

Die Zukunft der Vereinten Nationen

Weltorganisation am Scheideweg – eine deutsche Perspektive

Andreas Rechkemmer

In der Irak-Frage hat sich die »Koalition der Willigen« zu einem Präventivkrieg gegen das Regime Saddam Husseins entschlossen, nachdem eine Einigung über das angemessene Vorgehen gegenüber Bagdad im obersten UN-Gremium nicht erzielt werden konnte. Kommentatoren sprechen von einer ernsten und anhaltenden Krise des Systems der Vereinten Nationen. Eine Analyse jüngster Äußerungen der deutschen wie auch der Regierungen weiterer Staaten erlaubt jedoch auch eine andere Sicht. Die aktuelle Krise des Völkerrechts könnte die seit langem überfällige Reform des Sicherheitsrats und grundlegender Entscheidungs- und Organisationsprinzipien innerhalb der Weltorganisation voranbringen. Schon formiert sich um Frankreich, Deutschland und Rußland eine Koalition der UN-Willigen, deren Engagement eine gestärkte Weltorganisation – wenn auch in anderem Gewand und mit neuer Akzentuierung – hervorbringen könnte. Eine Chance für Deutschland?

Die gegenwärtige weltpolitische Lage hat, so scheint es, zwei noch vor einer Dekade weithin beachtete Thesen zumindest relativiert: Die These vom *clash of civilizations*, dem Kampf der Kulturen – insbesondere interpretiert als Weltkonflikt zwischen revolutionärem Islam und der westlichen Wertegemeinschaft – hat sich in ihrem globalen Anspruch ebensowenig bewahrt wie die These einer *Neuen Weltordnung*, einem Modell supranationalen Primats, in dem den Vereinten Nationen eine zentrale und politikbestimmende Rolle zugemessen wurde.

Der neuerliche Riß innerhalb der Weltgemeinschaft verläuft nicht zwischen rivalisierenden Kulturen, sondern quer durch

alle bisher für homogen gehaltenen Staaten- und Wertegruppierungen – symbolisiert durch die in der Irak-Frage faktisch gespaltenen Blöcke im UN-Sicherheitsrat (SR). Angesichts der aktuellen Krise des Weltgremiums und der zumindest vorübergehenden Paralyse des Systems kollektiver Sicherheit erscheinen auch postmoderne Konzepte von *global governance* und supranationalem Primat unrealistisch.

In den kommenden Monaten wird sich erweisen, ob tatsächlich der von Teilen der US-amerikanischen Regierung prognostizierte Verfall von Autorität und Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen eintreten wird. Erste politische Reaktionen der Bundesregierung – wie auch der Regierungen

anderer Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats – legen eher eine andere Vermutung nahe: Ungeachtet notwendiger Reparaturen im transatlantischen Verhältnis werden Deutschland, Frankreich und Rußland versuchen, das angeschlagene multilaterale Modell durch gemeinsam formulierte Reformvorschläge und forcierte politische Willensbildung zu stärken, auch im Konzert mit anderen SR-Mitgliedstaaten sowie der UN-Generalversammlung.

Bei dem anstehenden zwischenstaatlichen Diskurs über die Zukunft des UN-Systems, seiner Strukturen und Aufgabengebiete, muß es gehen um:

- ▶ eine resümierende Betrachtung des Spannungsverhältnisses zwischen Völkerrecht und politischer Praxis und den daraus zu ziehenden Konsequenzen;
- ▶ die überfällige Strukturreform der Hauptorgane der UN, insbesondere des Sicherheitsrates und seiner Repräsentations- und Mehrheitsprinzipien;
- ▶ eine Überwindung jeglicher Verengung der Debatte über die Effektivität der Vereinten Nationen auf friedens- und sicherheitspolitische Aspekte und gleichzeitig um eine Aufwertung der humanitären, wirtschaftlichen und sozialen Anteile des UN-Programms;
- ▶ die Identifikation von gemeinsamen Prioritäten und strategischen Optionen zur Stärkung des Systems kollektiver Entscheidung.

Völkerrechtliche Theorie versus politische Praxis?

Die in der Charta der Vereinten Nationen verankerte völkerrechtliche Architektur basiert auf einem Set abstrakter normativer Regeln, zum Teil erheblich älter als die UNO selbst, zum Teil aus der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs gewonnen. Eine empirische Analyse der Anwendungspraxis wesentlicher Charta-Grundsätze ergibt, daß diese immer wieder relativiert, modifiziert und fortgeschrieben wurden. Das zeigt ein Blick auf drei Grundbestimmungen der Charta:

Verbot der Gewaltanwendung. Androhung und Anwendung militärischer Gewalt zwischen Staaten sind untersagt, Konflikte sind friedlich zu regeln (Art. 2 und 33). Ausgenommen ist die Ausübung des Rechts auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung (Art. 51) sowie der vom Sicherheitsrat sanktionierte Gewalteintritt (Kap. VII).

Verbot der Intervention. Das Konzept der Staatensouveränität verwehrt den UN das »Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören« (Art. 2).

