

Vom Siegeszug einer Idee

IAN WILLIAMS

Fast unmittelbar vom Zeitpunkt ihrer Gründung an hoben die Vereinten Nationen das Thema ihrer eigenen Reform in schöner Regelmäßigkeit immer wieder auf ihre Tagesordnung. Seitdem schlägt sich die Weltorganisation mehr oder weniger erfolgreich durch – und das im großen und ganzen ohne durchgreifende Reformen. In der Tat erwies sie sich als beständiger, als man es ihr zugetraut hätte. In gewisser Weise erinnern ihre Leitgedanken an die ungeschriebene britische Verfassung, unter der die allgemein akzeptierten Grundregeln sich so auswirken, daß je nach Bedarf die eine oder andere Institution allmählich verschwindet, während anderen Ämtern neue Aufgaben zugewiesen werden oder gänzlich neue Einrichtungen erstehen. Es ist dies ein unerbittlicher Prozeß graduellen Wandels, nicht vergleichbar den grundstürzenden Veränderungen, die in der politischen Tradition der Vereinigten Staaten mit der Verabschiedung eines Verfassungszusatzes einhergehen. Die Gründerväter der USA hätten heutzutage erhebliche Schwierigkeiten mit der Art und Weise, wie ihre Verfassung manchmal ausgelegt und umgesetzt wird.

Numinose Qualitäten

Exakt formulierte und schriftlich niedergelegte Satzungen und Regelwerke sind eine Grundvoraussetzung neuer Organisationen, die nicht organisch gewachsen sind. Dies galt für die Vereinigten Staaten bei ihrer Gründung, es gilt bei Unternehmenszusammenschlüssen oder eben auch bei der Schaffung einer vollkommen neuartigen Einrichtung, wie dies die Vereinten Nationen im Jahre 1945 waren. Demgegenüber kann eine allgemeine Akzeptanz von Grundprinzipien, welche von der Öffentlichkeit getragen werden und über Generationen zu einer Art Gewohnheitsrecht geworden sind, die schriftliche Niederlegung einer Verfassung weitgehend überflüssig machen. Einen solchen Prozeß des Wandels haben auch die UN durchlaufen, sogar in beschleunigter Weise. Denn für die Menschen – »Wir, die Völker« – und in der Tat auch für viele Regierungen haben die UN mittlerweile eine tiefgehende Bedeutung erlangt, sind mehr als ein organisatorischer Rahmen.

Daß der Prozeß nur gemächlich daherkommt, mag durchaus frustrierend erscheinen. Henry Cabot Lodge, amerikanischer Politiker und von 1953 bis 1960 Ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen, brachte die Sache jedoch auf den Punkt, als er sagte: »Diese Organisation wurde geschaffen, um Euch davor zu bewahren, zur Hölle zu fahren. Sie wurde nicht gemacht, um Euch in den Himmel zu bringen.« Dieses Ziel immerhin hat die Weltorganisation erreicht; und doch kann, wie die zahllosen kleineren kriegerischen Konflikte mit ihren Millionen von Todesopfern belegen, die Hölle auch in kleinen Dosen verabreicht werden. Jedes derartige Ereignis ist für die Leidtragenden nicht minder schrecklich als ein großes Inferno es wäre.

Eine der bedeutendsten Veränderungen nach 1945 wurde vielleicht sogar am wenigsten wahrgenommen. Zur Zeit ihrer Gründung waren die UN eine Art Zentralkomitee der Alliierten, als Politbüro fungierte der Sicherheitsrat. Diese Exekutivbefugnisse wurden – vielleicht bedauerlicherweise – verwässert. Zwar ist der in der Charta vorgesehene Generalstabsausschuß der fünf Ständigen Mitglieder des Rates regelmäßig alle zwei Wochen im Parterre des UN-Sitzes in New York zusammengetreten, hat aber unter seinen fast 60 Beschlüssen keinen einzigen von Bedeutung zuwege gebracht. Etliche Etagen höher entstand jedoch im Laufe der Zeit das, was heute die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze des UN-Sekretariats darstellt. In der Charta war das nicht vorgesehen, und anfänglich traf dieser Ansatz bei den Ständigen Mitgliedern Frankreich und Sowjetunion auf Widerstand. Heute bildet diese Hauptabteilung einen festen Bestandteil der UN-



Ian Williams,

geb. 1949, britischer Journalist am Sitz der Vereinten Nationen, berichtet unter anderem für das in New York erscheinende Wochenmagazin »The Nation« über die Weltorganisation.

Beiträge in VN:

- Szenen einer Ehe. Die unamerikanischen UN, VN 4/1996 S. 135ff.
- Eine kritische Masse an Staatskunst. Der »Millenniums-Gipfel« der Vereinten Nationen vom September 2000, VN 5/2000 S. 161ff.
- Amerikas Krieg gegen den Terrorismus. Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington, VN 6/2001 S. 209ff.
- Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, VN 1/2002 S. 10ff.
- Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit. Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus, VN 6/2002 S. 213ff.

