

Inhalt

Inhaltsübersicht	5
Vorwort	7
Übersichten	15

Teil A: Die Vereinten Nationen zwischen Anspruch und Wirklichkeit	17
--	----

1. Das System der Vereinten Nationen	19
1.1 Eine kurze Geschichte der Vereinten Nationen	23
1.2 Die Charta der Vereinten Nationen: Ziele und Grundsätze	35
1.3 Die Hauptorgane: Kompetenzen, Arbeitsweisen, Entscheidungsfindung	44
1.4 Spezialorgane und Sonderorganisationen	58
1.5 Nichtsstaatliche Akteure und die Vereinten Nationen	60
1.6 Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen	61
2. Institutionenbildung, Regimedruck, Globalisierung – Eine Annäherung an Rolle und Funktion der VN	66
2.1 Zur Theorie internationaler Organisationen	66
2.2 Globalisierung als Strukturmerkmal internationaler Politik	77
2.3 Hauptaufgaben der Vereinten Nationen und der Wandel des Sicherheitsbegriffes	82

Teil B: Das Instrumentarium im Bereich der Friedenssicherung ...	85
---	----

1. Der Kern der Vereinten Nationen: Kollektive Sicherheit	87
1.1 Das Prinzip der kollektiven Sicherheit: Grenzen und Möglichkeiten ..	88
1.2 Normative Grundlagen: Das Allgemeine Gewaltverbot und die Verdrängung des Krieges aus den internationalen Beziehungen	92
1.3 Vom Völkerbund zu den VN – Die organisatorische Entwicklung der Friedenssicherung	107
1.4 Das kollektive Sicherheitssystem der VN-Charta	111

2. Die Praxis der Friedenssicherung im Wandel	119
2.1 Die ersten vier Jahrzehnte der Friedenssicherung	127
2.2 Friedenssicherung nach dem Ost-West-Konflikt	133
2.3 Neuere Entwicklungen im Bereich der Friedenssicherung	154
2.4 Abrüstung und Rüstungskontrolle im Rahmen der Vereinten Nationen .	164
2.5 Prävention als Aufgabe der Vereinten Nationen	167
2.6 Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus	171

Teil C:

Das Instrumentarium im Bereich des

Menschenrechtsschutzes	177
-------------------------------------	-----

1. Vereinte Nationen und Menschenrechte: Normative Entwicklung, Kodifizierung und Ausgestaltung	179
1.1 Die Menschenrechte in der VN-Charta	182
1.2 Die Internationale Charta der Menschenrechte	186
1.3 Umfassender Menschenrechtsschutz	192
1.4 Die ‚Dritte Generation‘ und die Interdependenz der Menschenrechte .	202
2. Die Gewährleistung der Menschenrechte: Institutioneller Rahmen und Verfahrensregeln	205
2.1 Juristische Verfahren durch Vertragsorgane	207
2.2 Menschenrechtsschutz durch VN-Organe	216
2.3 Schutz der Menschenrechte: Neuere Ansätze und Perspektiven	226

Teil D:

Das Instrumentarium in den Bereichen Wirtschaft,

Entwicklung und Umwelt	245
-------------------------------------	-----

1. Wirtschafts- und Entwicklungsfragen in den Vereinten Nationen: Problembereiche und institutionelles Design	247
1.1 Zuständigkeit und Tätigkeitsbereiche	253
1.2 Die Vereinten Nationen und die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit	255
1.3 Flüchtlingsschutz, humanitäre Hilfe und Bevölkerungsfragen	274
2. Umweltpolitik in den Vereinten Nationen: Globale Lösungsansätze für globale Probleme	280
2.1 Der Schutz der internationalen Umwelt als globale Herausforderung .	280
2.2 Die Funktionen der einzelnen VN-Körperschaften	285

Teil E:	
Reform und Neuorientierung der Vereinten Nationen	293
1. Reformansätze für das 21. Jahrhundert	295
1.1 Reformen im institutionellen Bereich	303
1.2 Reformdiskussionen im Bereich des Völkerrechts	313
1.3 Reformdiskussionen im Bereich der Friedenssicherung	318
1.4 Reformdiskussionen im Bereich des Menschenrechtsschutzes	327
1.5 Reformdiskussionen in den Bereichen Wirtschaft, Entwicklung und Umwelt	333
2. Eine neue UNO für die globalisierte Welt?	344
2.1 Multilateralismus, <i>Club Governance</i> und <i>Global Governance</i> : Chancen und Grenzen alternativer Politikmodelle	345
2.2 Ausblick: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert	354
Teil F:	
Anhang	359
1. Diskussionsfragen und Lektüreempfehlungen	361
2. Materialien	365
2.1 Die Charta der Vereinten Nationen	365
2.2 Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen	379
2.3 Mitgliederzuwachs der Vereinten Nationen	384
2.4 Das System der Vereinten Nationen	385
2.5 Literatur- und Quellenverzeichnis	386
2.6 Abkürzungsverzeichnis	418
2.7 Sachregister	423

1. Das System der Vereinten Nationen

Auch fast 70 Jahre nach ihrer Gründung unterliegt die Rolle der Vereinten Nationen (VN) in der internationalen Politik sehr ambivalenten Wahrnehmungen und Einschätzungen. Einerseits gibt es von der Friedenssicherung über die Stärkung der Menschenrechte, die Bewältigung der globalen Umweltprobleme bis hin zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus mitsamt seinen vielschichtigen Ursachen kaum ein globales Problem, bei deren Bearbeitung den VN nicht eine Schlüsselrolle zugeschrieben würde. Andererseits wird im gleichen Atemzug darauf hingewiesen, dass es dafür einer Erneuerung der VN und einem grundsätzlichen Umdenken zumal der mächtigen Mitgliedstaaten bedürfe. So ist die Forderung nach einer Reform der Vereinten Nationen auch fast schon so alt wie die Organisation selbst und mithin eine wahrhaft „unendliche Geschichte“ (Paschke 2005). Auch nach bald sieben Jahrzehnten hat es mitunter den Anschein, als müsste die Weltorganisation erst noch erfunden werden.

Sieben Jahrzehnte
Vereinte Nationen

Die VN bilden eine internationale Organisation, in der sich derzeit 193 Staaten (Stand: August 2013) in der Absicht und gegenseitigen Verpflichtung verbunden haben, über die Kriegsverhinderung hinaus Frieden und humane Lebensbedingungen für die Völker der Welt zu gewährleisten. Diese für eine internationale Organisation einmalig hohe Mitgliederzahl haben die VN im Juli 2011 durch die Aufnahme des neu gegründeten Staates Südsudan erreicht und damit ihren Anspruch auf universale Gültigkeit ihrer Ziele, Normen und Grundsätze praktisch verwirklicht. Ausnahmen sind der Vatikanstaat (der sich aber in vielfältiger Weise als aktives Nichtmitglied engagiert) sowie eine kleine Anzahl an Staaten, die nur von einer Minderheit der anderen VN-Staaten anerkannt sind. Hierzu zählen neben Taiwan der Kosovo und die Türkische Republik Nordzypern.

Die Charta der Vereinten Nationen wurde im Juni 1945 von 50 Staaten als Gründungsmitgliedern unterzeichnet (Polen, das an der Gründungskonferenz nicht teilnehmen konnte, trat später als 51. Gründungsstaat hinzu) und trat am 24. Oktober 1945 in Kraft. Seit der Gründung sind demnach 142 weitere Staaten Mitglied geworden. Diese Ausdehnung der Mitgliedschaft hatte fundamentale Folgen für die Arbeit der VN. Es wurden neue Themen in das Aufgabenspektrum der VN einbezogen, neue Organe, Organisationen und Programme geschaffen und in der Generalversammlung änderten sich die Mehrheitsverhältnisse. Die Hauptgründe für diesen Mitgliederzuwachs liegen in der vermehrten Gründung von Staaten im Zuge der Entkolonialisierung (bis in die 1970er Jahre) und der Neuordnung des Staatensystems im Zuge der Auflösung des Ost-West-Konflikts in den 1980er und 1990er Jahren. In den Zeiten des Ost-West-Konflikts gab es zudem immer wieder Konflikte über die Aufnahme einzelner Staaten, die dazu führten, dass Aufnahmeanträge zeitweise am wechselseitigen Veto der Blockfüh-

Universale
Organisation

rungsmächte USA und Sowjetunion scheiterten und in Phasen weltpolitischer Entspannung dann zugelassen wurden. Es ist nicht auszuschließen, dass sich durch den Zerfall oder die Neugründung von Staaten die Mitgliederzahl in den kommenden Jahren weiter erhöht.

