalen Ebene sowie den Ebenen der amerikanischen Regierung, Innenpolitik und Öffentlichkeit fördert jedoch nichts wirklich Neues zu Tage. Schlesingers Verwendung von bisher nicht zugänglichen Akten oder Geheimmaterial bringt keinerlei Zugewinn an politikwissenschaftlichen Erkenntnissen oder Einsichten; nicht einmal den, den der Leser bei der Lektüre von Noam Chomskys Fußnoten und Belegen erfährt: Chomskys Geschichten über die Komplotte und strategischen Interventionen der USA über die Jahrzehnte hinweg wiederholen sich auf ermüdende Weise. Aber seine Belege entstammen inzwischen nicht mehr der amerikanischen Samisdat-Szene auf der Grundlage problematischer Unterstellungen über die Interessenlagen des amerikanischen politischen Systems, sondern werden seit rund 15 Jahren durch schrittweise möglich werdende seriöse Analysen früher nicht zugänglicher Dokumente unterstützt.

Schlesingers Erzählung und Argumentation liegt keine (politikwissenschaftliche oder soziologische) Theorie zugrunde. Er bleibt dem Ansatz einer traditionellen empiristisch-aktualistischen Geschichtsperspektive verhaftet, die einhergeht mit einer idealistisch-optimistischen Nationalideologie:

»Eine Nation, die zu Recht stolz ist auf ihre unzähligen Erfolge, sollte diese einzigartige Leistung [die historische Rolle der USA bei der Schaffung dieser Organisation, d. Verf.] immer ganz oben auf der Liste ihrer großen Errungenschaften führen« (S. xiii; eigene Übersetzung).

»Diese Geschichte der Golden Gate City […] erzählt, wie eine unerfahrene, aber bewegliche amerikanische Delegation, die von einem unterschätzten Außenminister geführt wurde, über fast 14 Wochen hinweg eine Krise nach der anderen bei der Ausformulierung der Charta bewältigte; wenn nötig, ihre Muskeln spielen ließ; einen klaren Kurs verfolgte, ohne des Ergebnisses sicher zu sein; versuchte, die enorme Macht der USA zu beschränken, das Wohl aller Völker zu befördern und die Sicherheit unseres Landes zu stärken. Dies ist letztlich die Geschichte der damaligen bedächtigen und mutigen Vertretung der USA, die die Ideale dieses Landes lebte und verkörperte. Was immer die Grenzen der UN sein mögen, sie verkörpern gut die Werte des amerikanischen Erbes« (S. xviii, eigene Übersetzung).

Diese beiden Zitate, zusammen mit dem dritten weiter unten, sind die einzigen Stellen des Buches, wo die amerikanische Selbstgewißheit des Autors – außerhalb der USA – penetrant erscheint. Sein Stil ist, von diesen drei Ausnahmen abgesehen, journalistisch-zeitgeschichtlich bewußt distanziert und objektiv; er will die Tatsachen, Ereignisse beziehungsweise die historischen Akteure ›für sich sprechen lassen‹; er versteht sich nicht als Apologet der (einzig verbliebenen) Hegemonialmacht, sondern als einer ihrer verständnisvollen Kritiker. Ausweislich seiner Zitate und Literaturangaben ist er ein sehr belesener, aktuell informierter UN-Experte (von seinen knapp 180 ausschließlich englischsprachigen Quellen sind rund 30 Prozent nach 1990 veröffentlicht worden, gut 3 Prozent nach 2001).

Mit anderen Worten: methodische und politische Einseitigkeiten des Buches sind auf der Oberfläche nicht ohne weiteres deutlich und erkennbar; sie sind aber auf der Meta-Ebene der Entscheidungen über geschilderte und ausgelassene Ereignisse, über nahegelegte oder unangesprochene, mögliche Zusammenhänge zu genüge vorhanden.