Struktur. Umgekehrt hat der Treuhändler, als mit Palau das letzte Treuhandgebiet unabhängig geworden war, vor zehn Jahren seine Tätigkeit ausgesetzt; aber de jure besteht er noch und beflügelt die Phantasie hinsichtlich möglicher neuer Aufgaben. Geschwankt hat über die Jahre hinweg die Bedeutung des Sicherheitsrats im Verhältnis zur Generalversammlung – dies richtete sich üblicherweise danach, welches der beiden Hauptorgane Washington gerade besser instrumentalisieren konnte.

Der größte Wandel aber war die veränderte Wahrnehmung – nicht dessen, was die Vereinten Nationen tun, sondern wofür sie stehen. Wenn ich Besucher durch das UN-Gebäude in New York führe, schlage ich manchmal im Spaß (und zugegebenermaßen ein wenig unfair) vor, daß man eigentlich alle Räumlichkeiten oberhalb des Besucherbereichs und des Pressezentrums schließen könne, um sie als ein Symbol zu bewahren. Denn das ist in mancher Hinsicht ihre wichtigste Funktion. Die realen Vereinten Nationen aber sind in ihren Aktivitäten oft langsam und ineffizient. Wenn sie handeln, handeln sie häufig zu spät, und gegenüber Staaten, die etwas auf dem Kerbholz haben, verhalten sie sich zu rücksichtsvoll. Und doch sind sie kurioserweise auf Grund ihrer schieren Existenz äußerst effektiv.

Der konstante Strom an offiziellen Besuchern, Touristen und anderen, die sich auf den Weg zu den Vereinten Nationen machen, legt Zeugnis von den schwer greifbaren, geradezu numinosen Qualitäten der Weltorganisation ab. Der Amtssitz in New York, der internationales Territorium ist, gilt unzähligen Menschen auf der ganzen Welt als Symbol dafür, daß die Weltgesellschaft mehr ist als nur ein grimmer Kampf zwischen den Staaten, wie Thomas Hobbes ihn ausgemalt hatte. Betrachtet man den gegenwärtigen Zustand der UN, so kann man eher dem Vorsitzenden Mao beipflichten in seiner Aussage, daß Ideen zur materiellen Gewalt werden können. Im Falle der Vereinten Nationen ist das sicher geschehen, und zwar in einer Art und Weise, die ihre Gründerväter niemals vorausgesehen hatten und die in der Charta so nicht vorgesehen war.

Denn die Grundidee hat sich beständig weiterentwickelt. In der Gründerzeit wurde vielen Staaten noch der Mitgliedsstatus verweigert. Heute gehen Eigenstaatlichkeit und Souveränität ganz selbstverständlich einher mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen; alle Staa-



In die Abgeschiedenheit von Green Tree auf Long Island zogen sich die Mitglieder des Sicherheitsrats am ersten Juni-Wochenende zurück, um über den Entwurf einer neuen Irak-Entscheidung zu beraten. Wenige Tage später wurde die Resolution 1546 (Text: VN 3/2004 S. 110ff.) einstimmig verabschiedet. - Im Bild die Vertreter Deutschlands (Gunter Pleuger, 2. v.l.), Großbritanniens (Emyr Jones Parry, 3. v.l.) und Algeriens (Abdallah Baali, rechts hinten).

ten, abgesehen von der Vatikanstadt, gehören dazu. Allein der Sonderfall Taiwan muß – was eine Schande ist – draußen bleiben. Letzter Nachzügler war die bunt gemischte Schar von Mikrostaaten, die nach dem irakischen Einmarsch in Kuwait zur Mitgliedschaft drängte, im Vertrauen darauf, damit einen Versicherungsschutz gegen Annexion zu erwerben.

Konsens und Kompromiß

Die bloße Existenz der Weltorganisation dient als ein Katalysator für die Prozesse zum Aufbau einer wahrhaft globalen Gesellschaft. Bei einigen dieser Prozesse mag der oberflächliche Betrachter den UN im engeren Sinne – Sekretariat, Generalversammlung und Sicherheitsrat – vielleicht nur eine Nebenrolle zuschreiben; bei genauerer Untersuchung aber wird offenbar, daß die UN mit dem ersten Sandkorn in einer Auster vergleichbar sind. Sie sind gewissermaßen der Samen, aus dem die Perle der internationalen Ordnung wächst.

Auch wenn die US-Amerikaner es nur ungern zugeben, ist es ironischerweise doch so, daß ein Land, sobald es UN-Mitglied geworden ist und damit seinen Status als allgemein anerkannter Staat bescheinigt bekommen hat, zugleich einen Teil dieser Souveränität wieder abgibt. Denn es unterwirft sich den Bestimmungen der Charta. Freilich kommt das Recht, wie schon Shakespeare anmerkte, manchmal mehr durch seinen Bruch als durch seine Befolgung zu Ehren. Zyniker werden in diesem Zusammenhang auf die scheinbare Folgenlosigkeit der im Vorjahr ergriffenen unilateralen Maßnahmen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens gegen Irak verweisen, doch trifft dies nicht ganz den Punkt. Zunächst einmal waren beide Länder verzweifelt bemüht, sich an den Buchstaben der Charta zu halten, auch wenn sie diese beim Dehnen und Strecken fast zum Zerreißen gebracht haben. Und als dieser Punkt endlich erreicht war, haben sie immer noch behauptet, sie handelten im Sinne der Charta. Verbrechen werden in jeder Gesellschaft verübt, doch das heißt noch lange nicht, daß das Gesetz falsch ist. In der Causa Irak bestritten die beiden Straffälligen das bestehende Recht gar nicht, sie nahmen vielmehr in Anspruch, es richtig zu interpretieren.