Mitgliedschaft Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft sind in den Artikeln 3 bis 6 der Charta niedergelegt. Demnach können „alle friedliebenden Staaten“ Mitglied werden (der Wesensgehalt des Begriffes ‚friedliebend‘ ist aber nicht näher definiert und insofern als handhabbares Kriterium für die politische Praxis wenig tauglich), sofern sie „die Verpflichtungen der Charta übernehmen können und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen“. Ein Austrittsrecht ist in der Charta nicht vorgesehen - dennoch trat Indonesien als bisher einziges Land von März 1965 bis September 1966 aus. Allerdings kann die Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates unter bestimmten Voraussetzungen einem Staat die Ausübung seiner Mitgliedsrechte zeitweilig entziehen und sogar Mitglieder ausschließen. Dies ist allerdings in der Praxis noch nicht vorgekommen.

Übersicht 1: Mitgliederzuwachs der Vereinten Nationen

Gründungsmitglieder	51 Staaten
1945 – 1954	9 Staaten
1955 – 1974	78 Staaten
1975 – 1984	21 Staaten
1985 – 2004	32 Staaten
Mitglieder 2013	193 Staaten

Quelle: Vereinte Nationen

Aufnahme Die Aufnahme eines Staates in die Organisation der Vereinten Nationen erfolgt formal auf Empfehlung des Sicherheitsrates durch Beschluss der Generalversammlung (GV). Der UNO können nur souveräne Staaten beitreten. Daher betrachten gerade neu entstandene Nationen ihre Aufnahme in die Vereinten Nationen als augenfälligstes Symbol ihrer Staatlichkeit. Fast zwangsläufig entstanden jedoch immer wieder Konflikte um die Frage, was einen Staat für die Aufnahme qualifiziert bzw. welchem staatlichen Gebilde das Vertretungsrecht in den VN zusteht. Ein Beispiel ist etwa die Repräsentation Chinas, die lange Zeit durch die Republik China (Taiwan) erfolgte, aber auf Beschluss der Generalversammlung seit 1971 von der Volksrepublik China als einzig akzeptierter Vertretung Chinas wahrgenommen wird (Neukirchen 2005). Einen anderen Fall stellt die Weigerung der Generalversammlung in den Jahren 1974 bis 1994 dar, aufgrund der Rassendiskriminierung (Apartheid) die südafrikanische Regierung als legitime Vertreterin Südafrikas anzuerkennen. Im Falle Deutschlands wurde erst im September 1973 eine Aufnahme von zwei deutschen Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, möglich. Durch den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland im Oktober 1990 wurde die Mitgliedschaft der DDR dann wieder hinfällig.

Weitere Probleme ergeben sich mitunter aus der Auflösung von Staaten oder aber im Fall der Sezession einzelner ‚Staatsteile‘, die dann die völkerrechtliche Souveränität beanspruchen. Gerade das Beispiel des Kosovo zeigt hier die Schwierigkeiten auf, mit denen ein junger Staat bei seinen Beitrittsbemühungen zu den Vereinten Nationen konfrontiert werden kann. Obwohl ein Rechtsgutach-

ten des Internationalen Gerichtshofs vom 22. Juli 2010 bestätigte, dass die durch das Kosovo am 17. Februar 2008 erklärte Unabhängigkeit von Serbien völkerrechtskonform war, wird dessen Status als souveräner Staat von einer Reihe von VN-Mitgliedern, unter ihnen die Russische Föderation und China, bestritten. Da diese beiden Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates die Zustimmung zur erforderlichen Aufnahmeempfehlung für das Kosovo verweigern, bleibt es offen, ob und wann das Land seine VN-Mitgliedschaft erlangen kann.

Hier bereits zeigt sich die Natur des Völkerrechts als ein vorwiegend politisches Recht, das stark von der Durchsetzungsmacht der jeweiligen Akteure abhängt. Seine praktische Durchsetzung stößt zudem oftmals an Grenzen, weil das internationale System über kein vergleichbar verbindliches Sanktionsinstrumentarium verfügt wie ein politisches System auf nationaler Ebene. In einem gängigen einführenden Lexikon der Politik heißt es unter dem Stichwort ‚Völkerrecht‘, dass damit ein Sammelbegriff für alle Rechtsnormen zu verstehen sei, die das Verhältnis der Staaten untereinander und die Beziehungen zwischen den einzelnen Staaten und den internationalen Organisationen regeln. Im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht, so heißt es dann weiter, „kann das Völkerrecht nicht von einer zentralen Gewalt durchgesetzt werden, sondern ist von der Anerkennung der jeweiligen Staaten abhängig“ (Schubert/Klein 2011: 317). Damit ist bereits eine zentrale Kategorie der politikwissenschaftlichen Herangehensweise an völkerrechtliche Fragen benannt: Völkerrecht ist einerseits kein eigentliches Recht der Völker, sondern vielmehr ein „Staatenverkehrsrecht“ (Krell 2000: 74) welches die Beziehungen zwischen Staaten regelt. Es ist andererseits ein politisches und damit überaus voraussetzungsreiches Recht (siehe Teil E, Kapitel 1.2). Besonders deutlich zeigt sich dies in der Frage, womit die Staaten davon abgehalten werden können, gewalttätig zu werden und die internationale Ordnung zu stören bzw. was sie dazu bringt, den Frieden zu wahren.

Völkerrecht

Es ist bereits angesprochen worden, dass der Arbeit der VN eine breite Auffassung von Frieden zugrunde liegt, die über die Verhinderung von Krieg hinaus die Verbesserung der humanitären und sozialen Lage der Menschen, die Stärkung des Völkerrechts sowie weitreichende entwicklungspolitische Anliegen umfasst. Die Charta der Vereinten Nationen enthält daher ein ganzes Bündel von Regelungen, nach denen die Hauptorgane (siehe Abschnitt 1.3) geeignete Neben- und Spezialorgane zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben schaffen oder aber mit anderen Organisationen und Akteuren zusammenarbeiten können. Im Laufe der Geschichte der Vereinten Nationen ist auf diese Weise ein dichtes Geflecht von Institutionen und Kooperationsbeziehungen entstanden, für das sich die Bezeichnung ‚VN-System‘ eingebürgert hat und dessen Kern die Organisation der Vereinten Nationen (UNO bzw. VN) selbst bildet. Die Elemente dieses nach funktionalen und regionalen Kriterien differenzierten Systems lassen sich in zwei Kategorien unterteilen:

VN-System

- Erstens sind es die durch die VN selbst geschaffenen, der Generalversammlung, dem Wirtschafts- und Sozialrat bzw. dem Sekretariat zugeordneten Spezialorgane, Programme und regionalen Einrichtungen,
- zweitens sind es die Sonderorganisationen, selbständige und durch Abkommen mit den VN verbundene Körperschaften mit eigener Rechtsnatur, die sich – so ein oft verwendetes Bild – zu einer *family of organizations* zusammenfügen.

Komplexes System

Ergänzt wird dieses System durch vielfältige, mehr oder weniger formalisierte Verbindungen zu anderen Bereichen und Akteuren, etwa in der transnationalen Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft. So sind beim Wirtschafts- und Sozialrat rund 3.500 Nichtregierungsorganisationen mit Konsultativstatus registriert (siehe Abschnitt 1.5); auch unterhalten die Spezialorgane und Programme durchaus selbständige Kooperationsbeziehungen zu Expertengremien und staatlichen wie nichtstaatlichen Institutionen weltweit. Das so entstandene System der Vereinten Nationen ist ein dynamisches Gebilde, das stringent einzugrenzen schwer fällt, und dessen weit verzweigte Tätigkeiten vollständig zu überblicken auch Experten kaum mehr möglich ist.

Mit den unterschiedlichen Rechtsnaturen der beteiligten Institutionen sind zudem unterschiedliche Kompetenzen verbunden, welche die vertikale Lenkung und horizontale Kooperation der in diesem System geleisteten Arbeit alles andere als leicht machen. Unübersichtlichkeit, Redundanz und zumindest partielle Ineffizienz gehören daher auch zu den am häufigsten geäußerten Vorwürfen an die Adresse der Vereinten Nationen und des mit ihr verbundenen Systems. Dabei wird jedoch häufig zweierlei übersehen:

- Erstens ist dieses verschachtelte Gefüge nicht von selbst entstanden, sondern wurde durch die Entscheidungen der wichtigsten Akteure innerhalb dieses Systems, den Mitgliedstaaten, hervorgebracht. Ihrer Verantwortung unterliegt es, das, was unter anderen weltpolitischen Vorzeichen vormals als richtig angesehen wurde, den gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen anzupassen, auch wenn dabei erhebliche Interessengegensätze etwa zwischen Industrie- und Entwicklungsländern überwunden werden müssen.
- Zweitens ist im Laufe von fast sieben Jahrzehnten ein einzigartiges System universaler Kompetenz entstanden, das für jede der sich immer globaler entwickelnden Herausforderungen ein Forum für gemeinsame Problemanalysen und die Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten bietet. Die Unzulänglichkeiten des Systems stehen seiner entschlossenen Nutzung durch die Mitgliedstaaten weniger im Weg als deren oft schwach ausgeprägter Wille zu multilateraler Kooperation.

