

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Helmut Volger

Zur Geschichte der Vereinten Nationen

Otto Kimminich

Der Beitrag der Vereinten Nationen
zur Fortentwicklung des Völkerrechts

Hans Arnold

Deutschlands Rolle in der UNO

Ernst-Otto Czempel

Aktivieren, reformieren, negieren?
Zum 50jährigen Bestehen der Vereinten Nationen

B 42/95

13. Oktober 1995

Helmut Volger, Dr. phil., geb. 1944; Studiendirektor, Fachbereichsleiter für Geschichte/Politische Weltkunde an einem Gymnasium in Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Der Wandel der Perzeption von Abrüstung, Entwicklung und Konversion in der UNO, Frankfurt a. M. 1987; Die Vereinten Nationen, München – Wien 1994; Geschichte der Vereinten Nationen, München – Wien 1995.

Otto Kimminich, Dr. jur. habil., M.A., geb. 1932; Professor für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Staatsrecht und Politik an der Universität Regensburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen des Staats- und Völkerrechts.

Hans Arnold, Dr. phil., geb. 1923; von 1951 bis 1986 im Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland, u. a. in Paris und Washington, als Botschafter in den Niederlanden, Italien und bei der UNO in Genf; Publizist.

Veröffentlichungen u. a.: Europa am Ende?, München 1993; Deutschlands Größe. Deutsche Außenpolitik zwischen Macht und Mangel, München 1995; zahlreiche Beiträge in Sammelbänden, Zeitschriften und Zeitungen.

Ernst-Otto Czempiel, Dr. phil., geb. 1927; Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt a. M.; Professor emeritus für Auswärtige und Internationale Politik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt a. M.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu außenpolitischen Fragen. Zuletzt erschien: Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse, München 1994.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Zur Geschichte der Vereinten Nationen

I. Vorbemerkung

Die Vereinten Nationen spiegeln in ihrer Geschichte¹ seit ihrer Gründung im Jahre 1945 in dem Wechsel zwischen großen Erwartungen enttäuschten Hoffnungen in der Haltung der Regierungen und der öffentlichen Meinung in den Mitgliedsländern gegenüber der Weltorganisation wie ein Seismograph die Situation der internationalen Beziehungen. Sie zeigen die Fähigkeit oder Unfähigkeit der Regierungen zur Kriegsverhütung, Konfliktschlichtung und konstruktiven friedlichen Zusammenarbeit über die Grenzen verschiedener Kulturen, Wirtschaftssysteme und Ideologien hinweg. Um die heutige Situation der Vereinten Nationen besser verstehen und ihre Handlungsfähigkeit realistisch einschätzen zu können – sowohl hinsichtlich der Friedenssicherung als auch bei der Lösung der anderen globalen Probleme wie Bevölkerungswachstum, Umweltverschmutzung, Unterernährung –, ist es hilfreich, einen Blick in ihre Geschichte zu werfen, um zu sehen, wie die Vereinten Nationen Lösungskonzepte für die internationale Zusammenarbeit in den verschiedenen Problembereichen entwickelt haben.

II. Die Vereinten Nationen von 1945 bis 1954: Erste Bewährungsprobe trotz der Konfrontation der Supermächte

Schon bald nach ihrer Gründung wurden die Vereinten Nationen durch die zunehmende Konfron-

1 Zur Geschichte der Vereinten Nationen Ruth B. Russell/Jeannette E. Muther, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States 1940–1945*, Washington, D.C., 1958; Leland M. Goodrich/Edvard Hambro/Anne Patricia Simmons, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, New York 1969³; Evan Luard, *A History of the United Nations*, Bd. 1: 1945–1955, London 1982; Bd. 2: 1955–1965, London 1989; Maurice Bertrand, *UNO – Geschichte und Bilanz*, Frankfurt a.M. 1995; Helmut Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, München–Wien 1995; Hermann Weber, *Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen*. UN-Texte 34, Bonn 1987; Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, München 1991.

tationspolitik zwischen den USA und der UdSSR in ihrer Arbeit erheblich beeinträchtigt. Die UdSSR machte ab Februar 1946 im Sicherheitsrat von ihrem Vetorecht als ständiges Mitglied Gebrauch: Sie verhinderte z.B. die Verabschiedung von Resolutionen zum griechischen Bürgerkrieg in den Jahren 1946/47, zur Berlin-Blockade und im Koreakrieg. Außerdem blockierte sie bis zu einer Einigung im Jahr 1955 durch ihr Veto weitgehend die Aufnahme neuer Mitglieder², weil die westlichen Staaten im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung die Aufnahme osteuropäischer Staaten ablehnten.

Dennoch kam es nicht zu einer völligen Lähmung der Arbeit der Vereinten Nationen. Zum einen gab es Konflikte, bei denen beide Großmächte im Sicherheitsrat zusammenarbeiteten: Das galt für die Konflikte im iranischen Aserbeidschan und in Palästina, in denen die UdSSR auf den Gebrauch ihres Vetos im Rat verzichtete, obwohl sie im ersteren Fall direkter Konfliktbeteiligter war und durch die Resolutionen des Rates politisch-moralischer Druck auf sie ausgeübt wurde, sich aus Aserbeidschan zurückzuziehen, was sie schließlich auch tat.

Bei den übrigen Konfliktfällen, in denen die UdSSR durch ihr Veto die Verabschiedung von Resolutionen verhinderte, zeigte sich, daß die Vereinten Nationen über andere wirkungsvolle Mittel verfügten, die Konfliktschlichtung zu fördern. Im Falle des griechischen Bürgerkriegs wandte der Westen zum ersten Mal die später öfter praktizierte Methode an, sich statt an den durch Veto blockierten Sicherheitsrat an die Generalversammlung zu wenden, deren Beschlüsse nicht durch ein Veto blockiert werden können. Die Generalversammlung beschloß im Griechenland-Konflikt die Einsetzung eines – für die weitere UN-Arbeit typischen – Instruments, eines Untersuchungsausschusses zur Tatsachenermittlung. Im Falle der Berlin-Blockade, die auf die Tagesordnung des

2 So wurden bis 1955 nur Schweden, Thailand, Island, Afghanistan (alle 1946), Jemen, Pakistan (beide 1947), Burma (1948) und Israel (1949) aufgenommen, alles Staaten, die von beiden Seiten, der UdSSR und den westlichen Großmächten, als „neutral“ angesehen wurden. Rund zwanzig weitere Staaten blieben auf einer Warteliste für die Aufnahme bis 1955. Vgl. E. Luard (Anm. 1), Bd. 1, S. 364 ff.