Die amerikanische und britische Position liegt auf der gleichen Linie wie die israelische Reaktion auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) vom 9. Juli 2004 zum Mauerbau in den besetzten Gebieten. Die Apologeten der Politik dieser Regierungen interpretieren die Charta und das Völkerrecht einfach anders als der Rest der Welt. Im Falle des amerikanischen und britischen Vorgehens gegen Irak war sich die übrige Welt zwar vollkommen einig darüber,

daß die Kriegskoalition sich über die Charta hinweggesetzt hatte, doch wurde deren Verhalten niemals ernsthaft auf den Prüfstand gestellt – weder im Sicherheitsrat, noch in der Generalversammlung, noch beim IGH. Im Falle Israels wurde zu dessen Gunsten vorgebracht, daß das Land mit dem Gutachten des IGH nicht einverstanden sei; dieses sei somit nicht bindend, da das Völkerrecht schließlich auf dem Konsensprinzip fuße. Ohne den Nutzen des Konsenses in der zwischenstaatlichen Diplomatie und im Völkerrecht in Abrede stellen zu wollen, ist festzuhalten, daß eine solche Aussage natürlich barer Unsinn ist. Kein Rechtswesen, sei es national oder international, kann sich von der Zustimmung des Rechtsbrechers abhängig machen, wenn es effektiv sein will.

Das bei den Vereinten Nationen hochgehaltene Konsensprinzip kann natürlich bei Aktivisten etwa aus der Szene der nichtstaatlichen Organisationen eher Frustrationen auslösen. Doch der Versuch, im internationalen Kontext auf dem Weg des Kompromisses zu tragfähiger Übereinkunft zu gelangen, ist in der Regel nicht das Schlechteste und einem Konflikt allemal vorzuziehen. Letztlich ist es innergesellschaftlich wie zwischenstaatlich aber doch die Zustimmung der überwältigenden Mehrheit, die eine Rechtsordnung trägt, nicht der ausnahmslose Konsens aller. Alle Rechtsnormen gründen darauf, daß die Betroffenen sie sich zu eigen machen. In der Regel rauben, vergewaltigen und morden die Menschen nicht einfach deshalb, weil weit und breit kein Polizist zu sehen ist. Die meisten achten das Recht, weil sie seine Gültigkeit sowohl aus ethischen Erwägungen als auch wegen seiner pragmatischen Reziprozität akzeptieren. Wir selbst wollen nicht ausgeraubt, vergewaltigt oder ermordet werden, und deshalb ist es von Vorteil für uns, wenn die Gesetze, die solches Handeln untersagen, auch eingehalten werden. Der Einsatz der Polizei ist in der Regel nur bei der kleinen Minderheit der Gesetzesbrecher vonnöten.

In den internationalen Beziehungen kommt die polizeiliche Gewalt noch weniger konsequent und seltener zur Anwendung als im innerstaatlichen Kontext; hier ist eher der Konsens zwischen den Staaten von Bedeutung. Je mehr Länder demokratisch verfaßt sind, um so wichtiger wird für die Regierungen auch der innergesellschaftliche Konsens in völkerrechtlichen Fragen. In den meisten demokratischen Staaten bringt die Mehrheit der Bevölkerung dem Völkerrecht, den Vereinten Nationen und ihren Organisationen im allgemeinen einen gesunden Respekt entgegen. Sieht ihre Regierung dies anders, so wird sie bei den nächsten Wahlen dafür zu bezahlen haben; der einstige spanische Regierungschef José Maria Aznar kann ein Lied davon singen.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, daß für den britischen Premier Tony Blair der einzig mögliche Weg, einen nennenswerten Anteil der öffentlichen Meinung seines Landes hinter sich zu bringen, darin lag, daß er das Vorgehen gegen Irak als eine Aktion im Sinne der Vereinten Nationen ausgab. Sogar die Versuche der Regierung des George W. Bush, zu einer legitimierenden Resolution der UN zu gelangen, gründeten nicht allein in der Absicht, internationale Unterstützung zu erwirken, sondern auch in dem Bestreben, Zustimmung im eigenen Land zu mobilisieren. Schon im Zweiten Golfkrieg hatte die Regierung von George Bush senior ihren Erfolg bei den Verhandlungen im Sicherheitsrat eingesetzt, um auf der Grundlage des Respekts für die Vereinten Nationen die Unterstützung von Kongreßmitgliedern auch aus den Reihen der Demokraten für die Autorisierung der US-geführten Befreiung Kuwaits zu gewinnen.