VN-Familie

Wenn also in der Fachliteratur vom ‚VN-System‘ oder gar von der ‚VN-Familie‘ gesprochen wird, so ist dies richtig hinsichtlich der Beschreibung des umfangreichen Netzes von Institutionen, das die VN im Laufe ihrer Geschichte ausgebildet haben. Eine solche Bezeichnung verschleiert jedoch die mangelnde Abstimmung innerhalb und zwischen diesen Netzen sowie die realen Machtstrukturen, bei denen die Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle spielen. Denn trotz der beiden genannten Einschränkungen ist der Vorwurf von Kooperationsdefiziten nicht aus der Luft gegriffen. Das VN-System zeichnet sich mithin durch eine „kompliziert-diffuse Struktur“ aus, die „eher als Netzwerk von sehr lose miteinander gekoppelten, teils de jure, teils de facto autonom agierenden Institutionen zu kennzeichnen ist“ (Hüfner 2000: 596). Die Entscheidungsprozesse im VN-System verlaufen dezentral, die Verantwortlichkeiten sind eher diffus verteilt und die Abstimmungsprozesse verlaufen hauptsächlich horizontal, da das System eine „lose Konföderation semi-autonomer Einheiten“ (Prantl 2007: 292) ist, was sich oftmals zu Lasten der Arbeitseffizienz auswirkt. Die zahlreichen Initiativen, etwa der ‚*Delivering as one*-Bericht‘ der Hocharangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen“ (UN-Dok A761/583)

vom November 2006, haben daran nichts Grundlegendes ändern können (siehe Teil E, Kapitel 1.5).

1.1 Eine kurze Geschichte der Vereinten Nationen

Die Organisation der Vereinten Nationen blickt nunmehr auf eine rd. 70-jährige Geschichte in einer sich turbulent verändernden Welt zurück. So war die Entstehung der VN noch auf das Engste mit den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges verknüpft, in dessen Endphase ihre Gründung auf der Konferenz von San Francisco im Frühjahr 1945 fiel. Der aufziehende Kalte Krieg machte es der Organisation dann weitgehend unmöglich, sich in ihrem ureigenen Aufgabengebiet – der internationalen Friedenssicherung – wirkungsvoll zu engagieren. Ihr wichtigstes Entscheidungszentrum, der Sicherheitsrat, war durch den Antagonismus der Supermächte USA und Sowjetunion im Zustand einer faktischen Dauerblockade. Über Jahrzehnte stand daher die Bearbeitung so tief greifender globaler Prozesse wie der Dekolonisation und ihrer Begleit- bzw. Nachfolgekonflikte im Schatten des Ost-West-Konflikts.

In diese Zeit fielen aber auch das kontinuierliche Wachstum der Mitgliederzahl der Vereinten Nationen, ihr institutioneller Ausbau, die Differenzierung ihrer Arbeitsfelder sowie die Entwicklung neuer politischer Instrumente, etwa in der Friedenssicherung oder im Menschenrechtsschutz. Den Durchbruch zu einer wirklichen Weltorganisation und die Realisierung des universalen Gültigkeitsanspruches ihrer Normen und Werte schafften die Vereinten Nationen indes erst nach der Annäherung der Supermächte und der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes zu Beginn der 1990er Jahre. Der Zerfall des sozialistischen Lagers und der Sowjetunion selbst brachte einen neuen Mitgliederschub, der Sicherheitsrat erlebte eine nie gekannte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit und der Zuständigkeits- und Regelungsbereich der Vereinten Nationen vergrößerte sich dynamisch bis hinein in zahlreiche innerstaatliche Belange der Mitgliedstaaten.

Diese unter dem Vorzeichen der Globalisierung explosionsartig anwachsende Aufgabenfülle führte die VN jedoch auch an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit. Nach dem Scheitern einiger großer Friedensmissionen wechselten sich binnen weniger Jahre Phasen der Marginalisierung und der Renaissance ab. Nach dem 11. September 2001 und dem Golfkrieg des Jahres 2003 standen die Vereinten Nationen vor einer Wegscheide: Sie müssten mit der Unterstützung ihrer Mitgliedstaaten die für den Fortbestand der Organisation in einer komplexen Welt erforderlichen institutionellen und normativen Reformen bewältigen. Aber auch fast ein Jahrzehnt nach dem Gipfeltreffen anlässlich des 60-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen, mit dem die Weltorganisation grundlegend erneuert werden sollte und an dem im September 2005 mehr als 150 Staats- und Regierungschefs teilgenommen haben, bleibt weiter ungewiss, ob diese Reformen initiiert und umgesetzt werden, in welche Richtung sich die VN entwickeln werden und ob sie ihre Relevanz in der internationalen Politik behalten bzw. werden steigern können (siehe Teil E).

Diese Geschichte der Vereinten Nationen soll im Folgenden überblicksartig und in Phasen aufgeteilt dargestellt werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass eine derartige Einteilung nie exakt ist und sich die verschiedenen Phasen und

sieben Jahrzehnte
wechselhafter
Entwicklungen

Phasen

Entwicklungen überlappen. Auf eine umfassende Analyse und Diskussion der einzelnen Entwicklungsschritte wird an dieser Stelle verzichtet. Anstelle einer historischen Gesamtschau wird in den folgenden Teilen die Erörterung der Arbeitsgebiete der Vereinten Nationen unter sorgfältiger Berücksichtigung ihrer Genese und ihres geschichtlichen Kontextes vorgenommen.

Die Gründungsphase (1941-1945)

Vorgeschichte:
Scheitern des
Völkerbundes

Erste Überlegungen zur Gründung einer neuen Organisation zur Sicherung des Weltfriedens reichen bis in die Zeit vor Beginn des Zweiten Weltkrieges zurück. Angesichts unverhohlener Aggressionsbestrebungen des Deutschen Reiches, Italiens und Japans war US-Präsident Franklin D. Roosevelt schon 1937 von der Unvermeidbarkeit eines weiteren großen Krieges überzeugt, in dessen Verlauf auch die USA verwickelt werden würden. Eine in weiten Teilen der US-Bevölkerung verbreitete isolationistische Stimmung erforderte indes die Schaffung eines politischen Rahmens, innerhalb dessen auch ein amerikanisches Engagement mit zu erwartenden großen Opfern Akzeptanz finden könnte. Ein wichtiger Anknüpfungspunkt waren in dieser Frage die Lehren aus dem Schicksal des Völkerbundes. Diese Organisation, nach dem Ende des Ersten Weltkriegs als Versuch geschaffen, Krieg und Gewalt schrittweise aus den internationalen Beziehungen zu verdrängen, lag schon seit Jahren am Boden und war nicht in der Lage gewesen, sich der aufziehenden Katastrophe entgegenzustellen. Für diese Schwäche des Völkerbundes waren viele Gründe maßgeblich, von unzureichenden normativen Bestimmungen über mangelnde Befugnisse der Organisation bis hin zu der unglücklichen Verknüpfung von Friedenssicherungsaufgaben mit der Durchführung der Verträge von Versailles, Trianon, St. Germain und Neuilly, mit denen der Erste Weltkrieg beendet worden war.

Wilson, Roosevelt,
Churchill

Als entscheidend aber muss angesehen werden, dass es dem Völkerbund nie gelungen war, in seinem ständigen Rat alle großen Mächte in die Verantwortung für den Weltfrieden einzubinden. Das Deutsche Reich und Japan traten als ständige Ratsmitglieder in den 1930er Jahren aus dem Völkerbund aus, die Sowjetunion wurde 1939 nach ihrem Überfall auf Finnland ausgeschlossen. Die USA hingegen waren dem von ihrem Präsidenten Woodrow Wilson initiierten Projekt nie beigetreten, ein Fehler, den die Vereinigten Staaten nach dem neuerlichen Weltbrand nicht mehr wiederholen wollten. Im Sommer 1941 schlug daher Roosevelt dem britischen Premierminister Winston Churchill die Errichtung einer Sicherheitsorganisation zur Überwachung der niedergeworfenen Feindstaaten vor, der die USA nicht nur angehören, sondern die sie gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich führen sollten. Churchill jedoch sah Akzeptanzprobleme in der Staatenwelt gegenüber der Dominanz zweier Mächte. Er setzte eher auf eine Art weiterentwickelten Völkerbund mit einer verstärkten Repräsentanz der unterschiedlichen Weltregionen (Weber 1991: 111). In der am 14. Oktober 1941 dann gemeinsam von Roosevelt und Churchill vorgestellten Atlantik-Charta wurden zwar die funktionalen Aufgaben einer künftigen Weltfriedensordnung klar umrissen, die zu schaffende Organisation indes nur indirekt erwähnt: „Der künftige Friede kann nicht erhalten werden, wenn die Rüstung zu Lande, zu Wasser und in der Luft durch Nationen weitergeführt wird, die mit Angriffen über ihre Grenzen hinaus drohen oder zu drohen bereit sind, [...] daher glauben sie, dass die Abrüstung dieser Nationen nötig ist, solange nicht ein umfassendes und dauerhaftes System allgemeiner Sicherheit

Atlantik-Charta

besteht. Sie werden in gleicher Weise alle anderen praktischen Maßnahmen fördern und ermutigen, den friedliebenden Völkern die erdrückenden Rüstungslasten zu erleichtern“ (Atlantik-Charta, Punkt 8). Der Atlantik-Charta schlossen sich nach dem Kriegseintritt der USA mit der zum 1. Januar 1942 abgegebenen *Declaration by United Nations* 26 weitere Staaten an, die sich in der Erklärung zugleich zur Unterstützung der Kriegsallianz gegen Deutschland, Italien und Japan verpflichteten. Eine konkrete Aussage über die Schaffung einer neuen Institution enthielt aber auch diese Erklärung noch nicht. Die Selbstbezeichnung dieser Staatengruppe als ‚Vereinte Nationen‘ jedoch wurde später dann zum Namen der Weltorganisation.