Sicherheitsrats Ende September 1948 auf Antrag der Westmächte gesetzt wurde, verhinderte die UdSSR zwar die Verabschiedung von Ratsresolutionen, jedoch kam es in der Folgezeit zu diplomatischen Aktivitäten in den Vereinten Nationen. Im Oktober 1948 vermittelte UN-Generalsekretär Lie auf Bitten des amerikanischen UN-Delegierten Jessup über seine Mitarbeiter Sobolew (UdSSR) und Feller (USA) Gesprächskontakte mit dem stellvertretenden sowjetischen Außenminister Wyshinskij; die Verhandlungsinitiative blieb jedoch ohne Erfolg. Als sich US-Präsident Truman am 31. Januar 1949 entschloß, ein indirektes Verhandlungsangebot, das Stalin in einem Interview mit einer US-Nachrichtenagentur unterbreitet hatte, mit einem Signal der Gesprächsbereitschaft zu beantworten³, wählten die USA für die geheimen Gesprächskontakte bewußt die Vereinten Nationen⁴: Der amerikanische UN-Delegierte Jessup traf sich wiederholt mit dem sowjetischen UN-Delegierten Malik und handelte mit diesem die Beendigung der Blockade aus⁵. Trotz des durch Veto blockierten Sicherheitsrats hatten sich die Vereinten Nationen im Berlin-Konflikt als Konfliktschlichtungsinstrument bewährt.

Die größte Bewährungsprobe hatten die Vereinten Nationen in ihrem ersten Jahrzehnt im Koreakrieg zu bestehen: Sie mußten auf eine militärische Aggression Nordkoreas gegenüber Südkorea reagieren. Der Sicherheitsrat konnte anfangs energische Maßnahmen gegen den Aggressor ergreifen, weil die UdSSR aus Protest gegen die Weigerung der Sicherheitsratsmehrheit, die Volksrepublik China an Stelle der Republik China (Taiwan) in die Vereinten Nationen aufzunehmen, den Ratssitzungen von Januar bis August 1950 fernblieb. Der Rat verurteilte Nordkorea als Aggressor und forderte die

3 Vgl. Dean Acheson, *Present At The Creation. My Years in the State Department*, New York 1969, S. 268.

4 US-Außenminister Dean Acheson schreibt über die Jessup-Malik-Gespräche in seinen Memoiren: „Wir waren der Meinung, ein streng geheimer, lockerer Kontakt mit den Russen könnte besser durch [Botschafter] Jessup in den Vereinten Nationen geknüpft werden als durch die US-Botschaft in Moskau oder durch das Außenministerium gegenüber der sowjetischen Botschaft. Es würden dabei weniger Personen beteiligt sein und diejenigen, die beteiligt wären – Philip Jessup und der sowjetische Botschafter Malik – konnten in rein persönlicher und inoffizieller Eigenschaft handeln.“ (D. Acheson [Anm. 3], S. 269). Übersetzungen englischer Originaltexte in diesem Beitrag vom Verfasser.

5 Nachdem Jessup und Malik die Einigung in ihren Gesprächen vorbereitet und Jessup in seinen Gesprächen mit den Botschaftern Großbritanniens und Frankreichs deren Zustimmung gesichert hatte, einigten sich am 4. Mai 1949 die Vertreter der vier Alliierten in New York auf ein gemeinsames Kommuniqué zur Beendigung der Blockade, das am 5. Mai 1949 veröffentlicht wurde.

UN-Mitglieder am 27. Juni 1950 in einer Resolution auf, der Republik Korea „diejenige Unterstützung zu leisten, die sich als notwendig erweisen mag, um den bewaffneten Angriff zurückzuschlagen und den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen“⁶. Es kam zu einer primär von den USA getragenen militärischen Aktion von 16 Staaten gegen Nordkorea und, nach dem Kriegseintritt der Volksrepublik China auf nordkoreanischer Seite, zu einem sich ausweitenden Krieg.

Nachdem die UdSSR im August 1950 in den Sicherheitsrat zurückgekehrt war und dort weitere Beschlüsse im Korea-Konflikt durch ihr Veto blockierte, übernahm die Generalversammlung mit Hilfe des von ihr neugeschaffenen Instruments, der „Uniting-for-Peace-Resolution“⁷, die Initiative durch eine Reihe von Beschlüssen zum Korea-Konflikt, wie z. B. die Empfehlung an die Mitgliedstaaten, ein Waffenembargo gegen die Volksrepublik China und Nordkorea zu verhängen⁸. Einige UN-Mitgliedstaaten warnten davor, auf diese Weise Entscheidungen gegen die Interessen der UdSSR zu fällen. Sie sahen darin die Gefahr einer Kriegeskalation.

Der Koreakrieg war ein wichtiger Einschnitt in der Geschichte der Vereinten Nationen: Es war das erste Mal, daß mit ausdrücklicher Ermächtigung des Sicherheitsrats eine multinationale Einheit einem Staat, der von einem Aggressor angegriffen worden war, zu Hilfe eilte, eine der Hauptaufgaben der Vereinten Nationen als kollektives Sicherheitssystem. Der Koreakrieg offenbarte jedoch auch die Risiken dieses Systems in den Vereinten Nationen: Wenn eine der beiden Großmächte bei einem Friedensbruch den Maßnahmen nach Kapitel VII nicht zustimmt, ihr Veto aber nicht zum Tragen kommt, wie es im Koreakrieg der Fall war, besteht das große Risiko, daß beide Großmächte unmittelbar militärisch aufeinandertreffen würden. Diese Gefahr einer unmittelbaren

6 Sicherheitsrat (S.C.), Res. 83 (1950) vom 27. 6. 1950.

7 In dieser Resolution vom 3. November 1950 beanspruchte die Generalversammlung das Recht, im Falle einer Untätigkeit des Sicherheitsrats bei Friedensbrüchen oder einer friedensbedrohenden Situation an Stelle des untätigen Sicherheitsrats Empfehlungen für kollektive Maßnahmen, darunter auch für den Einsatz bewaffneter Kräfte, abgeben zu können. Sie enthält außerdem die Regelung, daß außerhalb der Sitzungsperiode der Generalversammlung die Mehrheit der Mitgliedstaaten oder die Mehrheit des Sicherheitsrats die Einberufung einer Notstandssondertagung der Generalversammlung binnen 24 Stunden beantragen kann. Als Verfahrensbeschluß ist gegen diesen Beschluß im Sicherheitsrat kein Veto möglich. Vgl. Barbara Nolte, *Uniting for Peace*, in: R. Wolfrum (Anm. 1), S. 950–956.