Die Weigerung der Mitglieder des Sicherheitsrats im letzten Jahr, den Einmarsch in Irak abzusegnen, war in Tat und Wahrheit ein bedeutender Sieg der Vereinten Nationen und all dessen, wofür sie stehen. Daß es nicht gelang, Zustimmung für die Aktion einzuwerben, wurmte die Briten; für die Regierung Bush aber sollte es bittere Konsequenzen haben, denn sie mußte erkennen, daß selbst die USA in einem globalen Umfeld operieren, in dem die Herrschaft des Rechts einen hohen Stellenwert hat. Noch greifbarer wurde dies für die ameri-

kanischen Ölgesellschaften, denen wohlbekannt war, daß die Gerichte überall auf der Welt die UN-Charta und das Völkerrecht achten und daß niemand irakisches Öl kaufen würde, ohne daß die Eigentumsverhältnisse vom Sicherheitsrat eindeutig geklärt wären. In der ganzen Welt mußten sich die nationalen Gerichte an die internationalen Regeln halten. Ergo hatte sich die Bush-Administration binnen weniger Monate mit den UN zu arrangieren, denn sonst hätte aus Furcht vor juristischen Konsequenzen weltweit niemand mehr irakisches Öl abgenommen.

Bereits zuvor war der amerikanischen Regierung klargeworden, daß die Länder, auf die sie nach dem Sturz des Regimes durch ihre Sturmtruppen für die Besetzung Iraks gebaut hatte, ihr ohne eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrats die Unterstützung versagen würden. Staaten wie Indien, Pakistan und die Türkei – ganz zu schweigen von den meisten europäischen Ländern und Kanada – wollten weder beim Einmarsch noch bei der Besetzung Hand- und Spanndienste leisten. Angesichts des eklatanten Rechtsbruchs war dies eine beredete Demonstration der Macht des Völkerrechts und der internationalen Ordnung. Es war so etwas wie Ghandischer passiver Widerstand in globalem Maßstab. Die meisten UN-Mitglieder blieben einfach sitzen und weigerten sich, den Anordnungen der ruppigen Hypermacht zu folgen; man heuchelte nicht einmal Einverständnis.

Liliput und Gulliver

Ein Zyniker mag zwar festhalten, die USA seien mit ihrem Fehlverhalten ungestraft davongekommen, doch wie in den Märchen der Gebrüder Grimm kann die Erfüllung eines Wunsches manchmal schon Strafe genug sein. 900 tote Amerikaner, 100 Mrd US-Dollar Kriegskosten und ein Fortgang des blutigen Konflikts ohne absehbares Ende – dies alles bestätigt die zahllosen Warnungen aus dem In- und Ausland, die die Regierung in den Wind schlug.

Realpolitisch betrachtet, hat vor allem die Tatsache, daß die Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrats – aus welchen Gründen auch immer – die Zustimmung zum Irak-Krieg verweigerte, dazu geführt, daß die Vereinigten Staaten heute nicht mehr in der Lage sind, einen weiteren Gegner von Rang niederzuwerfen. Überdeutlich ist geworden, daß ein derartiges Unterfangen unmöglich ohne die Unterstützung von Verbündeten zustandegebracht werden kann. Immerhin schien es vor einem Jahr im Bereich des Möglichen zu liegen, daß die Neokonservativen im Pentagon zumindest eine Invasion Syriens und vielleicht auch Irans in Gang setzen könnten, Nordkorea als weiteren potentiellen Schauplatz nicht zu vergessen. Im Gegensatz dazu unternahm im Juni 2004 diejenigen, die in Irak unter Schwenken der ›Stars and Stripes‹ einmarschiert waren, den Versuch, einen Abzug unter der blauen Flagge der UN auszuhandeln. Der politische Feinschmecker wird sich daran erinnern, daß Präsidentenberater wie Richard Perle noch vor einem Jahr vollmundig verkündeten: »Die UN sind tot, Gott sei Dank!« Der Rest der Welt jedenfalls kann demselben Gott nunmehr mit gleicher Inbrunst dafür danken, daß wenigstens vorerst Perles Vision eines Amerikas der Kreuzzüge an der bitteren Realität zerschellt ist.

Manche Kritiker bemängelten, daß nach der Besetzung Iraks die anderen Ratsmitglieder den USA in verschiedenen Entschließungen zu weit entgegengekommen seien. Der Vorwurf ist nicht ganz fair. Gegen die belanglosen Vorteile einer gesinnungsethischen Haltung hatten sie ihre Verantwortung gegenüber dem irakischen Volk abzuwägen, dessen Not gelindert werden mußte. Auch wenn in den Resolutionen die De-facto-Verhältnisse der Besetzung und die daraus folgende Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der Provisorischen Behörde der Koalition von Beginn an anerkannt wurde, hat man jegliche Rechtfertigung oder nachträgliche Legalisierung des Einmarschs sorgfältig vermieden. Festgehalten wurde indes, daß die Besetzung

den Bestimmungen der IV. Genfer Konvention zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten und weiteren völkerrechtlichen Regelungen zu folgen habe. Prompt klagten einige Amerikaner, daß ihnen bisweilen wie Gulliver zumute sei, der von einer Unzahl legalistischer Liliputaner an den Boden gefesselt werde. Doch der Konsens der Liliputaner setzte sich durch; erst nach und nach wurden die Fesseln gelöst, im Gegenzug zur schrittweisen Akzeptanz dieses Konsenses durch den amerikanischen Gulliver.

