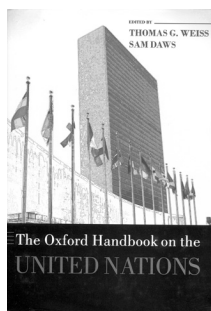


Die UN am Beginn der Ära Ban Ki-moon

Volker Weyel



Thomas G. Weiss /
Sam Daws (Eds.)

**The Oxford
Handbook on the
United Nations**

Oxford: Oxford
University Press
2007
XXVIII+810 S.,
85,00 brit. Pfund

Zu einem »besseren Verständnis der Ursprünge, der Geschichte, der Probleme sowie der Leistungen der Weltorganisation und des UN-Systems als Ganzem« möchten die beiden Herausgeber dieses neuen Handbuchs zu den Vereinten Nationen beitragen. **Thomas G. Weiss**, Direktor des Ralph Bunche Institute for International Studies, und **Sam Daws**, Exekutivdirektor der britischen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, wollten weder eine Verteidigungs- noch eine Jubelschrift vorlegen, sondern bei ihrer Bilanzierung »empirisch, aber unter Berücksichtigung des jeweiligen Kontexts« vorgehen. Für diese Aufgabe haben sie sich der Mitwirkung von 47 weiteren Autorinnen und Autoren für die insgesamt 40 Beiträge des Bandes versichert. Unter ihnen sind sowohl Praktiker als auch Wissenschaftler; manche vereinen beide Eigenschaften. Den Lesern begegnen aus der Literatur respektive dem UN-Geschehen bekannte Namen wie Yves Beigbeder, Leon Gordenker, Richard Jolly, James Jonah, Jeffrey Laurenti, Edward Luck, David Malone oder Ramesh Thakur. Die Einbettung in den anglo-amerikanischen akademischen Diskurs ist unverkennbar. Nur ein Autor lehrt an einer deutschen Universität: Dennis Dijkzeul von der Ruhr-Universität Bochum (der freilich zugleich eine außerordentliche Professur an der New Yorker Columbia-Universität wahrnimmt). Die Arbeiten an dem Buch wurden um die Jahreswende 2006/2007 abgeschlossen und präsentieren somit den Sachstand zum Beginn der Amtszeit von Generalsekretär Ban Ki-moon, der ein Vorwort beigesteuert hat.

Das »Oxford Handbook« wählt einen anderen Ansatz als das von Rüdiger Wolfrum herausgegebene »Handbuch Vereinte Nationen« oder der von Bruno Simma verantwortete »Kommentar« zur Charta der Vereinten Nationen, die beide 1991 erschienen und später auch in englischer Sprache veröffentlicht wurden. Während das »Handbuch Vereinte Nationen« den Gegenstand mit 158 Stichwortbeiträgen von »ABC-Waffen« bis »Ziele und Grundsätze der UN« zu erfassen sucht, setzt sich der Charta-Kommentar mit jedem der 111 Artikel dieses grundlegenden Dokuments auseinander. Auch das im Jahr 2000 von Helmut Volger vorgelegte »Lexikon der Vereinten Nationen« (2002 als »A Concise Encyclopedia of the United Nations« erschienen) gliedert sich in Stichworte. Im »Oxford Handbook« hingegen werden nach einer überblicksartigen Einführung sechs Themenkreise behandelt: der theoretische Rahmen, die Hauptorgane, Beziehungen zu anderen Akteuren,

Weltfrieden und internationale Sicherheit, Menschenrechte, Entwicklung und schließlich Reformperspektiven. Literaturempfehlungen und ein Organigramm des UN-Systems sowie der Text der Charta und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sind im Anhang abgedruckt, gefolgt von einem Sach- und Personenregister. Eine Aufstellung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder eine Chronologie zur UN-Geschichte sucht man hingegen vergeblich.

Die einzelnen Artikel befassen sich mit sozusagen klassischen Gegenständen wie »Abrüstung«, »Sanktionen« oder »Kinderrechten«. Materien wie »Zivilgesellschaft«, »Privatsektor« oder »Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit« zeigen an, welche neuen Aspekte seit dem weltpolitischen Umbruch zu Beginn der neunziger Jahre hinzugekommen sind. Das »Oxford Handbook« nimmt denn auch insbesondere die Entwicklungen der letzten anderthalb Jahrzehnte ins Visier. Dies führt indes gelegentlich zur Verengung der Perspektive. So wird in dem Kapitel »Regionalgruppen und Bündnisse« das Thema fast ausschließlich mit Blick auf Friedensoperationen erörtert. Außer Acht bleibt damit, dass die Beziehungen der Weltorganisation zu den regionalen Zusammenschlüssen sehr viel umfassender sind. Um nur ein Beispiel aus der aktuellen Praxis anzuführen: Die ECA, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Afrika, besitzt eine Arbeitseinheit eigens zur Unterstützung der »Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas« (NEPAD) und damit letztlich der Regionalorganisation Afrikanische Union. Die Regionalgruppen in der Generalversammlung (die nicht mit den bestehenden Regionalorganisationen deckungsgleich sind, aber im Willensbildungsprozess zumindest bei Wahlen zu Gremien mit begrenzter Mitgliederzahl nach wie vor eine gewisse Rolle spielen) werden in dem genannten Kapitel nicht einmal erwähnt.