Hatte Roosevelt 1941 noch an eine Führung der Nachkriegsordnung durch die USA und Großbritannien geglaubt, war er ein Jahr später willens, auch die Sowjetunion und China in den Kreis der für den Frieden verantwortlichen Mächte einzubeziehen (Russell 1958: 96). Nach wie vor sah er in den Feindstaaten die Hauptgefahrenquelle, die durch die Kooperation der *Four Policemen* unter Kontrolle zu bringen sei. Churchill wandte dagegen ein, dass sich die künftige Zusammenarbeit mit der Sowjetunion als schwierig erweisen und das durch Bürgerkrieg und japanische Besetzung geschwächte China seiner Verantwortung nicht gerecht werden könnte (Luard 1982 I: 19). Churchill konnte sich mit seinen weiter elaborierten Vorstellungen von einer stark regionalisierten Organisation (so schlug er Regionalräte für Europa und Asien unter dem Dach einer gemeinsamen Organisation vor) nicht durchsetzen. Im Oktober 1943 wurde auf der Außenministerkonferenz in Moskau die Republik China in den Kreis der vier Hauptverantwortlichen für den Weltfrieden kooptiert. In ihrer Abschlusserklärung legten die vier Mächte dann fest, „(t)hat they recognize the necessity of establishing at the earliest practicable date a general international organization, based on the principle of the sovereign equality of all peace-loving states, and open to membership by all such states, large and small, for the maintenance of international peace and security“ (Joint Four Nation Declaration 1943: Punkt 4). Die Moskauer Konferenz brachte damit den Durchbruch für die Schaffung der Vereinten Nationen. Nach der Konferenz von Teheran (November 1943) erarbeiteten die USA federführend eine Skizze (*outline plan*) für die Weltorganisation, die insbesondere die Schaffung eines *Executive Council*, den späteren Sicherheitsrat in Zentrum der Mechanismen zur Entscheidungsfindung stellte. In einem weiteren Schritt entwickelte dann das *US State Department* im Verlauf des Jahres 1944 Vorschläge für eine Organisation und stimmte diese mit den übrigen drei Mächten ab. Zu den wichtigsten dieser Vorschläge im Vergleich zur vorherigen Skizze gehörten die Erweiterung des Kreises der künftigen ständigen Mitglieder um Frankreich sowie die Einbeziehung regionaler Abmachungen in das kollektive Sicherheitssystem. Diese US-Vorschläge wiederum bildeten die Grundlage für die Konferenz von Dumbarton Oaks, wo vom 21. August bis 9. Oktober 1944 eine Expertenrunde mit der Ausarbeitung eines ersten Statutenentwurfs befasst wurde (siehe hierzu ausführlich Hilderbrand 1990).

Tatsächlich konnte in Dumbarton Oaks Übereinstimmung über den größten Teil der Bestimmungen hergestellt werden, die dann in die Charta der Vereinten Nationen eingingen. Einige strittige Punkte indes blieben offen und konnten erst in direkten Verhandlungen zwischen Roosevelt, Churchill und Stalin im Februar 1945 in Jalta ausgeräumt werden. Angesichts der sich abzeichnenden Dominanz des amerikanischen Lagers in der Organisation hatte die Sowjetunion auf der Einbeziehung ihrer 16 Unionsrepubliken als gleichberechtigte Mitglieder beharrt. Hier konnte ein Kompromiss dergestalt gefunden werden, dass die Ukraine

Vier Weltpolizisten

Dumbarton Oaks

Jalta

und Weißrussland tatsächlich eine eigene Mitgliedschaft erhielten. Zudem wurde das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat so gestaltet, dass für Entscheidungen in Nichtverfahrensangelegenheiten ein Quorum von sieben der elf Stimmen unter Einschluss aller fünf ständigen Mitglieder erforderlich war. Damit begründete die so genannte Jalta-Formel das Veto-Recht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Die Sowjetunion erreichte sogar, dass die Entscheidung, ob eine Verfahrensfrage vorliegt oder nicht, ebenfalls dem Veto-Recht unterworfen ist. Auch bezüglich der Einschränkung des Veto-Rechts für Fälle, in denen ein ständiges Mitglied selbst betroffen ist, konnten sich Roosevelt und Churchill nicht durchsetzen. Einzig in Verfahren der friedlichen Streitbeilegung nach Kapitel VI sollen sich ständige Mitglieder in sie selbst betreffenden Angelegenheiten der Stimme enthalten. Schließlich scheiterte in Jalta auch die amerikanische Initiative zur Verankerung der Menschenrechte in der Charta am Widerstand Stalins, der keinen Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Weltfrieden herstellen mochte.

Konferenz
von San Francisco

Nach den Übereinkünften von Jalta luden vier der fünf ständigen Mitglieder (Frankreich war über seine Nichteinladung nach Jalta verärgert) als *sponsoring powers* die 45 Kriegsgegner Deutschlands und Japans zur Gründungskonferenz der Vereinten Nationen nach San Francisco ein. Polen durfte erst als 51. Gründungsmitglied dazu stoßen, nachdem seine politische Repräsentanz im Sinne der Sowjetunion geklärt war. Auf dieser vom 25. April bis 26. Juni 1945 durchgeführten Zusammenkunft stand insbesondere die doppelte Privilegierung der Großen Fünf durch permanente Mitgliedschaft und Veto-Recht im Sicherheitsrat in der Kritik. Allerdings machten die Großmächte von Anfang an klar, dass dies der Preis für ihre Einbeziehung in die Verantwortung für den Frieden war. Derart vor die Wahl gestellt, die herausgehobene Position der ständigen Mitglieder zu akzeptieren oder aber das Projekt einer Weltorganisation für den Frieden aufgeben zu müssen, entschieden sich die Gründungsstaaten für das aus ihrer Sicht kleinere Übel. Die dann in ihren 19 Kapiteln und 111 Artikeln detailliert ausgearbeitete und verabschiedete Charta trat am 24. Oktober 1945 mit der Hinterlegung der sowjetischen Ratifikationsurkunde in Kraft.

VN-Charta als
Kompromiss

Mit der Charta ist den Staaten in der historischen Ausnahmesituation der Endphase des Zweiten Weltkriegs ein alles in allem bemerkenswerter Kompromiss gelungen. So weist die Organisation der Vereinten Nationen deutlich stärkere egalitäre, dem Völkerbund entlehnte Charakteristika auf, als dies Roosevelt ursprünglich intendiert hatte. Dieser Wandel von einer straff geführten Sicherheitsinstitution zu einer Staatenorganisation mit einem breiten Aufgabenspektrum wurde auch von der zunehmenden – von Churchill bereits sehr frühzeitig geäußerten – Einsicht getragen, dass die für die Übernahme der Verantwortung für den Weltfrieden erforderliche Einigungsfähigkeit der Großen Fünf kaum herstellbar sein würde. Zu deutlich warf der aufziehende Gegensatz zwischen demokratischem und sozialistischem Lager seinen Schatten auf die Verhandlungen über die Vereinten Nationen. Statt sich die Last dieser Verantwortung aufzubürden, sorgten die Großmächte dafür, dass die Regeln des kollektiven Sicherheitssystems nicht auf sie selbst angewendet werden konnten. Dies führte unter den Vorzeichen des sich bald einstellenden Kalten Krieges zu einer weitgehenden Stagnation der Organisation in wichtigen Bereichen wie eben dem Sicherheitsrat. Andererseits jedoch sorgte diese Konstellation auch dafür, dass die Vereinten Nationen nicht direkt für den Austrag des Ost-West-Konfliktes instrumentalisiert werden konnten. An einer solchen Probe wären sie mit Sicherheit zer-

brochen. So aber war die Organisation zwar in mannigfacher Hinsicht gelähmt, konnte aber auf einer Reihe von Feldern Initiativen umsetzen und Instrumente entwickeln, die es ohne das Vorhandensein dieser Organisation kaum gegeben hätte.