Gleichwohl waren viele Staaten ernsthaft besorgt über den Riß, den die Vereinigten Staaten und Großbritannien in dem Gewebe der UN-Charta und des Völkerrechts verursacht haben. Es mag zwar unrühmlich und in gewissem Maße als ungerecht erscheinen, aber es herrschte die Einschätzung vor, man könne die Wunde heilen, wenn man die USA und Großbritannien auf den Pfad der Tugend zurückbringe und man sich ihrer erneuerten (wenn auch im amerikanischen Fall nur allzu berechnenden) Achtung vor der Weltorganisation vergewissere. Denn die USA sind zu mächtig, als daß man sie bestrafen könnte, und die gegenwärtige Administration hat ein zu dickes Fell, als daß sie sich der moralischen Kraft der übrigen Welt beugen würde.

Die Reaktion auf das Verhalten der USA wird somit höchsten völkerrechtlichen und moralischen Ansprüchen keineswegs gerecht, aber zugleich hat doch die Wirklichkeit – die überwältigende weltweite Unterstützung für die Charta ebenso wie das relative Scheitern der amerikanischen Anstrengungen in Irak – die US-Regierung in ihre Schranken verwiesen, so daß sie ihren Fehler so schnell nicht wiederholen wird. In diesem Sinne konnte der Riß im Charta-Gewebe gewissermaßen geflickt werden. Die Hypermacht hat zwar nicht eingestanden, daß sie die Regeln gebrochen hat, aber sie räumt wenigstens ein, daß die Regeln existieren.

Dies wurde auf beinahe metaphysische Art und Weise erreicht. In der Bühnenversion von ›Peter Pan‹ werden die Kinder alle ermahnt, ihren Glauben an die Märchen zu bekräftigen, um die sterbende Tinkerbelle wiederzubeleben. Fast könnte man sagen, daß der kollektive Glaube der Welt an das Völkerrecht die bereits fast verblichene Gesetzestreue des bösen Kapitäns Hook im Gewand der US-Administration wieder zum Leben erweckt hat.

Natürlich glaube ich nicht an Märchen, und ebensowenig an metaphysische Erscheinungen. Aber das Recht ist ein gesellschaftliches Konstrukt; also kann, wie Mao gesagt hatte, die Idee zur materiellen Gewalt werden, wenn sie die Massen ergreift. Dies mag sogar für die Weltgesellschaft gelten.

Reformbestrebungen und Interessenlagen

Eine Reform der Vereinten Nationen bedeutet somit sehr viel mehr als eine bloß technische Überarbeitung. Die sowjetische Verfassung von 1936 war bekanntermaßen die demokratischste der Welt, und die indische Verfassung schafft Armut und Kastenvorurteile ab. Beides auf geduldigem Papier, aber selbst auf der internationalen Ebene werden letztlich die Kräfteverhältnisse und Interessen bestimmend dafür sein, als wie effektiv sich eine Organisationsstruktur in der Realität erweisen wird. Wenn denn die Vereinten Nationen reformiert werden sollen, dann muß eine Mehrheit der Mitgliedstaaten und ihrer Völker gleichzeitig mit dem Prozeß der Erneuerung der globalen Strukturen bei sich selbst den tatsächlichen Wandel in der Weltgesellschaft verinnerlichen.

Bedeutet diese Kautelen nun, daß wir die Reform der Weltorganisation aufgeben müssen? Ganz im Gegenteil. Doch sollten wir nicht zu schematisch an sie herangehen. Wenn wir die Grundsätze der UN weiterhin unterstützen, können wir es uns in der Tat leisten, bei den Reformen pragmatisch vorzugehen, solange sie fest auf diesen Ideen gründen. Wie Generalsekretär Kofi Annan es vor der Generalversammlung ausgedrückt hatte, muß die Organisation, will sie sich die ihr allgemein zuteil werdende Wertschätzung erhalten, auch künftig

die ganze Welt repräsentieren. Es sei äußerst wichtig, daß die Vereinten Nationen auch und gerade im Zuge ihrer Erneuerung die reale Welt widerspiegeln und repräsentieren. Doch ist diese Repräsentation durchaus unterschiedlich ausgeprägt.

Nur zu leicht übersehen wir, welches Maß an Pragmatismus bereits die Charta enthält. Denn obgleich die Staatengleichheit von allen Rednertribünen aus gepredigt wird und in der Generalversammlung jeder UN-Mitgliedstaat eine Stimme hat, ist uns aus dem wirklichen Leben – auch ohne daß wir auf George Orwells ›Farm der Tiere‹ rekurrieren müssen – doch vertraut, daß einige Staaten gleicher sind als andere. Es ist schön, Nauru an der Seite der Verfechter der internationalen Ordnung zu wissen, aber ungleich wichtiger ist es, die Vereinigten Staaten oder China dort zu haben.

Damit sind wir bei den Wurzeln der ›ungerechten‹ Zusammensetzung des Sicherheitsrats. Indes ist das wirkliche Leben nun einmal ungleich. Das pragmatische Zugeständnis der Charta an die Realität gründete jedoch in der Wirklichkeit des Jahres 1945. Wenn der Sicherheitsrat das Vertrauen der Mehrheit der Menschen wie auch der Staaten behalten will, muß er sich den gegenwärtigen Realitäten anpassen. Die Lösung liegt aber nicht im Austüfteln von Modellen im Hinblick auf Umfang und Repräsentativität des Rates. Hier haben die Amerikaner einmal recht, wenn sie darauf verweisen, daß eine Erweiterung des Gremiums auf wesentlich mehr als 20 Mitglieder seine Effektivität mindern würde. Im Laufe der Jahre ist die Mitgliederzahl im Wirtschafts- und Sozialrat auf das Dreifache der ursprünglichen Größe angeschwollen; dieser hat sodann im gleichen Maße an Durchschlagkraft eingebüßt.