8 Generalversammlung (GA), Res. 500 (V) vom 18. 5. 1951.

Konfrontation, die die UN-Charta durch das Veto-Recht der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat verhindern wollte, war durch den zeitweiligen Auszug der UdSSR aus dem Sicherheitsrat und später durch die Verlagerung der Entscheidungen in die Generalversammlung mit Hilfe der „Uniting-for-Peace-Resolution“ entstanden.

Nicht nur die Fähigkeit der Vereinten Nationen zur wirksamen Friedenssicherung und Konfliktdeskalation wurde durch den Kalten Krieg erheblich beeinträchtigt, sondern auch ihre Arbeit in einem weiteren Aufgabenbereich, den ihr die Charta zugewiesen hatte, der Abrüstung. Die Verhandlungen in der Abrüstungskommission der Vereinten Nationen kamen zu keinerlei Ergebnissen, so daß die Kommission 1965 ihre Tagungstätigkeit einstellte, bis sie 1978 aus dem Dornröschenschlaf geweckt wurde⁹.

Fällt die Bilanz der Vereinten Nationen in ihrer ersten Dekade in der Friedenssicherung eher gemischt und in der Abrüstung unbefriedigend aus, gelang ihr auf dem Gebiet der Menschenrechte eine epochemachende Tat, die Verabschiedung der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ im Jahr 1948, welche die universelle Gültigkeit aller Menschenrechte betont und alle wichtigen Menschenrechte aufzählt. Obwohl sie als Resolution der Generalversammlung völkerrechtlich keine rechtliche Verbindlichkeit hat, übte sie eine große rechtspolitische Wirkung auf die Menschenrechtsdiskussion in vielen Ländern aus. Zugleich nahm 1946 auch die Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrats ihre Arbeit auf, die seither die Menschenrechtssituation in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen anhand von Staatenberichten und durch Einsetzung von Berichterstatern prüft und – in nichtöffentlichen Verfahren – Beschwerden über systematische Menschenrechtsverletzungen nachgeht.

Außerdem gründeten die Vereinten Nationen Sonder- bzw. Unterorgane für soziale und humanitäre Aufgaben, so z. B. 1946 das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), 1949 den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und ein Programm für Entwicklungshilfe (EPTA)¹⁰, welche die Grundlage für die kontinuierliche und wirksame Arbeit der Vereinten Nationen in diesem Bereich in den Jahrzehnten

9 Vgl. Otto Kimminich, Abrüstung, in: R. Wolfrum (Anm. 1), S. 9–16.

10 1966 wurde aus dem Technischen Entwicklungshilfeprogramm EPTA und dem 1959 gegründeten Sonderfonds SF (Special Fund) das UN-Entwicklungsprogramm UNDP (United Nations Development Programme) gebildet.

danach bildeten, wenn sie auch stets unter ihrer mangelnden Finanzausstattung zu leiden hatten.

III. Die Vereinten Nationen von 1955 bis 1970: Neue Mehrheiten – neue Herausforderungen

1955 kam es nach einer Einigung zwischen den USA und der UdSSR über die vorliegenden Aufnahmeanträge zu einer Vergrößerung der Mitgliederzahl der Vereinten Nationen von bis dahin 60 auf 76. Die einsetzende Entkolonisierung in der Dritten Welt führte dann in den nächsten Jahrzehnten zu einer enormen Vergrößerung der Mitgliederzahl: 1960 hatten die Vereinten Nationen bereits 100 Mitglieder, 1965 118, 1970 127¹¹. Die tiefgreifende Veränderung in der Mitgliederstruktur¹² hatte Auswirkungen auf die Willensbildung in den Vereinten Nationen, die sich 1963 in zwei Chartaänderungen niederschlugen, mit denen die Zahl der nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat von sechs auf zehn und die Mitgliederzahl des Wirtschafts- und Sozialrats von 18 auf 27 und 1971 auf 54 erhöht wurde¹³.

Vor allem aber änderte sich das Diskussionsklima in der Generalversammlung, wo von jetzt ab die Themen der Dekolonisierung und der Weltwirtschaftsprobleme größeres Gewicht bekamen und die USA und ihre Verbündeten es zunehmend schwerer hatten, Mehrheiten für ihre Resolutionen zu finden, die sie bis 1955 relativ leicht gefunden hatten. Die neuen Mitglieder interessierte der Ost-West-Konflikt kaum, dafür um so mehr koloniale Befreiungskämpfe und Entwicklungshilfe. Tatsächlich liegt ein Verdienst der Vereinten Nationen für diesen Zeitabschnitt darin, aufgrund der Lobbyarbeit der neuen Mitglieder in ihren Institutionen in vielfältiger Weise den schwierigen Entkolonisierungsprozeß begleitet und erleichtert zu haben¹⁴. Ebenso nutzten die Mitgliedstaaten der Dritten Welt ihr wachsendes Stimmengewicht in

11 Zahlenangaben nach Klaus Hüfner, Etappen der UN-Geschichte. UN-Basis-Info der DGVN, Bonn 1995, S. 1.

12 1970 kamen von den 127 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen 42 aus Afrika, 29 aus Asien, 3 aus Ozeanien, 26 aus Amerika und 27 aus Europa. Vgl. K. Hüfner, ebd., S. 1.

13 Vgl. Bernd Mützelburg/Wolfram Karl, Art. 108, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, S. 1108–1124.

14 Vgl. Peter J. Opitz, Die Vereinten Nationen und die Emanzipation der Dritten Welt, in: Politische Studien, 37 (1986) 286, S. 202–214.

der Generalversammlung zur Gründung von weiteren multilateralen Entwicklungshilfe-Institutionen und einer Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), von der sie sich eine Verbesserung ihrer Situation im Welt-handel erhofften, zumal sie in den bestehenden UN-Sonderorganisationen in diesem Bereich – der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) – aufgrund des dort vorhandenen Stimmenübergewichts der Industrieländer durch den Stimmrechtsschlüssel nach Kapitaleinlage keine Verhandlungschancen für sich sahen.