Gleichheit der Staaten. Die UNO setzt »souveräne Gleichheit ihrer Mitglieder« voraus; jeder Mitgliedstaat hat in der Generalversammlung daher gleiches Stimmrecht.

Dieser letzte Grundsatz wird paradoxerweise bereits in der Charta selbst relativiert: Die tatsächlichen Machtverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg abbildend, erhielten die fünf Siegermächte eine herausragende Stellung und besitzen als einzige ein Vetorecht – ein Widerspruch, der nach Auflösung verlangt.

Ferner gilt, daß es bereits in der Vergangenheit einerseits völkerrechtlich fragwürdige und vom Sicherheitsrat nicht ermächtigte Gewaltaktionen einzelner Staaten und Staatengruppen gab (Kosovo 1999 als jüngstes Beispiel) und andererseits selbst Militäreinsätze mit UN-Mandat häufig ad hoc und ohne eindeutige Abdeckung durch einschlägige Artikel der UN-Charta durchgeführt wurden (z.B. Somalia 1993).

So sehr die Bundesregierung zu Recht auf strikter Einhaltung des Völkerrechts und insbesondere der Charta besteht, ist sie doch gut beraten, eine starre positivistische Fixierung zu vermeiden. Denn Völkerrecht schließt gewohnheits- und präzedenzrechtliche Elemente ein und hat sich, das zeigen die Beispiele, in wechselnden politischen Konstellationen häufig als dehnbar erwiesen.

Deutschland sollte sich daher aktiv an der Diskussion beteiligen, wie künftig normativ-rechtliche Grundsätze einerseits und politische Interessen und Problemlagen andererseits in einem stark veränderten

Weltumfeld mit neuartigen Krisenszenarien in Einklang zu bringen sind. Zu den Herausforderungen zählen neue Gefahren wie der internationale Terrorismus, das Problem sogenannter *failed states* sowie die Frage nach der Rechtmäßigkeit von Präventivschlägen – Phänomene, die von der UN-Charta nicht erfaßt sind, für deren Lösung es also keine gesicherte völkerrechtliche Basis gibt, obwohl eben diese – vorzugsweise multilaterale – Lösung dringlich ist.

Reformbedarf bei der UNO

Beim System der Vereinten Nationen handelt es sich, aus amerikanischer Sicht, um eine von souveränen Staaten vertraglich begründete Einrichtung, also nicht etwa um einen autonomen Akteur, sondern um ein Instrumentarium der Mitgliedstaaten, ein *set of tools*. Die wechselhafte Geschichte der UNO läßt den Eindruck aufkommen, als hätten sich in ihr letztlich immer die aktuellen Phasen und Zustände im Staatensystem widerspiegelt, als sei sie im Zweifelsfall eher *optional* denn ausschließlich beansprucht worden.

Diese Sicht ist allerdings konträr zur europäischen: Während sich die UNO zum Zeitpunkt ihrer Gründung im wesentlichen auf sicherheits- und friedenspolitische Aufgaben beschränkte und um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte besorgt war, erfuhr das System UNO von Dekade zu Dekade – vorangetrieben durch Prozesse wie Entkolonialisierung, Überwindung der Blockbildung und fortschreitende Globalisierung – eine kontinuierliche Ausweitung seiner Zuständigkeitsbereiche, bis hin zur Förderung von strategischem Management in globalen Angelegenheiten wie Umwelt-, Entwicklungs-, Sozial-, Handels- und Wirtschaftspolitik.

Ungeachtet dieser Erweiterung auf von der Gründungscharta nicht präjudizierte Felder internationaler Ordnungspolitik, einschließlich gewisser Einflußnahmemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure und transnationale Unternehmen,

basiert das Entscheidungs- und Kontrollsystem der Organisation noch immer auf ihrer ursprünglichen strukturellen Verfaßtheit: Diese wurzelt in den unmittelbaren Folgen des Zweiten Weltkriegs und bildet in ihrem wichtigsten Gremium die machtpolitischen Verhältnisse einer längst überkommenen Epoche ab – ein Atavismus, auf den das Auswärtige Amt jüngst über seine UN-Vertretung hingewiesen hat.

Die Krise des UN-Systems hat daher tiefer liegende Gründe und wurde nicht erst durch einen Alleingang einiger, sich zumindest in einer völkerrechtlichen Grauzone bewogender Mitgliedstaaten hervorgerufen – die bisherige Blockade der Reform der Weltorganisation muß überwunden, ihre Leitungs- und Entscheidungsprinzipien müssen den seit 1945 drastisch veränderten Verhältnissen angepaßt werden.

In Teilen der aktuellen Diskussion über Sinn und Zweck der Vereinten Nationen ist zudem eine Verengung auf das Organ des Sicherheitsrates einerseits und auf den Aufgabenbereich »Friedenserhaltung und Sicherheit« andererseits festzustellen.