Damit ergibt sich ein weiteres Problem: Für welches Publikum, für welchen Diskurs in welcher gesellschaftlichen Teilöffentlichkeit hat der Au-

tor dieses Buch geschrieben? Wendet er sich primär an die breite, politisch noch halbwegs interessierte amerikanische Öffentlichkeit, die seit mindestens einem Vierteljahrhundert dem Trommelfeuer zunehmend erfolgreicher (neo-)konservativer und (neo-)imperialistischer Think Tanks ausgesetzt ist? Oder aber wendet er sich primär an die kleine politikwissenschaftlich-soziologische Fachöffentlichkeit innerhalb und außerhalb der USA? Falls der Autor die zweite Option im Kopf gehabt haben sollte, wird er von der wahrscheinlich mehrheitlich skeptisch bis negativen Rezeption seines Werkes außerhalb der USA und der Kritik einer großen Minderheit seiner amerikanischen Kollegen enttäuscht sein. Hat er dagegen von Beginn an die erste Option im Visier gehabt, kann ihm die wissenschaftliche und politische Nörgelei und ›Wahrheitsliebe‹ seiner Kritiker aus der ›linken Ecke‹ herzlich egal sein. Er – als Berater der Demokratischen Partei – kann die politische Anschlußfähigkeit seines werbenden UN- und Internationalismus-Engagements in einer überwiegend UN-feindlichen, amerikanischen Öffentlichkeit besser einschätzen als seine Kritiker aus dem ohnehin häufig unamerikanischen beziehungsweise antiamerikanischen akademischen Ausland und deren amerikanische Kollegen im Umfeld weniger Elite-Universitäten, die ohnehin überwiegend in ihrem akademischen Ghetto für ihr Ghetto schreiben. Und schließlich drittens: Selbst wenn der Autor die zweite Option bewußt verfolgt haben sollte und sich über die professionelle Kritik ärgert, verbleibt immer noch – um mit Norbert Elias zu sprechen – ein ›ungeplanter‹, aber ›gerichteter‹ Diskussionsbeitrag für die amerikanische Öffentlichkeit.

Schlesingers Buch stellt sich zu selten der Herausforderung, die Auseinandersetzungen in San Francisco über die Nachkriegsordnung in einem halbwegs elaborierten Bild der Veränderung des Weltsystems seit 100 oder 200 Jahren zu verorten. Dies geschieht nur auf sehr verkürzte Weise hinsichtlich der gut 20 Jahre seit Ende des Ersten Weltkriegs in den ersten fünf Kapiteln (Etablierung des Völkerbunds, die amerikanischen Widerstände gegen einen Beitritt, sein Scheitern). Die internationale Konfiguration der zweiten Hälfte des Zweiten Weltkriegs wird ohne die historische Dynamik zu skizzieren als ›gegeben‹ unterstellt, so wie die des verbündeten ›Diktators Stalin‹ und seiner Sowjetunion, so wie die der westeuropäischen Alliierten mit ihren weltweiten (teilweise von den Achsenmächten besetzten) Imperien, so wie die Dynamik der langfristig gewachsenen politischen und wirtschaftlichen Macht der USA.

Die Positionierung und Perspektivsetzung des im Mittelpunkt des Buches stehenden Gründungsprozesses der Vereinten Nationen im Jahr 1945 (Jalta im Februar, San Franzisko von April bis Juni, Ratifizierung am 28. Juli, ›United Nations Participation Act‹ am 20. Dezember) im Hinblick auf die dann folgenden 58 Jahre (bis nach dem Beginn des Irak-Krieges 2003) ist nur rudimentär vorhanden: In den zentralen Kapiteln (Kapitel 6: Secret Agents, Big Powers bis Kapitel 16: The Ratification Story) tauchen im Zusammenhang mit den mehr oder weniger erhellenden biographischen Skizzen einzelner wichtiger jüngerer Persönlichkeiten der Gründungsphase (wie etwa John Foster Dulles, Andrei Gromyko, W. Averell Harriman, Alger Hiss, John F. Kennedy, Wjatscheslaw Michailowitsch Molotow, John D. Rockefeller, Harold Stassen) nur punktuelle Bezüge zu den nach 1945 folgenden Jahren und Jahrzehnten auf. Im wesentlichen aber fehlt jede Positionierung und Perspektivsetzung über die Zeitdauer von rund 60 Jahren nach 1945. Kapitel 16 schließt mit den folgenden Zeilen:

»[…] Mit der Annahme des ›United Nations Participation Act‹ überschritten die USA die Eintrittsschwelle in eine internationale Organisation; die erste, der sie je beigetreten waren, die zweite (neben dem Völkerbund), die sie praktisch allein geschaffen haben. Die Vereinten Nationen könnten sich als das edelste Geschenk der USA an die Welt erweisen. Dennoch, für dieses Land waren es die ersten Schritte auf einem Weg, den es nie zuvor betreten hatte. Die Frage des Erfolgs oder Mißlingens der Mitgliedschaft war offen. Die Folgejahre würden darüber entscheiden. Aber die ersten Schritte, auf die viele gewartet hatten, waren getan.« (S. 279, eigene Übersetzung).

Darauf folgt ein ›Epilog‹ (S. 281–288), der knapp und zurückhaltend darstellt, daß es ab 1990 – unter der Präsidententrias George Bush/Bill Clinton/George W. Bush – zu einer Krise zwischen den USA und der UN gekommen sei – aus der Sicht des Rezensenten spricht aus diesen Passagen eine schwer erträgliche, aggressive Naivität.

Der Autor versucht durchgängig, seine Geschichte möglichst ›dicht an der Lebenswelt orientiert‹ zu schreiben: Stimmungen und Haltungen der miteinander agierenden Personen, möglichst viele Zitate aus direkter Rede und Texten/Dokumenten, detaillierte Rekonstruktion der Abläufe von konfliktbeladenen Verhandlungen, Charakterisierung des Lokalkolorits von Ereignissen (Wetter, Einrichtung von Räumen).

Das Ergebnis ist eine zumeist verführerisch angenehm lesbare, journalistisch-romanhafte Erzählung, die dem Leser über sehr große Teile des Buches das Gefühl vermittelt, Geschichte plastisch und hautnah nachzuerleben. Dies allein stellt durchaus eine bemerkenswerte schriftstellerische Leistung dar. Die Quellen der Erzählung sind – neben den nicht geschwärzten Teilen der Geheimdienstdokumente für die Konferenz von San Franzisko – unter anderem zahlreiche (Auto-)Biographien, unveröffentlichte Tagebücher und Privatkorrespondenz wichtiger Persönlichkeiten und viele Hunderte von Zeitungsmeldungen und -kommentaren aus den Jahren 1944/45.

Eine ins Auge springende Schwachstelle des Buches ist die unkommentierte Übernahme der UN-Charta in ihrer zur Zeit gültigen Fassung im Anhang des Buches (S. 295–322) ohne im Fließtext oder in Fußnoten (mit der Ausnahme der Präambel) beispielhaft und punktuell kontroverse, lange verhandelte und schließlich geänderte Frühfassungen zu dokumentieren. Zu den problematischen Schwerpunktsetzungen der Erzählung (Sicherheitsrat/Vetorecht) beziehungsweise ihren großen blinden Flecken der Nichtberücksichtigung gehört die mit keinem Wort erwähnte, in der Charta festgelegte Finanzverfassung der Organisation, die formal seit 1945 unverändert ›gilt‹, und das souveräne Ausblenden der Problematik der Sonderorganisationen und des (schon 1944 unterzeichneten) Bretton-Woods-Systems. Leser, die sich recht gut auskennen in der Geschichte der UN und der USA, werden durch das Buch von zahlreichen interessanten Details erfahren und die blinden Flecken der Erzählung per Assoziation und Erinnerung ausgleichen können. Weniger mit der Geschichte Vertraute laufen Gefahr, in der Fülle der Einzelheiten unterzugehen und gleichzeitig die argumentative und theoretische Einseitigkeit der Erzählung nicht zu bemerken.

Aber auch jenen kann durch folgende Parallellektüre geholfen werden: Peter Gowan, US:UN, New Left Review, Jg. 24, Nov./Dez. 2003, S. 5–28. Dieser Artikel ist durch Schlesingers Buch provoziert, dem Gowan attestiert, daß es in seiner Fokussierung auf die detaillierte Rekonstruktion der Gründungskonferenz bisher einmalig und insofern begrüßenswert ist. Gleichzeitig aber wirft er Schlesinger vor, die herausragende Bedeutung politisch-militärischer und wirtschaftlicher Hegemonialstrategien der Spitzen des amerikanischen politischen und wirtschaftlichen Systems in ihrer UN-Konzeption und UN-Politik auf grobe Weise zu unterschätzen, von Franklin D. Roosevelt lückenlos über alle Präsidenten und ihre Regierung bis hin zu George W. Bush.