Eng fällt auch der Blick auf Umweltfragen aus – immerhin eine Querschnittsaufgabe, die in den letzten Jahren stetig an Bedeutung gewonnen hat. Das Kapitel über das »Management natürlicher Ressourcen und nachhaltige Entwicklung« zeichnet vor allem die verschiedenen Phasen der Beschäftigung der Vereinten Nationen mit der Souveränität über die Bodenschätze nach. »Kyoto« taucht nicht einmal im Register auf. Befremdlich wirkt die Zuordnung des Kapitels »Organisierte Kriminalität« zum Themenkreis Entwicklung – als ob es sich hier in erster Linie um ein Problem der Entwicklungsländer handele.

Ungeachtet derartiger Schwächen eröffnet der Band manche interessante Einblicke. Im Kapitel ›Terrorismus‹ etwa erfährt man von der an der kanadischen Militärakademie lehrenden Jane Boulden, dass der Begriff im Kontext der UN erstmals 1948 im Zusammenhang mit der Ermordung des Vermittlers der Vereinten Nationen für Palästina, des schwedischen Grafen Bernadotte, auftauchte. Aufmerksam gemacht wird auf das Problem von Personen, die durch den Sicherheitsrat möglicherweise zu Unrecht international als Terroristen gebrandmarkt und in Listen geführt werden.

Unter der Überschrift ›Medien‹ befasst sich Barbara Crossette, eine ehemalige Korrespondentin der ›New York Times‹ am UN-Sitz, mit dem Spannungsverhältnis zwischen der positiven Selbstdarstellung der Weltorganisation und den Möglichkeiten des Informationszugangs für Journalisten. Die Offenheit der Generalsekretäre Trygve Lie und U Thant (der selbst einmal als Journalist tätig gewesen war) kontrastiert sie mit der Zurückhaltung von Dag Hammarskjöld, Kurt Waldheim, Javier Pérez de Cuéllar und Boutros Boutros-Ghali gegenüber den Medien. Einen Wandel brachte Kofi Annan. Crossette fordert eine aktive Rolle der Vereinten Nationen: ein bloßes Reagieren »auf Ereignisse (oder Beschimpfungen) reicht nicht«.

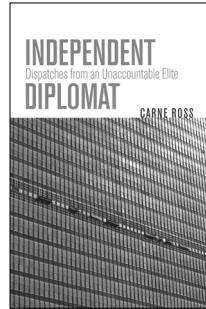
Bertrand Ramcharan, ehemals Stellvertreter des Hohen Kommissars für Menschenrechte, ruft in seinem Beitrag über Normen und Institutionen des Menschenrechtsschutzes in Erinnerung, dass die »in San Franzisko versammelten führenden Mächte« allesamt Menschenrechtsverletzer waren: »Im Süden der USA waren Segregation und Rassendiskriminierung an der Tagesordnung.« Die Kolonialmächte Großbritannien und Frankreich »begingen unerhörte Übergriffe in ihren Kolonien«, während die Sowjetunion das Gulag-System mit seinen Zwangsarbeitslagern unterhielt. Vor diesem Hintergrund gilt es erst recht zu würdigen, dass die »Entwicklung der internationalen Menschenrechtsnormen eine der Erfolgsgeschichten der UN war«.

Richard Goldstone verweist auf die Errichtung der *Ad-hoc*-Gerichtshöfe für Jugoslawien und Ruanda durch den Sicherheitsrat 1993/1994 und die von den UN ausgegangene Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs. Die seither erzielten »Fortschritte beim humanitären Völkerrecht und in der internationalen Strafjustiz« hätten, so der frühere südafrikanische Verfassungsrichter und ehemalige Chef-Ankläger der genannten *Ad-hoc*-Gerichte, die kühnsten Erwartungen übertroffen. »Straflosigkeit für Kriegsverbrecher ist nicht mehr an der Tagesordnung.«

Hier wie an anderer Stelle wird immer wieder die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur Anpassung an neue Herausforderungen herausgestellt – ungeachtet aller Krisen und Widrigkeiten.