Aufbruch und Stagnation im Kalten Krieg (1945-1954)

Noch vor dem Inkrafttreten ihrer Charta begannen die Vereinten Nationen mit ihrer organisatorisch-institutionellen Ausgestaltung. Ein alle Mitgliedstaaten umfassender Vorbereitungsausschuss (*preparatory committee*) wurde geschaffen, die entscheidende konzeptionelle Arbeit indes wurde durch den Exekutivrat (*executive committee*) geleistet, dem vierzehn Staaten angehörten, darunter die *Permanent Five*. Zügig konnte über die Struktur der Generalversammlung Einigkeit erzielt werden; hier griffen die Staaten auf das Vorbild des Völkerbundes zurück und beschlossen die Schaffung von sechs Hauptausschüssen. Gegen den Wunsch der Sowjetunion, die sich für eine dezentrale Sekretariatsstruktur bei allen Hauptorganen ausgesprochen hatte, wurde ein einheitliches VN-Sekretariat ins Leben gerufen. An dessen Spitze trat dann – nach einigen Ost-West-Gepfänkeln – am 1. Februar 1946 mit dem norwegischen Außenminister Trygve Lie der erste Generalsekretär der Vereinten Nationen. Im Zuge der Wahl des Generalsekretärs kam man auch überein, dass dieses Amt von keinem Vertreter der fünf ständigen Mitglieder bekleidet werden sollte. Nach der Selbstauflösung des Völkerbundes am 18. April 1946 übernahmen die Vereinten Nationen nicht nur dessen Liegenschaften in Genf, sondern auch seine Arbeitsgremien im sozialen und wirtschaftlichen Bereich. Mit den ersten bereits bestehenden Sonderorganisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) wurden Sonderabkommen geschlossen, andere wie die *Food and Agriculture Organisation* (FAO) wurden neu gegründet. Auch die ersten eigenen Hilfsorgane der Organisation wie das Kinderhilfswerk UNICEF (1946) oder die Wirtschaftskommission für Europa (*Economic Commission for Europe*, ECE, 1947) wurden geschaffen. Nachdem die Verankerung der Menschenrechte in der UN-Charta am sowjetischen Widerstand gescheitert war, ging die 1946 ins Leben gerufene Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen daran, eine *International Bill of Human Rights* außerhalb der Charta zu entwickeln. Als erster Meilenstein in der VN-Menschenrechtsarbeit konnte am 10. Dezember 1948 in Resolution 217 A (III) die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet werden.

VN-Generalsekretär

Die konstituierende Sitzung der Generalversammlung fand am 10. Januar 1946 in der *Westminster Hall* in London statt, ohne dass zu diesem Zeitpunkt die Frage des Hauptsitzes der Organisation geklärt gewesen wäre. Die meisten europäischen Staaten sprachen sich für eine Verankerung der neuen Organisation in Europa aus. Generalsekretär Lie indes verwies auf das tragische Schicksal des Völkerbundes und plädierte für einen Neuanfang in den USA, auch um diese enger in die Geschicke der Vereinten Nationen einzubinden: „The challenging question of the future was how to secure the fullest possible US participation in whatever international organization might emerge. A repetition of the tragedy of the League of Nations, stemming not least from the US's refusal to join could not be permitted“ (Lie 1954: 54). Nachdem sich die Generalversammlung am 14. Februar 1946 mit knapper Mehrheit für die USA als Sitzstaat des VN-Hauptquartiers ausgesprochen hatte, beendete ein Geschenkangebot US-amerikanischer des Ölun-

Konstituierung

USA als Sitz des Hauptquartiers

ternehmers und Philanthropen John D. Rockefeller Jr. schließlich die monatelange Diskussion um den Ort für dessen Ansiedlung. Rockefeller erklärte sich bereit, die Summe von 8,5 Millionen US-Dollar für den Kauf eines Grundstückes am New Yorker *East River* bereitzustellen. Das Angebot wurde am 14. Dezember 1946 von der Generalversammlung akzeptiert, im Juni 1947 wurden der exterritoriale Status des Geländes sowie die Bedingungen für den Bau des Hauptquartiers in den folgenden Jahren zwischen VN-Generalsekretär und US-Regierung vertraglich fixiert. Bis zu ihrer ersten Sitzung im neuen Glaspalast im Oktober 1952 waren Generalversammlung und Sekretariat provisorisch in Lake Success im Staat New York untergebracht.

Ost-West-Konflikt

Viele der organisatorischen Entscheidungen in der Aufbruchphase der VN standen bereits unter dem Einfluss des sich entwickelnden Ost-West-Gegensatzes. Angesichts der noch eindeutigen Mehrheitsverhältnisse in der Generalversammlung, deren Abstimmungsprozeduren ja kein Veto kennen, konnte sich das westliche Lager jedoch stets weitgehend durchsetzen. Anders sah die Situation im Sicherheitsrat der Organisation aus. Hier waren Vetos und Vetodrohungen beständiger Begleiter der Diskussionen (Patil 1992). Im Sicherheitsrat zeigte sich, in welchen engen Grenzen Roosevelt's Optimismus bezüglich der Verantwortung der *global policemen* gerechtfertigt war.

Ein erster Konflikt bahnte sich in der Debatte um die Aufnahme neuer Mitglieder an. Artikel 4, Abs. 1 der Charta sieht vor, dass „Mitglied der Vereinten Nationen alle sonstigen friedliebenden Staaten werden [können], welche die Verpflichtungen aus der Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen“. Über die so konditionierte Aufnahme entscheidet gemäß Artikel 4, Abs. 2 die Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates. Damit ist jedem ständigen Mitglied ein Vetorecht auch bezüglich der Zulassung neuer Mitglieder eingeräumt. In den der Gründung folgenden Jahren wachten die Supermächte mit besonderer Sorgfalt darüber, dass das jeweils andere Lager keinen zahlenmäßigen Zuwachs in der Generalversammlung erhielt. So wurde mit Afghanistan, Island, Schweden und Thailand (1946), Jemen und Pakistan (1947) sowie Burma (1948) nur eine eher kleine Gruppe von Staaten akzeptiert, die beide Lager als weitgehend neutral betrachteten. Dagegen scheiterten bis 1949 Dutzende anderer Staaten. Israel schließlich war 1949 für einen Zeitraum von sechs Jahren der letzte Staat, der in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde. Erst nach 1955 konnte die Blockade überwunden und einem breiten Strom neuer Mitglieder der Weg in die Vereinten Nationen eröffnet werden.

Stagnation

Schnell entwickelten sich auch Auseinandersetzungen an den Nahtstellen zwischen den Blöcken. Im Iran, in Griechenland und in der Tschechoslowakei versuchte die Sowjetunion ihren Einflussbereich auszudehnen, in der Berlin-Krise 1948/49 schließlich forderte sie die Westmächte ganz unmittelbar heraus. Die Vereinten Nationen boten Vermittlungsbemühungen an, starteten eigene Initiativen und spielten insgesamt eine konstruktive Rolle, ohne jedoch den Verlauf der politischen Prozesse zwischen den Großmächten entscheidend beeinflussen zu können. Im Palästina-Konflikt setzten die Vereinten Nationen erstmals Waffenstillstands- und Beobachtungskommissionen ein (aus der 1948 geschaffenen Waffenstillstandskommission ging 1949 die *UN Truce Supervision Organization*, UNTSO, hervor, die älteste noch bestehende Friedensmission der Vereinten Nationen). Zusammen mit der 1949 zwischen Indien und Pakistan im Kaschmiral geschaffenen *UN Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMO-

UNTSO

GIP) wurden hier die Grundsteine für souveränitätsschonende, nichtsdestoweniger aber erfolgreiche Friedenssicherungskonzepte am Rande der Interessensphären der Supermächte gelegt.