In der Friedenssicherung gab es in diesem Zeitabschnitt drei große internationale Krisen, in denen die Vereinten Nationen in zwei Fällen erfolgreich als Schlichter auftraten (im Suez-Konflikt und in der Kuba-Krise) und in einem Fall sich überforderten (im Kongo). Eine wichtige Bewährungsprobe für das System der Friedenssicherung in den Vereinten Nationen stellte der Suez-Konflikt 1956 dar: Zum einen gelang es den Vereinten Nationen, trotz der direkten Beteiligung von zwei ständigen Sicherheitsratsmitgliedern – Großbritannien und Frankreich – handlungsfähig zu bleiben, weil die USA starken politischen Druck auf beide ausübten, einer Vermittlungslösung zuzustimmen, und weil – nachdem Großbritannien und Frankreich durch ihr Veto den Sicherheitsrat blockiert hatten – der Rat mit den Stimmen der USA und der UdSSR nach dem Verfahren der „Uniting-for-Peace-Resolution“¹⁵ die Einberufung einer Notstandssondertagung der Generalversammlung beschlossen hatte. Die Generalversammlung beschloß auf Vorschlag von Generalsekretär Hammar-skjöld, UN-Truppen zur Überwachung der Einhaltung des vorher ausgehandelten Waffenstillstandes aufzustellen; dies waren die ersten UN-Friedenstruppen und bedeutete eine Weiterentwicklung der Charta, in der solche UN-Truppen, die keine militärischen Sanktionen gemäß Kapitel VII nach einem Friedensbruch durchführen sollen, sondern lediglich mit Zustimmung der Konfliktparteien einen Waffenstillstand sichern, nicht vorgesehen waren. Heute sind sie zweifellos das wichtigste Instrument der Vereinten Nationen.

Der Einsatz der UN-Friedenstruppen im Kongo-Konflikt von 1960 bis 1963 offenbarte die Probleme beim Einsatz von UN-Friedenstruppen, wenn diese sich nicht strikt auf die Aufgabe beschränken, erreichte Waffenstillstände zu sichern, sondern direkt in einen Konflikt militärisch eingreifen, vor allem, wenn es – wie in diesem Fall – um einen innerstaatlichen Konflikt geht, weil sie

dann bei den Konfliktbeteiligten ihr Ansehen als Neutrale und Vermittler verlieren können¹⁶.

In der Kuba-Krise 1962, die die akute Gefahr eines nuklearen Krieges zwischen den USA und der UdSSR heraufbeschwor, vollbrachten die Vereinten Nationen eine ihrer wichtigsten Leistungen. Auf dem Höhepunkt der Konfrontation, als sowjetische Schiffe sich auf dem Wege nach Kuba befanden, für deren Seegebiet US-Präsident Kennedy eine Quarantänezone für sowjetische Schiffe definiert hatte, war UN-Generalsekretär U Thant in der Lage, durch gleichlautende direkte Schreiben an Chruschtschow und Kennedy am 24. Oktober, in denen er sie um eine begrenzte Stillhaltefrist¹⁷ bat, und durch weitere getrennte Schreiben am 25. Oktober, in denen er beide Seiten erneut aufforderte, weitere Konfrontationen zu vermeiden, den Eskalationsmechanismus zu stoppen¹⁸. In seiner Antwort, die U Thant am 26. Oktober erreichte, stimmte Chruschtschow ihm hinsichtlich der Risiken der Lage zu und erklärte, er habe deshalb angeordnet, daß die sowjetischen Schiffe außerhalb der Quarantänezone bleiben sollten. Dies sei aber nur eine zeitweilige Maßnahme¹⁹. Kennedy sicherte in seinem Schreiben U Thant zu, daß die Schiffe der USA möglichst jede Konfrontation mit Schiffen der UdSSR zu vermeiden suchten, solange diese außerhalb der Quarantänezone blieben. Es müsse aber sofort über den Abzug der Raketen verhandelt werden²⁰. Mit diesen Antworten der beiden Politiker war die Eskalation gestoppt und Zeit für Verhandlungen gewonnen worden. Danach kam es in einem direkten Briefwechsel zwischen Chruschtschow und Kennedy zwischen dem 26. und 28. Oktober zu einer Ver-

16 Vgl. Barbara Nolte/Thomas Fitschen, Konflikte. Kongo, in: R. Wolfrum (Anm. 1), S. 456–462.

17 U Thant schrieb u. a. an beide Politiker: „Ich glaube, daß ein solcher freiwilliger Aufschub für einen Zeitraum von zwei oder drei Wochen die Situation sehr entspannen wird und den beteiligten Parteien Zeit geben wird, sich zu treffen und zu diskutieren mit dem Ziel, eine friedliche Lösung des Problems zu finden. In diesem Zusammenhang würde ich mich gerne allen Parteien zur Verfügung stellen für welche Dienste auch immer, die ich zu leisten in der Lage sein könnte.“ (UN Doc. S/PV. 1024, October 24, 1962, S. 56–65; zit. in: U Thant, *View from the UN*, Newton Abbot 1978, S. 460).

18 Schreiben von U Thant an Chruschtschow vom 25. Oktober 1962, in: UN Press Release SG/1357, Oct. 26, 1962, zit. in: U Thant, ebd., S. 462f.; Schreiben von U Thant an Kennedy vom 25. Oktober 1962, UN Press Release SG/1358, Oct. 26, 1962, zit. in: U Thant, ebd. S. 461.

19 UN Press Release SG/1357, Oct. 26, 1962; abgedruckt in: U.S. Department of State, *American Foreign Policy. Current Documents 1962*, Vol. I, Washington, D.C., 1966, S. 437.

20 UN Press Release SG/1358, Oct. 26, 1962; abgedruckt in: ebd., S. 436.

15 Vgl. Anm. 7.

ständigung über die Beilegung der Krise. Am Morgen des 29. Oktober gab die US-Regierung bekannt, daß man sich mit der UdSSR über die Beilegung der Raketenkrise geeinigt habe und verkündete, daß die USA ihre Quarantäne ab 30. Oktober aufheben würden. Die Vereinten Nationen hatten bei dem Krisenmanagement in der Kuba-Krise entscheidenden Anteil: Die Initiative von U Thant trug dazu bei, die direkte Konfrontation zu vermeiden, gab beiden Seiten Zeit, nach anderen Lösungen zu suchen, und erlaubte es ihnen, ohne Gesichtsverlust bisherige Positionen zu räumen, um sich auf eine friedliche Lösung des Problems zu einigen.