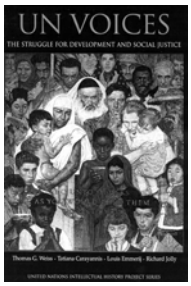
JENS NAUMANN ❐

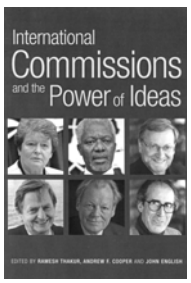
Thomas G. Weiss/Tatiana Carayannis/Louis Emmerij/Richard Jolly: UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice

Bloomington und Indianapolis: Indiana University Press 2005
520 S., 75 Dollar

Ramesh Thakur/Andrew F. Cooper/John English (Eds.): International Commissions and the Power of Ideas

Tokio/New York/Paris: United Nations University Press 2005
317 S., 45 Dollar





Das 60-jährige Jubiläum der Vereinten Nationen gibt mancherlei Möglichkeit zu Bilanz und Rückschau auf die Geschichte der Weltorganisation. Die hier zu besprechenden Bände bieten dabei zwei originelle Zugriffe auf wesentliche Etappen der Geschichte der UN, indem sie beide den Einfluß von Ideen und einzelnen Personen in den Mittelpunkt stellen. ›UN Voices‹ stellt dabei eine besondere Publikation innerhalb des ›Projekts zur Ideengeschichte der Vereinten Nationen‹ (United Nations Intellectual History Project – UNIHP) dar. Hinter dieser, von Thomas G. Weiss am Ralph Bunche Institute for International Studies der Columbia University in New York 1999 initiierten Buchreihe, steht der Versuch, eine Art konzeptionelles und institutionelles Gedächtnis der Vereinten Nationen zu rekonstruieren beziehungs-

weise zu bewahren. Dies wurde bereits in einer Reihe von themenbezogenen Einzeldarstellungen zu Fragen der internationalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik umgesetzt. UN Voices bietet nun einen umfassenden Einblick in die für die Arbeit des UNIHP wesentliche Methode der ›oral history‹, also der Geschichtsschreibung anhand intensiv geführter Interviews mit beteiligten Personen. Die Autoren betonen, keine ›Heldengeschichte‹ der UN schreiben zu wollen: »Unser Ziel war es, weder romantische Gemälde noch billige Karikaturen zu präsentieren, sondern dabei zu helfen, komplexe Probleme und die Antworten derer, die im UN-System mit diesen Herausforderungen beschäftigt waren, besser zu verstehen.« (11)

Die Liste der insgesamt 73 Gesprächspartner, die zwischen 1999 und 2003 interviewt wurden, ist beeindruckend: Es finden sich nicht nur die Generalsekretäre Kofi Annan, Boutros Boutros-Ghali, Javier Pérez de Cuéllar und Kurt Waldheim, sondern auch bekannte Veteranen des UN-Sekretariats wie Sir Brian Urquhart, James O. C. Jonah, Sadako Ogata, Oscar Schachter, Maurice Bertrand oder Stéphane Hessel. Die Nähe des internationalen Dienstes zur Wissenschaft wird in den Interviews mit Robert Cox, Michael W. Doyle, John Gerard Ruggie, Amartya Sen, aber auch Fernando Henrique Cardoso deutlich. In Spiegelung der geographischen Ausgewogenheit des UN-Sekretariats finden sich Vertreter aller Kontinente und Kulturen. Das Buch gewinnt nun seinen Reiz daraus, die höchst unterschiedlichen, individuellen Geschichten in eine kohärente Erzählung des Kampfes um Entwicklung und soziale Gerechtigkeit zu integrieren, wie es im Untertitel heißt. Trotz einiger Lücken gelingt dieses Unterfangen.