Zu einer schweren Belastungsprobe des noch jungen kollektiven Sicherheitssystems der VN wurde die Invasion Nordkoreas in Südkorea am 25. Juni 1950. Der Sicherheitsrat trat sofort zusammen und verabschiedete noch am selben Tag seine Resolution 82, in der die „immediate cessation of hostilities“ und der Rückzug der nordkoreanischen Streitkräfte hinter den 38. Breitengrad verlangt wurden. In Abschnitt III forderte der Sicherheitsrat alle Mitgliedstaaten auf, „to render every assistance to the United Nations in the execution of this resolution and to refrain from giving assistance to the North Korean authorities“ (S/RES/82 vom 25. Juni). Die Resolution wurde mit neun Ja-Stimmen bei Enthaltung Jugoslawiens angenommen. Allerdings fehlte die Sowjetunion bei dieser 473. Sitzung des Sicherheitsrates. Die Führungsmacht des sozialistischen Lagers protestierte durch ihren Boykott des Sicherheitsrates gegen die Entscheidung der Generalversammlung, die nach dem chinesischen Bürgerkrieg 1949 nach Taiwan geflohene nationalchinesische Regierung anstelle der kommunistischen Volksrepublik als legitime Repräsentantin Chinas anzuerkennen. Die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates betrachteten die Handlungsfähigkeit des Gremiums dennoch als gegeben und fassten ungeachtet der sowjetischen Absenz zwei Tage später den Beschluss zum gewaltsamen Vorgehen gegen Nordkorea: Er empfahl in Resolution 83, „that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area“ (S/RES/83 vom 27. Juni 1950). Damit wurde erstmals der kollektive Sicherheitsmechanismus in Gang gesetzt, allerdings nicht nach den Bestimmungen des einschlägigen Kapitels VII der Charta, sondern in Form einer die militärische Gewaltanwendung legitimierenden Empfehlung durch den Sicherheitsrat. Zur Blockade des Sicherheitsrates kam es, als die Sowjetunion zum 1. August 1950 in das Gremium zurückkehrte, um ihre turnusgemäße Ratspräsidentschaft anzutreten. Als Ratspräsidentin konnte sie durch geschickte Nutzung der Geschäftsordnung Abstimmungen verhindern, ab September 1950 dann legte sie zu den eingebrachten Korea-Resolutionen ihr Veto ein.

Korea-Krieg

Auf amerikanische Initiative verabschiedete daraufhin die Generalversammlung am 3. November 1950 ihre berühmte ‚Vereint-für-den-Frieden-Resolution‘ (*Uniting for Peace-Resolution*, A/RES/377 (V)). Gleich im ersten Absatz wurde festgelegt, „dass in allen Fällen, in denen eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorzuliegen scheint und in denen der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit der ständigen Mitglieder seine Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht wahrnimmt, die Frage unverzüglich von der Generalversammlung behandelt wird, mit dem Ziel, den Mitgliedern geeignete Empfehlungen für Kollektivmaßnahmen [...] zu geben, die [...] auch den Einsatz von Waffengewalt einschließen können“. In weiteren Schritten wurde dann die Einrichtung einer Kommission beschlossen, die durch ihre Verhandlungen schließlich zum Ende eines dann drei Jahre währenden blutigen Krieges im Sommer 1953 beitrug (Zur Rolle der VN im Korea-Krieg siehe Volger 2008: 66f.; Luard 1982 I: 229f.). Mit diesem Vorgehen nahm die Generalversammlung durchaus eine Machtprobe mit dem Sicherheitsrat auf. Immerhin kommt der Generalversammlung gemäß Artikel 12, Abs. 1 nur eine subsidiäre Kompetenz zur Befassung mit internationalen

Uniting for Peace

Resolution 377

Streitangelegenheiten in Fällen zu, mit denen der Sicherheitsrat bereits befasst ist. Diese Regel ist durch die *Uniting for Peace-Resolution* nachhaltig in Zweifel gezogen worden und hat über die Jahre ihre Bedeutung vollständig verloren. Das Recht der Generalversammlung zur Abgabe von Empfehlungen ist mittlerweile unbestritten und in bislang zehn auf der Grundlage von GV Resolution 377 einberufenen Notstandssondersitzungen (*Emergency Special Sessions*) auch bestätigt worden. Andererseits haben sich die damaligen Hoffnungen der USA, die Generalversammlung als entscheidungsfähiges Ersatzforum für einen blockierten Sicherheitsrat zu etablieren, ebenfalls nicht erfüllt. Über Empfehlungen reichten die Befugnisse der Generalversammlung nie hinaus. Auch die in der Suez-Krise (1956) oder in Irian Jaya (1962) noch durch die Generalversammlung wahrgenommene Befugnis zur Entsendung von Friedenstruppen ging später vollständig an den Sicherheitsrat über. Tatsächlich konnte die Generalversammlung unter den Vorzeichen einer US-freundlichen Mehrheit für einige Zeit ein gewisses Korrektiv zum Sicherheitsrat darstellen. Das Interesse der USA und ihres Lagers an einer solchen Funktion der Generalversammlung schwand indes umgehend, als in der Folge des Dekolonisationsprozesses sich die Gewichte zugunsten der UdSSR zu verschieben begannen.

Dekolonisation und das Entstehen der ‚Dritten Welt‘ (1955-1974)

Tauwetter

Der Tod Stalins im März 1953 trug maßgeblich zu einer Art Wiederannäherung der Supermächte, zur Verbesserung der Kooperation und damit zur partiellen Überwindung der Stagnation in den Vereinten Nationen bei. So nahm die Sowjetunion in einer ganzen Reihe von VN-Organisationen ihre Arbeit auf, etwa in der ILO oder der UNESCO, blieb jedoch anderen, z.B. der Weltbankgruppe, weiterhin fern. Eine Reihe von internationalen Konferenzen hatte zu einem insgesamt entspannteren weltpolitischen Klima geführt. Die Einigung über den Status von Österreich oder die Genfer Gipfelkonferenz der USA, der Sowjetunion, des Vereinigten Königreiches und Frankreichs (1955) brachten die Großmächte wieder enger miteinander ins Gespräch. Ihren wichtigsten Ausdruck fand diese neue Kooperationsbereitschaft in der Aufnahme der wartenden Beitrittskandidaten in die Vereinten Nationen. Bis zum Beginn der 1960er Jahre stieg die Zahl der Mitglieder auf 118, was eine Erhöhung der Zahl der nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat von sechs auf zehn erforderlich machte. Diese 1963 durch die Generalversammlung (A/RES 1991A (XVIII)) vom 17. Dezember 1963 beschlossene Regelung trat dann 1965 in Kraft.

Dekolonisation

Die entscheidende Bewegung dieser zweiten Dekade der Vereinten Nationen indes war die Entlassung zahlreicher Kolonien insbesondere auf der südlichen Erdhalbkugel in die Unabhängigkeit. Deren Anliegen gerieten in der Folge immer stärker in den Mittelpunkt der Arbeit der Vereinten Nationen, ihrer Fonds und Programme sowie der Sonderorganisationen. Die sich verändernden Mehrheitsverhältnisse in der Generalversammlung sorgten dafür, dass die Anliegen der Entwicklungsländer auch im organisatorisch-institutionellen Ausbau der Vereinten Nationen angemessen berücksichtigt wurden. Die Gründung zahlreicher entwicklungspolitischer Spezialorgane (etwa das *World Food Programme*, WFP, 1961, *UN Conference on Trade and Development*, UNCTAD, 1965, *UN Industrial Development Organization*, UNIDO, 1966) fiel in diese Zeitspanne. Aber auch die politische Organisation der Entwicklungsländer schritt voran. Im

April 1955 traf sich im indonesischen Bandung die damals noch 29 Mitglieder umfassende afro-asiatische Staatengruppe, welche als Plattform für das sechs Jahre später auf der Konferenz von Belgrad gebildete *Nonaligned Movement* (NAM) diente. Das NAM ist mit zwischenzeitlich 120 Mitgliedern die zahlenmäßig stärkste Staatengruppe innerhalb der Vereinten Nationen, an der vorbei keine die Organisation betreffenden Entscheidungen gefasst werden können. Die Bandung-Konferenz gilt auch als Ausgangspunkt für die Entstehung der so genannten ‚Dritten Welt‘ der Entwicklungsländer, neben dem damaligen Lager der westlichen Demokratien und dem sozialistischen Block. Ab 1961 starteten die Vereinten Nationen ihre erste Entwicklungsdekade (*development decade*), der 1971 dann eine zweite folgte. Als ein wichtiger Schritt kann in diesem Zusammenhang auch die von der Generalversammlung am 25. Oktober 1971 vorgenommene Anerkennung der Volksrepublik China als der rechtmäßigen Vertretung des chinesischen Volkes gelten. Damit ging nach 25 Jahren auch der Ständige Sitz Chinas im Sicherheitsrat von Taiwan auf die Volksrepublik über.

NAM

Die Rolle und Funktion der VN in den zahlreichen Konflikten dieser Periode kann wiederum als abhängig von den Interessenkonstellationen der Supermächte betrachtet werden. Im Oktober/November 1956 gingen in der Suez-Krise nach der Verstaatlichung des Suez-Kanals durch den ägyptischen Präsidenten Gamal Abdel Nasser Frankreich, das Vereinigte Königreich und Israel mit militärischer Gewalt gegen Ägypten vor, obwohl es der Sicherheitsrat zuvor abgelehnt hatte, Ägyptens Schritt als Friedensbedrohung zu qualifizieren. Nachdem Resolutionsentwürfe zu einer Einstellung der Kampfhandlungen am britisch-französischen Veto gescheitert waren, schlug Jugoslawien die Einberufung einer ersten Notstandssondersitzung auf der Grundlage der *Uniting for Peace-Resolution* vor, die zu sofortigem Waffenstillstand und zum Rückzug der britisch-französisch-israelischen Truppen aufforderte. Nachdem diese Zustimmung am folgenden Tag erfolgte, schlug Generalsekretär Dag Hammarskjöld die Schaffung einer Friedenstruppe zur Überwachung des Waffenstillstandes vor. Am 4. November 1956 beschloss die Generalversammlung dann die Entsendung einer *United Nations Emergency Force* (UNEF I) als Puffer zwischen den Konfliktparteien. Damit wurde das wohl bedeutendste Friedenssicherungsinstrument der Vereinten Nationen, die Blauhelmeinsätze, ins Leben gerufen. Elf Jahre lang sorgte UNEF I für eine gewisse Stabilität auf dem Sinai. Als Nasser 1967 den Rückzug der Blauhelme erzwang, folgte der Sechs-Tage-Krieg auf dem Fuße.