Kein Artenschutz für Diplomaten

Wilhelm Höynck



Carne Ross

Independent Diplomat.
Dispatches from an Unaccountable Elite

Ithaca, NY:
Cornell University
Press 2007
243 S., 25 US-Dollar

Das Buch ›Independent Diplomat‹ ist vor allem eines: eine Abrechnung. Der 40-jährige britische Ex-Diplomat Carne Ross rechnet darin mit der Außenpolitik seines Landes vor und nach Beginn des letzten Irakkrieges ab und mit seinem Arbeitgeber, dem britischen Außenministerium (Foreign and Commonwealth Office – FCO). Er hält der britischen Regierung Desinteresse an den Folgen der Irak-Sanktionen und Manipulation der Fakten zur Rechtfertigung des Beitritts zur Irak-Koalition vor. Das führt den Autor zu grob verallgemeinernden, maßlos kritischen Ansichten über Diplomatie und Diplomaten.

Carne Ross war bis zum Jahr 2003 Botschaftsrat an der Ständigen Vertretung Großbritanniens bei den Vereinten Nationen in New York, die letzten vier-einhalb Jahre davon dem Sicherheitsrat zugeordnet. Zuständig für die Irak-Sanktionen hatte er Einblick in die Nachrichtenlage vor und während des Beitritts seiner Regierung zur Irak-Koalition. Gequält von zunehmendem Zweifel an der britischen Irak-Politik und wachsender Desillusionierung hinsichtlich des diplomatischen Geschäfts generell, verließ er im Jahr 2004 nach 15 Dienstjahren und im Streit mit dem FCO den Auswärtigen Dienst. Der Versuch seines Arbeitgebers, Ross' Kritik an der britischen Irak-Politik und die Veröffentlichung dieses Buches zu verhindern, machte für den Autor das Maß voll. Seine Schlussfolgerung: Die Zunft der Diplomaten wird geprägt durch einen Pakt der Verantwortungslosigkeit (›pact of irresponsibility‹, S. 215).

›Independent Diplomat‹ ist eine Mischung aus selbstkritischen, bisweilen auch selbstrechtfertigenden Memoiren, Diplomaten-Anklage, Fundamentalkritik außenpolitischer Methoden und des UN-Sicherheitsrats sowie kurzen Hinweisen auf die von Ross nach Verlassen des Staatsdienstes gegründete nicht-staatliche Organisation mit dem gleichen Namen wie der Titel seines Buches. Ross hält Diplomaten für eine »unverantwortliche Elite«. Durch Geheimniskrämerei und einen ebenso kapriziösen wie exklusiven Stil der Kommunikation (house style) schotte man sich ab. Die Öffentlichkeit sei gar nicht in der Lage, außenpolitische Vorgänge zu verstehen und zu verfolgen. Die Denkweise von Diplomaten sei »zutiefst unmoralisch«, da Diplomaten ihre eigene Moral im Interesse einer vage definierten Staatsräson aufgaben. In der komplexen globalen Welt seien die diplomatischen Generalisten schlicht überfordert. Durch ein

verengtes Verständnis von Außenpolitik dividieren sie die sachlich zusammengehörigen Felder internationaler Politik auseinander. Mit Recht seien deshalb die anderen Regierungsressorts längst dabei, die traditionell Diplomaten vorbehaltenen Domänen zu übernehmen. Am besten wäre eine radikale Lösung: »... die gesamte Zunft der Diplomaten abzuschaffen« (S. 209).

Auch jenseits des Treibens der Diplomaten kommen Verfahrensweisen nicht nur der britischen Außenpolitik bei Ross schlecht weg. Er konstatiert insbesondere Demokratiedefizite (Beitritt zur Irak-Koalition als einsame Entscheidung des Verteidigungsministeriums), Kommunikations- und Partizipationsdefizite im Hinblick auf potenzielle Opfer außenpolitischer Entscheidungen (etwa der Irak-Sanktionen). Parlamentarische Erörterung und Kontrolle von Außenpolitik seien randständigen, wenig beachteten und wenig einflussreichen Ausschüssen überlassen.

In einem Interview mit dem amerikanischen ›Mother Jones Magazine‹ vom 27. Juli 2007 anlässlich des Erscheinens seines Buches sagte Ross: »Was ich im Sicherheitsrat gesehen habe – die Art und Weise, wie Völkerrecht gemacht wurde und die Art und Weise, wie die Bedürfnisse von leidenden Menschen oft ignoriert wurden – hat meine Überzeugung in Bezug auf die Diplomatie geformt«. Der Sicherheitsrat, insbesondere die fünf ständigen Mitglieder, erscheinen in diesem Buch als eine Festung klassischer Diplomatie, beherrscht von Staatsräson, Geheimniskrämerei und oft erschreckend sachfernen, stark personalisierten Machtrivalitäten.