Das Buch ist in drei Teile untergliedert:

Im ersten Teil wird unter der Überschrift ›Auf den Einzelnen kommt es an‹ der Weg der Befragten von ihrem familiären Umfeld über politische oder moralische Prägungen, Ausbildung und Studium bis hin zur internationalen Karriere nachgezeichnet. Dieser ›Einleitungsteil‹ ist äußerst aufschlußreich. Hier lassen sich zum einen Hinweise auf begünstigende Faktoren für eine internationale Karriere finden, wie eine mehrsprachige Familie, die Stéphane Hessel als »Vorbereitung für Multikulturalismus« bezeichnet (S. 29). Zum anderen scheint – bei aller Unterschiedlichkeit – doch eine bestimmte Auswahl von Themen wiederzukehren, ein Bündel von Motivationen, das letztlich für die Berufswahl und auch den Erfolg im Beruf entscheidend ist: frühes Interesse an sozialen Anliegen, Unrechtserfahrungen am eigenen Leib, Betroffenheit durch Armut und Krieg. Sie verbinden sich mit deutlich artikulierten Prägungen, die für die meisten der Interviewten aus der Kriegs- und Nachkriegsgeneration in einem scheinbar unvereinbaren Fundus aus Sozialismus, Existentialismus, politischem Katholizismus, der bekennenden Kirche oder dem Quäkertum zu finden sind. Das entsprechende Kapitel deutet also darauf hin, daß zwar viele verschiedene Wege nach New York führen, die Biographien aber letztlich ähnliche Züge aufweisen.

Der zweite Teil ist mit ›Hoffnung, Kreativität und Enttäuschung‹ überschrieben. Hier löst sich nun die Erzählperspektive von den Einzelschicksalen und geht dekadenweise die Entwicklungsgeschichte der Vereinten Nationen durch: Wer hat an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte mitgearbeitet, wie konnte sich die ›Idee‹ der Menschenrechte konzeptionell und institutionell im UN-System durchsetzen? Wie kam es zur Schwerpunktsetzung auf Entwicklung? Die Herausbildung von UNDP oder UNCTAD markiert einen anderen Kernpunkt der Darstellung, die bewußt Fragen der Sicherheit und der Friedenssicherung im engeren Sinne ausläßt und sich auf Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung konzentriert. Das Nord-Süd-Verhältnis, die Debatte um Grundbedürfnisse oder die Neue Weltwirtschaftsordnung werden ebenso aufbereitet wie – in den neunziger Jahren – der Entwurf aktuell diskutierter Konzepte, wie dem der menschlichen Sicherheit oder der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹.

Der abschließende dritte Teil versucht dann unter der Überschrift ›Die Weltorganisation, Ideen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts‹, einen Querschnitt der vorangegangenen Kapitel anzubieten. Hier werden strukturelle Fragen thematisiert, die über alle Jahrzehnte hinweg die Arbeit der UN bestimmt haben: der internationale Dienst, die Führungsqualität der Generalsekretäre, Weltkonferenzen oder wichtige internationale Kommissionen.

An dieser Stelle entsteht die Verbindung zum Thema des zweiten, hier vorzustellenden Jubiläumsbands. Der von Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper und John English herausgegebene Sammelband spürt dem Wirken von internationalen Kommissionen nach und untersucht, welchen Einfluß die von ihnen entwickelten Ideen hatten. Insgesamt acht solcher internationalen Kommissionen werden in einzelnen Beiträgen vorgestellt – die meisten von ihnen waren weniger unter ihrem eigentlichen Namen als vielmehr unter dem ihrer Vorsitzenden bekannt: die berühmtesten unter ihnen waren Brandt, Palme oder Brundtland in den siebziger und achtziger Jahren; nach der Jahrhundertwende waren es die Namen Lloyd Axworthy für die Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (International Commission on Intervention and State Souvereignty) oder Göran Persson für die Kosovo-Kommission.

In der Tat ist die kluge Besetzung der Kommission – im besonderen ihres Vorsitzes – eines der Erfolgskriterien, die Edward C. Luck in seinem resümierenden Überblick hervorhebt. Hinzu kommt eine ausgewogene Mischung aus Idealismus und Realismus sowie nicht zuletzt die Vergewisserung der politischen Unterstützung. Diese sollte (neben einer anspruchsvollen PR-Kampagne) gewährleisten, daß die Vorschläge der Kommission gehört und beherzigt werden. Die eigentliche Arbeit beginnt dann auch oftmals erst nach der Veröffentlichung der Ergebnisse. Zusätzlich zur nationalstaatlichen Unterstützung ist es wichtig, im verstärkten Maße auch nichtstaatliche Organisationen in die Überzeugungsarbeit für neue Ideen einzubeziehen.