Suez-Krise

Peacekeeping

Zu einem weiteren spektakulären Blauhelmeinsatz der Vereinten Nationen kam es im Sommer 1960, nachdem sich im kurz zuvor aus belgischer Kolonisation entlassenen Kongo die Provinz Katanga für unabhängig erklärte. Belgien stellte sich auf die Seite Katangas, Kongos Premierminister Patrice Lumumba rief die Vereinten Nationen um Hilfe. Generalsekretär Dag Hammarskjöld empfahl die Durchführung einer *Opération des Nations Unies pour le Congo* (ONUC). Dieser gelang es zwar, den Abzug der belgischen Kräfte zu moderieren, sie geriet dann aber in die Wirren der kongolesischen Innenpolitik, die sich rasch zum Bürgerkrieg entwickelten. Unter großen Verlusten und erst nach massivem amerikanischem Eingreifen konnte die Einheit des Kongo wiederhergestellt werden. Generalsekretär Hammarskjöld, der diesen überaus umstrittenen Einsatz in Sicherheitsrat und Notstandssondersitzung gefordert und sich stark in seiner Durchführung engagiert hatte, kam am 12. September 1961 durch einen Flugzeugabsturz im Einsatzgebiet ums Leben. Obwohl letztlich als Erfolg bewertet, hat die ONUC sowohl das neu entwickelte Instrument der Blauhelme, aber auch die Ver-

Kongo-Operation

einten Nationen selbst, in eine schwere Krise gestürzt. Insbesondere die Sowjetunion sowie eine Reihe anderer Staaten verweigerten nach diesem für die VN ungewöhnlichen Vorgehen die Beitragszahlungen und brachten die Organisation erstmals an den Rand des finanziellen Ruins.

Der sowjetischen Niederschlagung des Ungarnaufstandes von 1956 wie auch der wohl gefährlichsten Krise der Nachkriegszeit um das sowjetische Raketenprogramm auf Kuba 1961/62 hingegen standen die Vereinten Nationen machtlos gegenüber. Zwar berief im Falle Ungarns die Generalversammlung angesichts des durch das sowjetische Veto blockierten Sicherheitsrates eine Notstandssondersitzung ein, die auch eine Reihe von Erklärungen und Empfehlungen abgab. Den Lauf der Dinge aber konnte sie nicht beeinflussen. Gleiches galt für die Kuba-Krise, während der Generalsekretär Sithu U Thant durch ausgedehnte Reisediplomatie eine Annäherung der Standpunkte sowie die Gesichtswahrung für beide Seiten zu erreichen suchte. Allerdings zeigte sich deutlich, dass eine Organisation wie die Vereinten Nationen einer Vermittlung zwischen den Supermächten unmöglich gewachsen war. Dieser beschränkte Einfluss galt stets auch für die vielfältigen Abrüstungs- bzw. Rüstungskontrollbemühungen, mit denen die VN in den Gremien der Generalversammlung befasst waren, wo die Durchbrüche (wie beim Nichtverbreitungsvertrag 1968/70) bzw. die entscheidenden Gespräche über strategische Rüstungsbegrenzung (SALT I-II) stets Angelegenheiten der Supermächte blieben.

Nord-Süd-Konflikt (1975-1984)

War angesichts partieller Marginalisierung und erheblicher Finanzprobleme bereits in den 1950er und 1960er Jahren von einer ‚Krise der Vereinten Nationen‘ die Rede, so setzte sich die Phase der Spannungen auch in den folgenden Jahren fort, wenn auch mit einer Reihe neuer Akzente. Lange Zeit galt der Ost-West-Gegensatz als der zentrale Weltkonflikt. Mit dem zahlenmäßigen Anwachsen der Staaten der so genannten ‚Dritten Welt‘, die bald über eine Zwei-Drittelmehrheit in der Generalversammlung verfügten, ging auch die Entwicklung eines sich verstärkenden Selbstbewusstseins in dieser Staatengruppe einher. Der Nord-Süd-Konflikt, in dem Fragen einer gerechten Weltwirtschaftsordnung und des Ausgleichs zwischen den Interessen der Industriestaaten sowie der Entwicklungsländer im Vordergrund standen, überlagerte phasenweise sogar den Ost-West-Gegensatz. Ausdruck fand dieses Bestreben neben grundsätzlichen Forderungen nach einer ‚Neuen Weltwirtschaftsordnung‘ insbesondere in der 1974 von der Generalversammlung angenommenen *Charter of Economic Rights and Duties of States* (A/RES/39/163 vom 17. Dezember 1984), in deren ersten Artikel die GV entscheidet, „to undertake a thorough and systematic review of the implementation of the Charter of Economic Rights and Duties of States, taking into account the evolution of all the economic, social, legal and other factors related to the principles upon which the Charter is based and to its purpose, in order to identify the most appropriate actions for the implementation of the Charter that would lead to lasting solutions to the grave economic problems of developing countries within the framework of the United Nations.“ Dieser der Gruppe der 77, einer Art ‚Gewerkschaft der Entwicklungsländer‘, in Generalversammlung und vielen Fonds, Programmen und Sonderorganisationen der VN zufallenden Dominanz wurde von den westlichen Staaten mit erheblicher Kritik begegnet. Verweige-

Globales Wohlstandsgefälle

Erstarken der ‚Dritten Welt‘

rungen von Pflichtzahlungen oder freiwilligen Leistungen und Austritte aus Sonderorganisationen (ILO, UNESCO) waren die Reaktionen vor allem der USA, die als Führungsmacht des Westens sowie als stärkste Wirtschaftsnation gleich in doppelter Hinsicht unter Druck gesetzt wurden. Die Vereinten Nationen waren weiterhin engagiert in einer Reihe von Dauerkonflikten, deren wichtigster der im Nahen Osten war. Nach den arabisch-israelischen Kriegen von 1947-49 und dem Sechs-Tage-Krieg von 1967 griffen Ende 1973 Syrien und Ägypten Israel erneut an. In der Folge entstanden auf den Golan-Höhen (UNDOF, 1974) und dem Sinai (UNEF II, 1974-1979) neue Blauhelmissionen. Die Verschärfung der Situation im geteilten Zypern erforderte 1974 eine Mandatsausweitung der seit 1964 bestehenden Friedenstruppe UNFICYP, die nun eine entmilitarisierte Pufferzone zu überwachen hatte. Im Libanon kam 1978 die UNIFIL hinzu. Ende 1979 führte die sowjetische Invasion in Afghanistan der Welt wiederum die Grenzen ihres kollektiven Sicherheitssystems vor Augen. Der Sicherheitsrat war gelähmt, die eilends einberufene Notstandssondersitzung der Generalversammlung verurteilte die Aggression zwar, war aber, wie auch in vorangegangenen Fällen, machtlos.

Krisenherd Nahost

Dieses vierte Jahrzehnt der Geschichte der VN hatte zwar durchaus hoffnungsfroh mit einem Aufbruch zu mehr Multilateralismus und Zusammenarbeit in der Welt begonnen. Der von beiden Seiten immer stärker politisch-ideologisch zugespitzte Nord-Süd-Konflikt sowie das sich nach dem NATO-Beschluss zur atomaren Nachrüstung wieder dramatisch verschlechternde Ost-West-Verhältnis ließen den Vereinten Nationen dann jedoch wenig eigenen Spielraum. Eine grundlegende Veränderung dieser Situation trat erst 1985 ein, als Michael Gorbatschow zum Generalsekretär der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) bestimmt wurde. Damit begann ein dauerhaftes Tauwetter zwischen den Blöcken, welches zum Ende des Ost-West-Gegensatzes führte und den Vereinten Nationen bis dahin nicht gekannte Handlungsfähigkeiten eröffnete.