Löst man die Ansichten des Autors zu Diplomaten und Diplomatie aus dem Kontext seines unmittelbaren Erlebens und seiner (späteren) Einsichten zum Irak-Desaster, dann ist das Buch ein Ärgernis. Diesem Eindruck kann man sich zunächst nur schwer entziehen, obwohl man versteht und respektiert, dass die Rückschau auf das britische und eigene Verhalten in Sachen Irak, den Autor aufgewühlt hat. Trotzdem: Wenn man das Buch als Ehemaliger der angeblich unverantwortlichen Elite [der Rezensent ist Botschafter a.D. und ehemaliger OSZE-Generalsekretär], spontanen Ärger und spontane Selbstverteidigung (»aber doch nicht bei uns«) hinter sich gelassen hat, wird man nachdenklich. Könnte das Buch nicht helfen, Orientierungspunkte für sicherlich notwendige Reformen der Auswärtigen Dienste zu finden, mit denen im Übrigen nicht nur das deutsche Auswärtige Amt längst begonnen hat? Ein paar Fragen drängten sich dem Rezensenten jedenfalls auf.

Könnte eine weitere Öffnung des Auswärtigen Dienstes zu einer kohärenten Außenpolitik beitragen? Würde mehr gegenseitiger Personalaustausch zwischen dem Auswärtigen Dienst und tüchtigen Leuten aus anderen Ressorts, aus Wissenschaft, Wirtschaft und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), dem Auswärtigen Dienst nicht helfen, seine Rolle im Rahmen der sich weltweit schnell entwickelnden

›public diplomacy‹ gut zu spielen? Könnte eine weitere Öffnung des Auswärtigen Dienstes es vielleicht auch erleichtern, dem Ziel umfassender und vernetzter Sicherheit näher zu kommen? Ich glaube nicht, dass es auf Personal-›Akquisitionen‹ in großer Zahl ankommt. Praktizierte Offenheit für eine Ergänzung von ›hauseigenem‹ Sachverstand und ›hauseigener‹ Kommunikationsfähigkeit ist, wenn dies aus der Mitte des Auswärtigen Dienstes getragen wird, ein klares Signal: Der Auswärtige Dienst ist sich seiner Grenzen bewusst. Er ist keine geschlossene Gesellschaft.

Auch was die Methoden von Außenpolitik, insbesondere ihre demokratische Legitimation anlangt, stellen sich einige drängende Fragen. Geschieht in Berlin und in Brüssel genug, um die breite Kluft zwischen den Baumeistern der Europäischen Union in Berlin und der ›Brüssel-ist-der-Leviathan-Haltung‹ der Wählerschaft zu schließen? Gelingt es Regierung und Parlament noch, die Gründe für ihre Entscheidungen über immer mehr Einsätze der Bundeswehr zu vermitteln? Erscheint der vom Kabinett im ›Aktionsplan zivile Krisenprävention‹ festgelegte Vorrang ziviler Krisenprävention und zivilen Krisenmanagements glaubwürdig, wenn in Berlin und in den Medien die Einsätze der Bundeswehr im Mittelpunkt stehen? Lohnt sich nicht eine etwas tiefere und breitere Diskussion über den hohen Stellenwert, den eine Bundesregierung nach der anderen dem Ziel eines ständigen deutschen Sitzes im Sicherheitsrat einräumt? Wohl gemerkt, auch für Ross gehen Demokratiedefizite nicht einseitig zu Lasten der Verfassungsorgane. Er fordert mit Recht, dass die Bürger mehr Interesse und Bereitschaft zeigen müssten, Verantwortung für »ihre eigenen internationalen Angelegenheiten« zu übernehmen.

All diese Fragen sind nicht neu. Von Land zu Land stellen sie sich unterschiedlich – übrigens ein Aspekt, der bei der Lust des Autors an Rundumschlägen etwas zu kurz kommt. Eigene Lösungsansätze zu den von ihm konstatierten Problemen entwickelt Ross nur zaghaf; nicht immer in unmittelbarer Nähe zu den Realitäten unserer Staaten- und Gesellschaftswelten, zum Beispiel ein wohl weltweit zu wählendes beratendes Gremium parallel zur Generalversammlung (S. 224) Auch unter diesem Gesichtspunkt würde man gern mehr erfahren über die Arbeit seiner Organisation ›Independent Diplomat‹. Sie bietet laut Informationsprospekt ihre Dienste als gemeinnütziger diplomatischer Dienst »für jene, die ihn am meisten brauchen«. Man wünscht Ross, dass sein Experiment gelingt – und weiter die notwendigen Sponsoren findet.

Zum Schluss eine Fußnote: Der britische Auswärtige Dienst gilt mit Recht als ›second to none‹. Davon hat dieses Buch den Rezensenten nicht abgebracht. Unsere Welt ist leider so: Wo viel Licht ist, da gibt es auch viel Schatten – das gilt auch im sperrigen Gelände der Außenpolitik.