Man könnte im übrigen fragen, welche Bedeutung die Völker Japans, Indiens, Deutschlands und anderer Staaten tatsächlich den Bestrebungen beimessen, für ihr Land einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu ergattern. Womöglich sind da doch eher das Streben von Spitzendiplomaten nach beruflicher Erfüllung und der Wunsch von Regierungen nach außenpolitischen Erfolgen die Triebkräfte. Idealerweise sollte Europa nur über einen – gemeinschaftlichen – Sitz verfügen. Aber ebenso ideal wäre es, wenn die Europäische Union eine effektive und einheitliche Außenpolitik verfolgen würde – was sie nicht tut und betrüblicherweise in nächster Zeit auch nicht tun wird. Permanente Stimmenthaltung eines europäischen Sitzes wäre aber fast genauso schlecht wie das ständige Veto der Vereinigten Staaten bei Nahostthemen.

Auch in anderem Zusammenhang würde die Erweiterung des Rates um neue Ständige Mitglieder Probleme schaffen. Wenn diesen Mitgliedern ein Vetorecht eingeräumt wird – worauf die meisten mutmaßlichen Kandidaten bestehen –, bräuchte man schon einen soliden naiven Optimismus, um anzunehmen, daß die doppelte Anzahl an möglichen Vetos im Rat dessen Effektivität zugute käme. In den letzten Jahrzehnten vermochten die fünf Ständigen Mitglieder ihr Vetorecht auf ziemlich pragmatische Weise zu rechtfertigen. Denn es ist außerordentlich schwierig, einen UN-Beschluß gegen eine Atommacht durchzusetzen. Würde aber die Eigenschaft einer Nuklearmacht zur Zugangsvoraussetzung erhoben, dann müßte man nicht nur Israel, Pakistan, Indien und vielleicht auch Iran als Ständige Mitglieder zulassen, sondern würde sofort für Staaten wie etwa Argentinien, Brasilien oder Südafrika Anreize schaffen, sich derartige Waffen zuzulegen.

Gibt es hier überhaupt Lösungen? Es gibt sie; und viele von ihnen setzen bei der Generalversammlung an. Zunächst einmal müßten die prospektiven Kandidaten für einen Sitz im Sicherheitsrat beweisen, daß sie diesen Sitz auch verdienen. Konsens sollte sein, daß eine Kandidatur, sei es für einen nichtständigen oder für einen Ständigen Sitz, auch nicht die geringste Chance hat, wenn das Land nicht über eine echte und stabile Demokratie verfügt, die die bürgerlichen und politischen Rechte garantiert; weitere Voraussetzung wäre die Einhaltung der Beschlüsse der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.

Mit welchem Recht kann eigentlich die Generalversammlung die Reform des Sicherheitsrats verlangen, wenn sie – sieht man von der ›Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten‹ ab – Länder nach Listen und Formeln ›wählt‹, die lange im voraus festgelegt werden und die die Fähigkeiten und Verdienste der Kandidaten kaum oder überhaupt nicht berücksichtigen? Kann denn die Entsendung eines weiteren Entwicklungslands in den Sicherheitsrat einen Ausgleich dafür schaffen, daß Staaten wie Marokko oder Indonesien in den Rat gewählt wurden, obwohl sie die sie betreffenden UN-Resolutionen zu Westsahara respektive Osttimor ignorierten, oder gar dafür, daß Rwanda auch dann seinen Sitz im Rat behielt, als seine Regierung Hunderttausende der eigenen Bürger abschlachtete?

Um es positiver ausdrücken: Anwärter auf einen Ratssitz sollten schon ein echtes und erkennbares Bekenntnis zur internationalen Ordnung ablegen, so wie Japan und Deutschland es getan haben, als sie sich aus den anachronistischen Beschränkungen der Nachkriegszeit lösten. Der gegenwärtigen deutschen Regierung läßt sich ein weithin glaubwürdiges Verhalten in den UN bescheinigen; der schwierige Balanceakt zwischen nationalen Interessen und globalen Prinzipien ist ihr durchaus gelungen.

Die ständige Mitgliedschaft im Rat ist letztlich die Folge davon, daß ein Staat eine Weltmacht ist – in wirtschaftlicher, politischer, militärischer und diplomatischer Hinsicht. Per se bringt eine ständige Mitgliedschaft diesen Status nicht zustande, obschon es so aussieht, als ob sie einen solchen Status für Frankreich und Großbritannien konserviere, wo er sich doch real verflüchtigt. Bei objektiver Betrachtung läßt sich aber nicht bestreiten, daß Rußland, Großbritannien und Frankreich trotz ihrer schwindenden Bedeutung in Tat und Wahrheit noch immer größere Schwergewichte auf der Weltbühne sind als Japan, Deutschland oder jeglicher andere Kandidat.