Renaissance, Krise und Reformbemühungen (seit 1985)

Diese letzte, bis in die Gegenwart reichende Phase der VN-Geschichte soll hier nur sehr kursorisch betrachtet werden, sind doch ihre Entwicklungen der zentrale Gegenstand der folgenden Kapitel und Abschnitte dieses Buches. Die Annäherung zwischen den Supermächten führte zu einer Stärkung des Entscheidungsapparates der Organisation, namentlich ihres Sicherheitsrates. Der fast habituelle Gebrauch des Vetos gehörte der Vergangenheit an, nichtsdestoweniger kommen Vetos aber noch immer fallweise zur Anwendung. Die Zahl neuer Friedensmissionen entspricht den neuen Formen von Konflikten, die nach dem Ende des alles beherrschenden Ost-West-Konflikts in allen Teilen der Welt auftraten. Innerhalb von rund 25 Jahren stieg die Zahl der Friedensmissionen von 14 auf nunmehr 68. Auf neue aktive Aufgaben im Rahmen des Konfliktfolgenmanagement oder in Übergangssituationen (Namibia, Kambodscha) musste konzeptionell reagiert werden. Ansätze zur Friedenserzwingung wie in Somalia oder Jugoslawien scheiterten. Der auf der Basis eines Sicherheitsrats-Mandats durchgeführte Golfkrieg zur Befreiung Kuwaits 1990/91 nährte Hoffnungen auf eine neue Weltordnung, die auf dem Fundament der VN aufbaut. In einer raschen Folge fanden Weltkonferenzen zu allen denkbaren globalen Themengebieten statt, von den Kinderrechten (New York 1991) über die konzeptionelle Verbindung von nach-

neue Impulse

haltiger Entwicklung und Umweltschutz (Rio de Janeiro 1992), die Menschenrechte (Wien 1993), die Frauenrechte (Beijing 1995), die Weltbevölkerung (Kairo 1999), die Entwicklungsfinanzierung in Monterrey (2002) und Doha (2008) bis hin zu den Klimakonferenzen in Kopenhagen (2009), Cancún (2010) oder Rio de Janeiro (2012).

Rückschläge

Den Hoffnungen auf eine stärker multilaterale Welt standen jedoch wiederum Rückschläge und krisenhafte Entwicklungen entgegen. Mangelnde Kooperationsbereitschaft im Sicherheitsrat führte 1999 in der Kosovo-Auseinandersetzung zu einer deutlichen Marginalisierung der Vereinten Nationen durch das nicht mandatierte Vorgehen der NATO gegen die Bundesrepublik Jugoslawien. Nicht zuletzt die Anschläge des 11. September 2001 und auch der Irak-Krieg 2003 zeigten dann, dass die Vereinten Nationen einer gründlichen Reform ihrer Entscheidungsstrukturen und auch ihres normativen wie organisatorischen Apparates bedürfen. Auf diesem Gebiet waren von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali erste Schritte unternommen worden. Sein Nachfolger, Kofi Annan, hatte hier seit 1997 mit den Reformen des Sekretariats und der Friedenssicherung Entscheidendes vorangebracht. In Vorbereitung des 60. Jahrestages der Vereinten Nationen startete Annan eine sowohl normative wie auch strukturelle Veränderungen umfassende Reforminitiative für das VN-System. Auf ihrem Weltgipfel Anfang September 2005 zeigten die zahlreich versammelten Staats- und Regierungschefs jedoch eine nur äußerst eingeschränkte Bereitschaft zu einer substanziellen Erneuerung der Weltorganisation. Zwar wurden einige organisatorische Schritte wie die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (siehe Teil B, Kapitel 2) oder die Ersetzung der Menschenrechtskommission durch den neu eingerichteten Menschenrechtsrat (siehe Teil C, Kapitel 2) vollzogen und es wurde die Streichung obsoleter Passagen in der Charta wie die Feindstaatenklauseln oder das Kapitel über den Treuhandrat beschlossen. In den entscheidenden Politikfeldern wie Entwicklung, Klimawandel, Ökologie und Abrüstung konnten sich die Staatenlenker jedoch nur auf nicht-bindende Absichtserklärungen verständigen. Wie zehn Jahre zuvor wurden auch auf diesem Jubiläumsgipfel Entscheidungen zur künftigen Gestalt und Struktur der Vereinten Nationen vertagt. Die Reform des Sicherheitsrates, der Generalversammlung oder der Verfahrensabläufe im Sekretariat bleiben in der ‚Warteschleife der Weltpolitik‘ gefangen. So ist der seit 2007 amtierende Generalsekretär Ban Ki-moon aus Südkorea mehr mit graduellen Veränderungen im Apparat befasst denn mit dem Voranbringen großer Reformprojekte.

Zudem ist auch infolge der internationalen Finanzkrise seit 2008 sowie dem immer deutlicher sichtbaren Aufstieg so genannter *emerging powers* wie China und Indien auch ein weiterer Trend absehbar, der die Relevanz der Vereinten Nationen herausfordert. Hintergrund ist die zunehmende Bedeutung anderer multilateraler Formen wie der so genannten *Club Governance*, der Bedeutungszuwachs von Regionalorganisationen wie der NATO sowie grundlegende Probleme des Multilateralismus (siehe Teil E, Kapitel 2). Der Trend zu *Club Governance* und Veränderungen im Multilateralismus sind wohl nicht die Ursache, sondern vielmehr Symptome für die Probleme klassischer Formen internationaler Zusammenarbeit und die Krise etablierter Organisationen und Regime: Dazu zählen langwierige Entscheidungsprozesse, Konsensfindung auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners, mangelhafte Umsetzung der Beschlüsse, Überbürokratisierung und Verselbständigung des Apparates, mangelnde Kohärenz und anderes mehr.

Dieser kurze Blick in die Geschichte der Vereinten Nationen (die in den folgenden Kapiteln problemorientiert vertieft wird) zeigt, dass die Vereinten Nationen als internationale Organisation überaus abhängig von externen Rahmenbedingungen waren und sind.

Abhängigkeit von externen Rahmenbedingungen

- Dies sind erstens die Bedingungen im Sinne der weltpolitischen Konfliktlinien, die die Arbeit der VN bestimmen und begrenzen. Sowohl der Ost-West-Konflikt als auch der Nord-Süd-Konflikt haben als die beiden Großkonflikte seit Gründung der VN den Handlungsspielraum bestimmt und die Arbeit der Vereinten Nationen strukturbildend geprägt. Die meisten Industriestaaten sind vorwiegend daran interessiert, das internationale System in seiner bestehenden Form zu stabilisieren und die Effizienz multilateraler Gremien wie der VN zu erhöhen, während viele Entwicklungsländer mehr daran interessiert sind, eine Neuverteilung der Ressourcen zu erreichen und stärker in die Entscheidungsprozesse eingebunden zu werden.
- Als zweite wichtige Rahmenbedingung für die Arbeit der VN zeigt ein Blick in die Geschichte die unterschiedlichen Erwartungen der Mitgliedstaaten an die Vereinten Nationen und insbesondere die unterschiedlichen Vorstellungen darüber, welchen Handlungsspielraum die Nationalstaaten internationalen Organisationen grundsätzlich gewähren wollen. Regierungsorganisationen wie die Vereinten Nationen sind zwar in erster Linie dazu gegründet worden, den Interessen der Staaten zu dienen, gleichzeitig wird die internationale Politik aber durch sie verändert, auch wenn eine Akteursqualität der VN nur in engen Grenzen gegeben ist (siehe Abschnitt 2).

Seit der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes durchlaufen die Vereinten Nationen den an Höhen und Tiefen wohl reichsten Abschnitt ihrer bisherigen Entwicklung. Die Chancen und Möglichkeiten sowie die Probleme und Herausforderungen der VN werden im Folgenden einer umfassenden und eingehenden Analyse unterzogen. Wer sich die mehr als sechs Jahrzehnte währende Entwicklung der VN vergegenwärtigt, wird sich weniger von den wechselhaften weltpolitischen Konjunkturen für die Nutzung dieser einzigartigen Organisation beeindrucken lassen. Vielmehr belegt ein Blick in die Geschichte der VN überaus deutlich, dass sich Phasen der Marginalisierung und der Renaissance immer wieder abwechselten und mit einer einfachen Formel auf den Punkt gebracht werden kann: auf die Krise folgt eine Erneuerung – bis zur nächsten Krise.

Höhen und Tiefen

1.2 Die Charta der Vereinten Nationen: Ziele und Grundsätze

Die Charta der Vereinten Nationen ist das Gründungsdokument der Weltorganisation. Sie entstand als Antwort auf das Scheitern eines schwachen, von seinen Mitgliedern kaum respektierten Völkerbundes, der den Zweiten Weltkrieg zu verhindern nicht in der Lage gewesen war. Diese Katastrophe, deren Dimension alle vorangegangenen Kriege in den Schatten stellte, musste zwangsläufig zum Nachdenken über eine neue Weltordnung führen, die weitere Kriege wirksam auszuschließen versuchte. Die am 26. Juni 1945 von 51 Staaten unterzeichnete Charta der VN trat am 24. Oktober 1945 in Kraft.

Die Charta der Vereinten Nationen stellt in verschiedener Hinsicht einen Kompromiss dar, der nur in der existenziellen Ausnahmesituation des Zweiten

Ausnahmesituation