Aus diesen Beobachtungen ergibt sich für die deutsche Außenpolitik die Notwendigkeit, auf folgende Desiderate verstärkt hinzuweisen:

Erstens. Eine Reform des Sicherheitsrates ist unerläßlich, eine zeitgemäße und gerechte Repräsentation der Weltgemeinschaft, insbesondere Asiens, Afrikas und Lateinamerikas, ist ebenso unabdingbar wie die Diskussion über eine Modifizierung des starren Veto-Prinzips. Auch wenn derzeit angesichts der Haltung der USA deren Einverständnis zu einer grundlegenden Reform nicht in Sicht ist, ist es dennoch wichtig, daß Deutschland im Konzert mit anderen Staaten dieses Thema wieder auf die Agenda setzt – was gegenwärtig über die Ständige Vertretung in New York auch geschieht.

Zweitens. Auf kaum einem Aufgabenfeld hat die UN ähnlich viele Fehlschläge zu verbuchen wie auf dem der friedenserhaltenden und -erzwingenden Maßnahmen. Die

Liste der Mißerfolge (z.B. Alt-Afghanistan, Angola, Somalia, Ruanda oder Ex-Jugoslawien) ist bei weitem länger als die der Erfolge (z.B. Namibia, Alt-Irak). Und die im Brahimi-Report im Jahr 2000 geforderten weitreichenden Verbesserungen für Friedenseinsätze – im wesentlichen robuste Mandate, schnelle Eingreiftruppen der Mitgliedstaaten und finanzielle und personelle Aufstockung des *Department of Peacekeeping Operations* in New York – wurden bislang nicht umgesetzt.

Hier stellt sich die Frage, ob *peacekeeping missions* künftig von den Vereinten Nationen zwar mandatiert und evaluiert, aber nur noch im Ausnahmefall operativ durchgeführt werden sollten – vielleicht können andere Institutionen wie NATO oder noch zu schaffende neue EU-Eingreiftruppen dies besser. Statt dessen sollte sich die UNO auf andere Kernbereiche wie etwa Flüchtlingshilfe, Menschenrechte und humanitäre Einsätze, Wahrung von einheitlichen Standards im technischen, sozialen und kulturellen Bereich, Umwelt und Entwicklung, Welthandel etc. konzentrieren, da sie hier eindeutig gegenüber bilateral ausgehandelten Regimen im Vorteil ist.

Eine Chance für Deutschland?

Die Bush-Administration hat gegenüber den Vereinten Nationen eine klare Position bezogen. Von Beginn ihrer Amtszeit an ließ sie keinen Zweifel daran, daß die UNO für sie ein optionales Instrument politischen Handelns darstellt, sie weltpolitisch relevante Entscheidungen gegebenenfalls aber eher unilateral oder per *coalitions of the willing* treffen und ausführen will. Das hat Washington bereits vor der Irak-Krise mehrfach unter Beweis gestellt: Widerruf des Kyoto-Protokolls, Aufkündigung des ABM-Vertrags zur Raketenabwehr, Verweigerung der Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof.

Einzig unmittelbar nach dem 11. September 2001 favorisierten die Vereinigten Staaten klar den Multilateralismus: Die Intervention in Afghanistan wurde von der

Staatengemeinschaft nahezu einmütig unterstützt. Im Kontext des drohenden Irak-Krieges allerdings erklärte der US-Präsident die UN für irrelevant, nachdem seine Regierung mit ihren Bemühungen gescheitert war, die Mehrheit der Mitglieder des Sicherheitsrats hinter sich zu scharen.

Schon bald dürfte sich jedoch zeigen, daß Amerika die Weltorganisation und den *good will* der Staatenmehrheit benötigen wird: humanitäre, wirtschaftliche und administrative Hilfen zum Wiederaufbau des Irak, das Einberufen von Geberkonferenzen, die Stabilisierung der Region, weitere Maßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus – all dies wird ohne die anderen Staaten nicht zu machen sein. 45 Länder hätten ihre Mitarbeit in der »Koalition der Willigen« zugesagt, so Colin Powell. Aber außer den Briten gehören ihr keine politischen oder gar militärischen Schwergewichte an, anders als noch 1991 bei der ersten Intervention im Irak.

Die Vereinten Nationen haben in ihrer Geschichte wiederholt Renaissance erlebt. So steht auch jetzt zu erwarten, daß Deutschland, Frankreich und Rußland sich für ein Wiedererstarken des Multilateralismus engagieren werden. Hier liegt eine Chance für Deutschland: So wenig unsichtig die frühzeitige Fixierung der Regierung in Sachen Irak-Krise gewesen sein mag, Deutschland findet sich nun in der Kernformation einer »Koalition der UN-Willigen« wieder und könnte von da aus eine Aufwertung seiner Rolle im Rahmen von Verhandlungen über die künftige Gestalt des Systems multilateraler Kooperation erfahren – zumindest innerhalb der Gruppe von Staaten, die eine starke und funktionierende UN favorisieren.

Vielleicht wird die Bundesregierung zusätzlich motiviert durch die Aussicht, daß die bereits begonnene Umwandlung der ehemaligen Parlaments-Liegenschaften in Bonn zu einem modernen UN-Campus eine neue Tragweite erhalten könnte, sollte sich die UNO darauf verständigen, einige ihrer Einrichtungen an den Rhein zu verlagern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364