In ihrer Untersuchung der Axworthy-Kommission heben Jennifer Welsh, Carolin J. Thielking und S. Neil MacFarlane deutlich hervor, daß die Bedeutung des Abschlußberichts sogar ›mehr im Bereich des Advocacy, also der Überzeugungsarbeit, als im Bereich der Analyse‹ (217) zu sehen sei. Solche Wirkungen sind jedoch nur schwer meßbar. Gleichwohl argumentieren Cooper und English in ihrer Einleitung, daß internationale Kommissionen – bislang weitgehend unbeachtet – »zentral für das internationale Agenda-Setting« (23) seien. Begriffsschöpfungen wie ›nachhaltige Entwicklung‹, ›Global Governance‹, ›kollektive Sicherheit‹ oder ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹, prägen nicht nur die akademische Debatte, sondern auch konkrete politische Programme und Institutionen.

Einige Kommissionen waren ihrer Zeit voraus beziehungsweise konnten sich einer unmittelbaren Wirkung nicht vergewissern. Dies kann aber – wie etwa im Fall der Kommission für Global Governance – dazu führen, daß die Ideen und Aussagen der Experten in einem anderen Kontext durchaus wiederaufleben. Gareth Evans verweist auf die besondere Rolle von mittleren Mächten (und er zählt Australien, Kanada sowie die skandinavischen Staaten dazu) bei der Einsetzung und Durchführung internationaler Kommissionen: »Vielleicht [tun sie das] auf der Grundlage, daß ein relativer Mangel an militärischer und wirtschaftlicher Bedeutung durch Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt der Ideen ausgeglichen werden kann, wo Ideenreichtum, Kreativität und Energie am meisten zählen.« (xi) Neben der staatlichen Ebene spielt aber auch hier wieder der personelle Faktor eine bedeutende Rolle: Evans, der ehemalige australische Außenminister, war nicht nur Mitglied der Canberra-Kommission (Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons), sondern auch der Carnegie-Kommission zur Verhütung tödlicher Konflikte (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict) und der Axworthy-Kommission. Der Umstand, daß er schließlich auch der von Kofi Annan im November 2003 eingesetzten Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel angehörte, dürfte dafür mitverantwortlich sein, daß die in der Axworthy-Kommission entwickelte Idee der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ im Bericht der Gruppe auftaucht. Annan hat diese Idee in seinen Reformbericht aufgenommen, sie fand ihren Weg in die zahlreichen Entwürfe und schließlich sogar (zumindest als Begriff) in das endgültige Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005.

Das ist genau das Bewegungsmuster von Ideen in der internationalen Politik, das Thakur (selbst Mitglied einer Reihe von Kommissionen) mit seinen Herausgebern in diesem Band praxisnah nachzeichnet. Im Anhang des Bandes fordert der ehemalige Untergeneralsekretär Jayantha Dhanapala eine internationale Kommission, die sich mit der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen auseinandersetzt. Anlaß für eine solche Kommission gäbe es reichlich.

Mit Blick auf die Zukunft der Vereinten Nationen äußern sich die ›UN Voices‹ gegen Ende des UNIHP-Buches sehr unterschiedlich: Gerechte Globalisierung, Kampf für universale Bildung, ökologische Belange oder die Neudefinition des Begriffs der Souveränität stehen für sie in jeweils unterschiedlicher Priorität auf der Tagesordnung. Angesichts der Fülle der Aufgaben und gleichzeitiger Erosionserscheinungen des Multilateralismus formuliert der Malteser Michael Zammit Cutajar (der vielfältige Posten in der Entwicklungs-, Umwelt- und Klimapolitik innehatte) die UN müssten vor allen Dingen »am Leben bleiben« (429). Ein Geburtstagswunsch, der nicht passender sein könnte.

MANUEL FRÖHLICH ❐