Auf dem Gebiet der Menschenrechte bauten die Vereinten Nationen ihr Schutzsystem aus: Sie verabschiedeten 1966 die für alle Unterzeichnerstaaten rechtlich verbindlichen Konventionen über die bürgerlichen und politischen Rechte sowie über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die beide 1976 in Kraft traten. Als Ergänzung zu diesen grundlegenden Menschenrechtspakten verabschiedeten sie in den folgenden Jahrzehnten eine größere Zahl von Konventionen und Resolutionen zum Schutz einzelner Personengruppen und Menschenrechte, die in der Regel spezielle Vertragsausschüsse zur Überwachung der Konventionen und zur Entgegennahme von Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen schufen. So entstand ein differenziertes Instrumentarium zum internationalen Schutz der Menschenrechte²¹, das auf vielfältiger Informationssammlung und teils vertraulichen, teils öffentlichen Anhörungen der Staaten, auf die sich die Berichte über Menschenrechtsverletzungen beziehen, beruht und – für ein internationales Verfahren mit souveränen Staaten als Akteuren – recht wirksam ist²².

IV. Die Vereinten Nationen von 1971 bis 1986: Friedenssicherung in der Krise

Die siebziger Jahre waren in den Vereinten Nationen das Jahrzehnt der großen Hoffnungen der Staaten der Dritten Welt. Besonders nachdem im

21 Vgl. Martina Palm-Risse, Internationaler Menschenrechtsschutz. Überblick über die wichtigsten Verträge, in: Das Parlament, Nr. 50 vom 9. 12. 1988, S. 11–12.

22 Vgl. Christian Tomuschat, Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49/88, S. 14–24.

Oktober 1971 auf Beschluß der UN-Generalversammlung die Volksrepublik China die Republik China (Taiwan) als UN-Mitglied ersetzte, fühlten sich viele Staaten der Dritten Welt in ihrer Position gestärkt, da die Volksrepublik China als ständiges UN-Sicherheitsratsmitglied und als Sprecher sowie Interessenvertreter der Dritten Welt auftrat²³.

Im Mittelpunkt der Arbeit der Vereinten Nationen stand in diesem Zeitabschnitt das Bemühen um die Reform der Weltwirtschaft: Im Vertrauen auf ihr starkes Stimmgewicht von rund hundert Staaten versuchte die Dritte Welt, in der UN-Generalversammlung und in den Welthandelskonferenzen der UNCTAD eine durchgreifende Umstrukturierung der Weltwirtschaft zu erreichen. So wurde von einer UN-Sondergeneralversammlung 1974 im Konsensverfahren eine „Erklärung über die Errichtung einer neuen Weltwirtschaftsordnung“²⁴ angenommen. Sie wurde ergänzt durch eine „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“, die die UN-Generalversammlung im Dezember 1974 als Resolution verabschiedete²⁵.

Zu den Programmpunkten der „Neuen Weltwirtschaftsordnung“ (NWWO) zählten u.a. faire Preisrelationen für die Dritte Welt, die schrittweise Beseitigung von tarifären und nichttarifären Handelshemmnissen, um für die Staaten der Dritten Welt den Zugang zu den Märkten der Industrieländer zu erleichtern, sowie vermehrte öffentliche Entwicklungshilfeleistungen, vor allem durch multilaterale Organisationen. Weil die Erklärung über die Reform der Weltwirtschaftsordnung von allen Mitgliedstaaten – auch den Industrieländern des Westens – angenommen worden war, waren die Staaten der Dritten Welt optimistisch, daß die zügige Umsetzung der einzelnen Reformschritte gelingen würde. Tatsächlich gelang es ihnen aber – wegen des diplomatisch geschickten, aber in der Sache harten Widerstandes der Industrieländer – in den folgenden Jahren nicht, bei den Welthandelskonferenzen der UNCTAD²⁶ und bei den Verhandlungen in der Weltbank, im Internationalen Währungsfonds und im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) über kleinere Zugeständnisse hinaus eine entscheidende Strukturän-

23 Vgl. Manfred Kulesa, China in den Vereinten Nationen, die Vereinten Nationen in China, in: Vereinte Nationen, 37 (1989) 1, S. 12–16.

24 GA Res. 3201 (S-VI) vom 1. 5. 1974.

25 GA Res. 3281 (XXIX) vom 12. 12. 1974.

26 Vgl. Thomas Weiss, Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD. The Lessons of Group Negotiations 1964–84, London 1986.

derung des Welthandelssystems zu erreichen. Die UNCTAD-Konferenz 1983 in Belgrad signalisierte schließlich – nach der Auffassung vieler Konferenzbeobachter – das Scheitern der Bemühungen der Dritten Welt um eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“²⁷, was verheerende Konsequenzen für die Lebensbedingungen der Bevölkerungsmehrheit in den meisten Staaten der Dritten Welt hatte²⁸.

In der Friedenssicherung befanden sich die Vereinten Nationen in den siebziger und achtziger Jahren in einer tiefen Krise: Sie blieben zwar weiterhin im Nahen Osten und auf Zypern mit einer Reihe von Friedenssicherungsmissionen präsent, aber in beiden Konfliktzonen konnten sie erneute militärische Auseinandersetzungen nicht verhindern. Ebensowenig konnten sie zur Beilegung neu entstehender kriegerischer Konflikte in Nicaragua, der Westsahara, Kambodscha und Afghanistan und des sich ausweitenden Krieges zwischen dem Iran und dem Irak²⁹ in diesem Zeitraum einen Beitrag leisten. Das Hauptproblem lag in dieser Phase der internationalen Politik darin, daß den Lösungsvorschlägen der Vereinten Nationen wenig Beachtung geschenkt wurde. So sprach Pérez de Cuéllar in seinem Jahresbericht 1983 an die Generalversammlung von einem „Prozeß der Zersetzung des Multilateralismus und des Internationalismus“, welcher die Arbeit der Vereinten Nationen sehr beeinträchtigte. Er beklagte die Tendenz der Großmächte, sich in regionalen Konflikten mit Waffenhilfe zu engagieren: „In einigen Fällen ging dies so weit, daß regionale Konflikte buchstäblich zu Stellvertreterkriegen der mächtigeren Nationen ausarteten. In solchen Situationen besteht die Tendenz, die beratenden Organe der Vereinten Nationen zu umgehen bzw. auszuschalten oder ... sich ihrer ausschließlich zum polemischen Schlagabtausch zu bedienen.“³⁰

Lediglich die Erfolge der Abrüstungsgremien der Vereinten Nationen³¹ besserten etwas die Bilanz in der Friedenssicherung auf: Die Vereinten Natio-

nen waren zwar nach wie vor nicht der Ort konkreter Abrüstungsverhandlungen, welche die beiden Supermächte bilateral führten, sie boten aber, vor allem mit ihren Sondergeneralversammlungen über Abrüstung 1978, 1982 und 1987 unter großer Beteiligung von nichtstaatlichen internationalen Organisationen (NGOs)³² und einem großen Presseecho, erfolgreich Anregungen für die eigentlichen Abrüstungsverhandlungen der Großmächte und schufen ein dafür geeignetes Klima in der Weltöffentlichkeit³³.