Um die Unterstützung der Mehrheit zu gewinnen, kann die Fähigkeit zu konstruktiver Kritik an den Vereinigten Staaten, welche Deutschland bewiesen hat, sicherlich die Chancen erhöhen. Und der Nachweis, daß man den Ländern des Südens tatsächlich mit Entwicklungszusammenarbeit zur Seite steht, kann den Druck, den Kreis der Ratsmitglieder um der bloßen zahlenmäßigen Ausgewogenheit willen aufzublähen, um einiges abmildern.

Aufwertung der Generalversammlung

Letztlich wird der Sicherheitsrat erweitert oder reformiert werden, doch wird dies ein langwieriger Prozeß sein, der sicherlich eine Reihe unzufriedener Mitgliedstaaten (und noch mehr unzufriedene Diplomaten) zurücklassen wird. Die Verengung der Sicht auf allein den Sicherheitsrat und seine Vorrechte manövriert die Reform der Vereinten Nationen indes in gewisser Weise ins Aus. Denn ein anderer Reformansatz bestünde darin, die Generalversammlung aufzuwerten. Immerhin war sie über Jahrzehnte schlicht deswegen Dreh- und Angelpunkt der Weltorganisation, weil der Sicherheitsrat sich mit Serien von Vetos selbst ins Abseits gestellt hatte. Selber könnte die Generalversammlung, wie bereits erwähnt, diejenigen Staaten, die sie in den Rat entsenden will, einer ernsthaften Qualitätskontrolle unterziehen. In den letzten Jahren haben nichtständige Ratsmitglieder wie Brasilien, Chile, Irland, Jamaika oder Mexiko hochgradig prinzipienfeste Positionen eingenommen; die fünf Ständigen Mitglieder hatten nicht einfach freie Bahn. Würden mehr Länder wie diese in den Rat gewählt, käme man der Reform dieses Gremiums ein gutes Stück näher.

Derlei reicht zwar dazu aus, bestimmte Vorhaben der Ständigen Mitglieder zu blockieren, aber natürlich nicht dazu, sich über das Veto hinwegzusetzen. Doch auch hier findet sich ein Ausweg über die Generalversammlung: Die Mitgliedstaaten sollten die Gültigkeit der Resolution 377(V) (›Vereint für den Frieden‹) anerkennen und nach ihr verfahren. Seit die Palästinenser die amerikanische Erfindung von

1950, im Sicherheitsrat zu Fall gebrachte Angelegenheiten an eine Notstandsosondertagung der Generalversammlung zu überweisen, für sich wiederentdeckt hatten, haben die Vereinigten Staaten hurtig das Verfahren für nicht mehr gültig erklärt. Hiergegen sollten die anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vernehmlichen Protest einlegen. Denn in Anbetracht der ›Verpflichtung, Schutz zu gewährleisten‹, die die sogenannte Axworthy-Kommission formuliert hat, stünde es den UN-Mitgliedern gut an, sich auf dieses Verfahren zu besinnen, das – ob es nun um Darfur, Rwanda, Kosovo oder Bosnien geht – die Möglichkeit bietet, Blockaden im Sicherheitsrat zu überwinden, die dazu genutzt werden, ungehindert weiter Völkermord zu begehen. Vor allem die EU sollte in ihrer Gesamtheit ihre Anerkennung dieses Verfahrens und seiner Ergebnisse zum Ausdruck bringen. Die am 20. Juli bei der Abstimmung über die Resolution ES-10/15 in der wiederaufgenommenen 10. Notstandsosondertagung der Generalversammlung erfolgte gemeinsame Zustimmung der Europäer zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über den israelischen Mauerbau war zwar ein kleiner Schritt für die Menschheit – aber doch ein großer Schritt hin auf eine einheitliche europäische Außenpolitik, die auf dem Grundsatz des Multilateralismus und auf der UN-Charta fußt. Eine kollektive Verantwortlichkeit hat die EU als größte Wirtschaftsmacht und bedeutendste Ansammlung gefestigter Demokratien aber mit Sicherheit: nämlich auf die Vereinigten Staaten dahingehend einzuwirken, daß sie innerhalb des Konsenses von Völkerrecht und internationaler Ordnung bleiben. In gewisser Weise braucht die EU nur auf ihre eigene Existenz zu verweisen. Jeder ihrer Mitgliedstaaten hat zugunsten dieser Mitgliedschaft Souveränität in einem bisher nicht dagewesenen Maße aufgegeben, und dies ohne nennenswerten Schaden für die betreffenden Regierungen und Völker. Im Gegenteil haben die Bürger der EU-Staaten, die mitnichten vom Heranwachsen eines europäischen Superstaats bedroht sind, bei weitem mehr garantierte Rechte als sie es in der Regel in den einzelnen Staaten hatten. Selbst ein traditionsreiches Staatsgebilde wie Frankreich mußte im Zuge der europaweiten Entwicklung schließlich auch den Bretonen, Basken und anderen Minderheitenrechte einräumen.