Ausgeweitet wurde die Krise in der Friedenssicherung zu einer allgemeinen Existenzkrise der Vereinten Nationen durch die Politik des Rückzugs und der Beitragsverweigerung der USA unter Präsident Reagan Mitte der achtziger Jahre. Ausgelöst wurde diese Politik durch die Verärgerung der USA über Abstimmungs-niederlagen in der Generalversammlung und über Sicherheitsratsresolutionen, bei denen sie sich gezwungen sahen, ihr Veto einzulegen, um Sanktionsmaßnahmen gegen Südafrika und Südrhodesien und Kritik an der Politik Israels gegenüber den Nachbarstaaten und den Palästinensern zu verhindern. Hinzu kamen Vorwürfe innerhalb der USA gegenüber dem Verwaltungsapparat der Vereinten Nationen: Er arbeite ineffizient und verschwende Geldmittel. 1983 kündigten die USA aus Protest gegen die Politisierung und Verschwendungssucht der UNESCO, wie die UN-Botschafterin der USA, Jeanne Kirkpatrick geltend machte, ihren Austritt aus derselben zum Jahresende 1984 an, im Dezember 1984 erklärte Großbritannien seinen Austritt zum Jahresende 1985.

Erheblich gravierender waren die Folgen der Weigerung der USA im Jahr 1986, ihren Beitragsverpflichtungen in voller Höhe nachzukommen. Als Auswirkung einer wachsenden Kritik im US-Kongreß, die man dort an dem Prinzip der Stimmengleichheit unabhängig von der Beitragsleistung

²⁷ Vgl. Uwe Andersen, Neue Weltwirtschaftsordnung – von alten Konzepten zu neuen Realitäten?, in: Politische Bildung, 24 (1991) 1, S. 31–42.

²⁸ Vgl. Franz Nuscheler, Das „verlorene Jahrzehnt“, in: ebd., S. 5–18.

²⁹ Vgl. Herbert Honsowitz, Markt und Makler der Interessen. Sicherheitsrat und Generalsekretär: Versuche zur Beilegung des Golfkriegs, in: Vereinte Nationen, 35 (1987) 1, S. 6–10.

³⁰ Bericht des Generalsekretärs über die Arbeit der Organisation an die 38. Generalversammlung, Deutsche Fassung in: Vereinte Nationen, 31 (1983) 5, S. 156.

³¹ Vgl. Jan Martenson, Rüstungsbegrenzung und Abrüstung. 40 Jahre Anstrengungen der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, 33 (1985) 5, S. 158–162.

³² Die nichtstaatlichen internationalen Organisationen – im Sprachgebrauch der Vereinten Nationen „Non-governmental Organisations“ (NGOs) – können, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen und beim Wirtschafts- und Sozialrat registriert sind, beratend an der Arbeit vieler UN-Gremien teilnehmen. Vgl. Peter M. Schulze, Nicht-Regierungsorganisationen und die Demokratisierung der Vereinten Nationen, in: Klaus Hüfner (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung, Opladen 1994, S. 119–140.

³³ Vgl. Enno Barker, Rüstungskontrolle in den Vereinten Nationen: Cui bono? – Abrüstungskommission vor neuen Herausforderungen – Potential der UNO häufig unterschätzt, in: Vereinte Nationen, 38 (1990) 5, S. 183–185; Helmut Volger, Der Wandel der Perzeption von Abrüstung, Entwicklung und Konversion in der UNO, Frankfurt a.M. 1987.

eines Mitgliedslandes übte, wurde in einem Gesetz, dem sogenannten Kassebaum-Amendment, beschlossen, bis zur Erreichung eines nach Beitragsanteilen gewichteten Stimmrechts den Beitrag der USA zum regulären Haushalt der Vereinten Nationen von 25 auf 20 Prozent zu senken³⁴. Diese Beitragskürzung führte zu Zahlungsrückständen der USA in Höhe von mehreren hundert Millionen Dollar³⁵. Hinzu kamen Zahlungsrückstände der UdSSR. Um die Zahlungsfähigkeit der Vereinten Nationen zu retten, einigte man sich in den zuständigen Gremien Ende des Jahres 1986 mit den USA auf einen Kompromiß. Man beließ es zwar beim gleichen Stimmrecht aller Staaten auch in Haushaltsfragen, de facto aber wurde ein Vetorecht der großen Beitragszahler eingeführt, weil seitdem in den zuständigen UN-Ausschüssen die Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen. Damit war zumindest der Bankrott der Vereinten Nationen abgewendet worden.

V. Die Vereinten Nationen seit 1987: Neue Chancen – neue Probleme

1. Die Wiederannäherung der USA und der UdSSR an die Vereinten Nationen

Bis Ende der achtziger Jahre waren – vor allem in der Friedenssicherung und Konfliktschlichtung – die Möglichkeiten der Vereinten Nationen relativ beschränkt geblieben, weil das entscheidende UN-Organ, der Sicherheitsrat, durch die mangelnde Zusammenarbeit der beiden Supermächte USA und UdSSR kaum arbeitsfähig war. Zwar war es in der Phase der Entspannungspolitik nach der Kuba-Krise zu einer begrenzten Kooperation der Großmächte gekommen, sie wurde aber immer wieder von Krisen unterbrochen. So war der Sicherheitsrat z.B. nicht in der Lage, im Afghanistan-Konflikt und im Golfkrieg zwischen Iran und Irak wirksam zu handeln, weil in beiden Konflikten beide Großmächte beteiligt waren: im Afghanistan-Konflikt die UdSSR als Aggressor und die USA als Waffenlieferant für die afghanischen Widerstandsgruppen, im Iran-Irak-Krieg beide Großmächte als Waffenlieferanten.

Erst ein radikaler Kurswechsel der UN-Politik der UdSSR³⁶ im Kontext des neuen außenpolitischen Konzepts von Gorbatschow, der nach einigem

Zögern von ähnlichen politischen Schritten der USA in den Vereinten Nationen beantwortet wurde, ermöglichte einen grundlegenden Wandel der Arbeit der Vereinten Nationen. Der Kurswechsel der UdSSR wurde in einem Prawda-Artikel Gorbatschows vom 17. September 1987 mit dem Titel „Realität und Garantien für eine sichere Welt – Vorschläge für ein effizienteres VN-System“³⁷ dokumentiert, in dem er vorschlug, die Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen aufzuwerten – durch regelmäßige Sitzungen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats auf Außenministerebene und durch die Übernahme einer Garantierolle der fünf ständigen Mitglieder für die Sicherheit in den einzelnen Weltregionen. Weiter forderte er eine Ausweitung der friedenssichernden und konfliktvorbeugenden Funktion der UN-Friedenstruppen.

Ihren stärksten Ausdruck fand der neue Kurs der UdSSR in einer Rede, die Gorbatschow am 7. Dezember 1988 vor der UN-Generalversammlung hielt: So schlug er vor, die Waffenruhe in Afghanistan durch UN-Friedenstruppen zu überwachen, und er forderte die Einberufung einer UN-Afghanistan-Konferenz³⁸. Er sprach sich für eine Stärkung der Vereinten Nationen aus und hob die neuen Herausforderungen und Möglichkeiten hervor: „Der UNO eröffnen sich neue Möglichkeiten in allen Bereichen, die natürlich in ihren Kompetenzbereich fallen: dem militärpolitischen, dem ökonomischen, dem wissenschaftlich-technischen, dem ökologischen und dem humanitären Bereich.“³⁹ Außerdem erklärten die UN-Diplomaten der UdSSR, ihre rückständigen Beiträge zum regulären UN-Haushalt und zu den UN-Friedenssicherungsmissionen bezahlen zu wollen.

Nach anfänglichem Zögern reagierten die USA auf das sowjetische Angebot zur Kooperation in den Vereinten Nationen positiv⁴⁰: Das erste Zeichen der neuen Zusammenarbeit innerhalb der Ver-

36 Vgl. Günther Unser, Die Sowjetunion und die Vereinten Nationen. Gorbatschows Konzeption einer neuen UN-Politik, in: Osteuropa, 40 (1990) 11, S. 1057–1083.

37 Michail Gorbatschow, Realitäten und Garantien für eine sichere Welt – Vorschläge für ein effizienteres VN-System, in: Prawda vom 27. 9. 1987; abgedruckt in deutscher Sprache in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Zur Diskussion gestellt, Nr. 14 vom April 1988.

38 Rede von Michail Gorbatschow vor der 43. UN-Generalversammlung am 7. 12. 1988 in New York, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 34 (1989) 2, S. 234–250.

39 Ebd., S. 240.

40 Vgl. Volker Rittberger/Claudia Dedeker/Gabriele Kitzel, Langsame Wiederannäherung. Das Verhältnis zwischen USA und UN unter den Präsidenten Reagan, Bush und Clinton, in: Vereinte Nationen, 42 (1994) 2, S. 45–52.

34 Vgl. Wilfried Koschorrek, Finanzkrise, in: R. Wolfrum (Anm. 1), S. 148–155.

35 Vgl. Christian Tomuschat, Die Krise der Vereinten Nationen, in: Europa-Archiv, 42 (1987) 4, S. 97–106.

einten Nationen war die Verabschiedung der Resolution 598 im Juli 1987, durch die der Sicherheitsrat den Irak und Iran aufforderte, mit sofortiger Wirkung alle militärischen Aktionen zu beenden und ihre Truppen auf die international anerkannten Grenzen zurückzuziehen⁴¹. Diesem ersten Signal der Zusammenarbeit folgten als nächste Schritte die Unterzeichnung des Afghanistan-Abkommens in Genf im April 1988 und im August 1988 der Abschluß des Waffenstillstandsabkommens zwischen Irak und Iran. In beiden Fällen wurde der Einsatz von UN-Beobachtern bzw. UN-Friedenstruppen beschlossen. Darüber hinaus entwickelten die UN-Diplomaten der USA und der UdSSR gemeinsame Initiativen zur Lösung der Konflikte in Angola, Namibia, Kambodscha und der Westsahara⁴².

Dennoch blieb Präsident Reagan weiterhin reserviert gegenüber einer Zusammenarbeit mit der UdSSR in den Vereinten Nationen. Er reagierte sehr zurückhaltend auf Gorbatschows Angebot zur Zusammenarbeit in seiner Rede vom Dezember 1988 vor der UN-Generalversammlung: Reagan betonte in seiner Stellungnahme vor der Presse, daß Vorsicht geboten sei – „die USA müssen bei ihrer Politik der Friedenssicherung durch Stärke bleiben, da die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den USA und der UdSSR weiter bestehen“⁴³.

Erst mit dem Wechsel der Präsidentschaft zu George Bush vollzog sich ein grundlegender Wandel in der Politik der USA gegenüber den Vereinten Nationen. Bush, der 1971/72 UN-Botschafter der USA gewesen war, betonte in seiner ersten Rede vor der UN-Generalversammlung im September 1989: „Die Vereinten Nationen können große Dinge tun. Nein, sie sind nicht perfekt, aber sie sind ein vitales Forum, wo die Nationen der Welt versuchen, Konflikt durch Konsens zu ersetzen, und sie müssen ein Forum für den Frieden bleiben. Die Vereinten Nationen bewegen sich in Richtung auf dieses Ideal, und sie haben dabei die Unterstützung der Vereinigten Staaten von Amerika.“⁴⁴ Er kündigte außerdem an, die Beitragskürzungen der USA beenden und die Zahlungsrückstände reduzieren zu wollen.

41 S.C. Res. 598 (1989) vom 20. 7. 1989.

42 Vgl. V. Rittberger/C. Dedeker/G. Kittel (Anm. 40), S. 50f.

43 West welcomes Gorbachev's plan to cut troops, in: Daily Telegraph vom 8. 12. 1988.

44 Address by President Bush Before the U.N. General Assembly, New York, September 25, 1989 (Extract), in: Weekly Compilation of Presidential Documents, Sep. 19, 1988, S. 1145–1146; abgedruckt in: American Foreign Policy – Current Documents 1989, Department of State Publication 9815, Washington, D.C., 1990, S. 11–15.