Ein derartiger Beweis für das Funktionieren einer multinationalen Gemeinschaft versetzt die EU in ihrer Gesamtheit in die Lage, die Amerikaner dahingehend aufzuklären (zu überzeugen wäre vielleicht zu viel verlangt), daß ihre Befürchtungen hinsichtlich eines Souveränitätsverlusts jeder Grundlage entbehren. Die EU kann Washington nunmehr auf annähernd gleicher Augenhöhe auf globale Themen verpflichten, inner- und außerhalb der Vereinten Nationen. Dies ist ein komplexer Prozeß, der gelegentliche Zugeständnisse erfordern wird, der aber niemals dazu führen darf, daß man Handlangerdienste beim Bruch des Völkerrechts leistet. Und bisweilen wird auch Prinzipientreue als Gegengewicht zu amerikanischer Verstocktheit gefordert sein.

Entwicklungszusammenarbeit und Handelspraktiken der EU sind im allgemeinen sehr viel stärker entwicklungsfreundlich ausgerichtet als die der USA. Auch sie sind noch verbesserungswürdig, bieten aber immerhin eine gute Grundlage für ein konstruktives Zusammenwirken mit den anderen Weltregionen.

Damit kommen wir wieder zum Anfang dieser Überlegungen zurück – zu den Vereinten Nationen als einer Idee, die zur materiellen Gewalt werden kann. Die Amerikaner nehmen häufig für sich in Anspruch, das erste Land zu sein, das nicht auf der Grundlage von Gebiet, Volk oder Sprache entstanden ist, sondern aus einer Idee heraus entwickelt wurde, welche ihren Niederschlag dann in der Verfassung der USA fand. Aber jenseits aller bürokratischen Regulierungen Brüssels beruht auch die EU auf einer Idee: der Überzeugung, daß Länder miteinander kooperieren und dafür einen gewissen Teil ihrer Souveränität zugunsten der Gemeinschaft abgeben können. Es ist dies die gleiche großartige Idee, die den Vereinten Nationen und ihrer Charta zugrundeliegt.

Um die Wirksamkeit der UN zu steigern, müssen wir diese großartige Idee so verfestigen, daß sie auf dem gesamten Erdball zur Selbstverständlichkeit wird. Noch den uneinsichtigsten Schurkenstaat gilt es von ihrer Kraft zu überzeugen. Diese Aufgabe ist sehr viel wichtiger als die Lösung der mathematischen Gleichung, wie viele Staaten aus welcher Region im Sicherheitsrat sitzen sollen.

Einmischen oder Heraushalten

Welt(macht)politik und Vereinte Nationen

HENNING MELBER

Die Neugestaltung des transatlantischen Verhältnisses auf der Grundlage des Völkerrechts und der Akzeptanz der »Werte und Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen als Handlungsmaxime« fordert die am 16. April 2004 veröffentlichte ›Duisburger Erklärung‹¹ deutscher Intellektueller². Diese eint das Bekenntnis:

»(D)as Völkerrecht und die Vereinten Nationen müssen nach allen Seiten gegen Versuche verteidigt werden, sie zu untergraben, zu ignorieren, zu beschädigen oder zum Machtinstrument einzelner Mächte herabzuwürdigen.«

Eine Verteidigung von völkerrechtlichen Grundwerten erfordert jenseits der negativ bestimmten Abwehr von Angriffen auf diese Werte zugleich deren Bestimmung und Einforderung im positiven Sinne. Deshalb ist zwecks Verortung der Normen und Handlungsmaximen stets danach zu fragen, wie sich diese verstehen und welche Implikationen das für das politische Handeln sowohl im Innern der Staaten als auch im Rahmen der internationalen Beziehungen hat. Diese Ausführungen geben nicht vor, umfassende Antworten darauf zu liefern, wie »das Gesetz des Dschungels« einer Welt(macht)politik tatsächlich überwunden werden könnte³. Sie werden hingegen als Standortsuche von einer Leitfrage motiviert, die von der Deutschen Kommission *Justitia et Pax* so gestellt wurde:

»In friedensethischer Hinsicht kommt der Frage, ob, wann und in welcher Weise Einmischungen bzw. Interventionen ein geeignetes Mittel zum Schutz der Menschenrechte und zur Förderung eines global verstandenen Gemeinwohls sein können, ausschlaggebende Bedeutung zu. Dieses Bewertungskriterium darf einzelstaatlichen Interessen anderer Art und Qualität nicht neben-, erst recht nicht ihnen nachgeordnet werden.«⁴

NACH DEM 11. SEPTEMBER 2001

Genau diese Umkehrung der Prioritäten ist jedoch – keinesfalls zum ersten Mal, wohl aber in neuer, besorgniserweckender Dimension – seit den Anschlägen des 11. September 2001 zu verfolgen. Bereits Mitte der neunziger Jahre zeichnete sich in den Vereinigten Staaten unter dem demokratischen Präsidenten Bill Clinton auf Druck der republikanischen Mehrheit im Kongreß ein strategischer Wandel in der US-amerikanischen Außenpolitik vom »selbstbewußten Multilateralismus« zum »hegemonialen Unilateralismus« ab⁵. So war das Feld schon bestellt, als schließlich die ungeheuerlichen Terrorakte von New York und Washington es ermöglichten, eine offene Kehrtwendung ungehemmt zu vollziehen. Sie provozierten eine US-amerikanische Interventionspolitik neuen Ausmaßes, die durch das einseitig