2. Neue Erfolge, aber auch neue Probleme bei der Friedenssicherung

Durch die Zusammenarbeit der Großmächte seit 1988 nahmen die Möglichkeiten der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung erheblich zu. Zum einen machte der Sicherheitsrat im Fall der irakischen Invasion in Kuwait erneut Gebrauch von Kapitel VII der Charta, indem er erst einen Wirtschaftsboykott verhängte und danach die Mitgliedstaaten zu militärischen Sanktionen gegen den Irak ermächtigte. Dabei wurde die mangelnde Kontrolle des militärischen Vorgehens der Kuwait-Koalition durch den Sicherheitsrat sowohl von UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar⁴⁵ als auch von einigen UN-Mitgliedstaaten⁴⁶ kritisiert. Ein Novum in der Geschichte stellte der Beschluß des Sicherheitsrats⁴⁷ über die Waffenstillstandsbedingungen für den Irak dar, weil er das Land nicht nur zu einer Waffenruhe, sondern auch zu einer weitgehenden Abrüstung seiner nuklearen, biologischen und chemischen Waffen verpflichtete, die durch UN-Kommissionen überwacht wird.

Durch die Zusammenarbeit der Großmächte konnte außerdem eine Reihe internationaler Konflikte mit Hilfe der Vereinten Nationen gelöst oder zumindest einer friedlichen Lösung erheblich näher gebracht werden: Südafrika, Namibia, Angola, Kambodscha und Nicaragua. Die Friedensmissionen in diesen Krisengebieten waren dabei schwieriger, umfangreicher und kostspieliger als frühere Friedensmissionen, weil die Mandate nicht mehr nur die klassische Friedenssicherung von Waffenstillständen vorsahen, sondern den Einsatz von UN-Friedenstruppen zum Schutz humanitärer Hilfsaktionen für Bürgerkriegsflüchtlinge, zur Absicherung von Schutzzonen für vom Völkermord

45 Er führte in seinem Jahresbericht 1991 an die Generalversammlung aus: „Die im Zuge der Einsätze im Golf gemachten Erfahrungen legen ... nahe, daß es angebracht ist, gemeinschaftlich zu überlegen, wie von den Befugnissen, mit denen der Sicherheitsrat nach Kapitel VII ausgestattet ist, in Zukunft Gebrauch gemacht werden soll ... Darüber hinaus wird streng darauf geachtet werden müssen, daß nicht der Eindruck entsteht, die Maßnahmen nach Kapitel VII gingen zu weit.“ (Bericht des Generalsekretärs über die Tätigkeit der Vereinten Nationen an die 46. Generalversammlung 1991, UN Doc. A/46/1, Deutsche Fassung, Vereinte Nationen, Informationsdienst, Wien 1991, S. 9).

46 So verlangte z.B. das nichtständige Ratsmitglied Jemen bereits im Januar 1991 die Einberufung einer Ratssitzung, was die Mehrheit ablehnte; erst am 13. Februar – vier Wochen nach Beginn der Militäraktion – kam es zu einer nicht-öffentlichen Ratssitzung. Vgl. UNO-Sicherheitsrat war erneut nicht zu formeller Sitzung bereit, in: Der Tagesspiegel vom 27. 1. 1991; Jürgen Kramer, Golfkrise: UN bestimmen nicht das Gesetz des Handelns, in: Vereinte Nationen, 39 (1991) 3, S. 103.

47 S.C. Res. 687 (1991) vom 3. 4. 1991.

bedrohte ethnische Minderheiten und/oder für den Wiederaufbau demokratischer Strukturen inklusive Wahlvorbereitung und -beobachtung in den Konfliktgebieten, wie z. B. in Kambodscha.

Zugleich nahm die Zahl der Friedensmissionen rasch zu. Ende 1994 waren es 16, mit denen Kosten von 3,5 Mrd. US-Dollar im Jahr 1994⁴⁸ verbunden waren, wobei diese Kostensteigerungen nicht auf eine entsprechende Bereitschaft der Mitgliedstaaten stießen, diese zu tragen, so daß die Vereinten Nationen zur Zeit erneut vor einer tiefgreifenden Finanzkrise stehen.

Außerdem haben die Friedensmissionen in Somalia und Bosnien-Herzegowina deutlich gemacht, vor welchen Problemen die Vereinten Nationen bei Friedensmissionen zum Schutz humanitärer Hilfe und zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen in Staaten mit Bürgerkriegen stehen – andererseits lassen das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen und des Elends ihre Anwesenheit geboten erscheinen.

3. Weltkonferenzen zur Lösung der globalen Probleme

Mußten die Vereinten Nationen in den siebziger und achtziger Jahren – vor allem durch den Widerstand der Industrieländer gegen kostenträchtige multilaterale Hilfsprogramme und gegen die Forderung nach Umstrukturierung des Weltwirtschaftssystems – in ihrem Bemühen, die zunehmenden sozialen, ökonomischen, ökologischen und humanitären Probleme in vielen ihrer Mitgliedstaaten – insbesondere in der Dritten Welt – zu lindern, wiederholt Niederlagen einstecken, versuchten sie in den neunziger Jahren, durch intensiv vorbereitete Konferenzen Lösungskonzepte für die immer akuter werdenden globalen Probleme zu finden: 1992 fand die Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro statt, 1993 die Weltmensenrechtskonferenz in Wien, 1994 die Weltkonferenz über Bevölkerung und Entwicklung in Kairo und im März 1995 die Weltkonferenz für soziale Entwicklung in Kopenhagen. Im September 1995 fand die Vierte Weltfrauenkonferenz in Beijing statt.

Im Ergebnis sind bei allen Konferenzen sowohl Erfolge als auch Niederlagen zu verzeichnen. Als Erfolg ist die große Beteiligung der NGOs⁴⁹ zu be-

48 Vgl. UN Peace-keeping Information Notes (Update December 1994), UN Doc. DPI/1306/Rev. 4, February 1995.

49 Vgl. Jens Martens, Dabeisein ist noch nicht alles. Die NGOs in den Vereinten Nationen: Akteure, Kritiker, Nutznießer, in: Vereinte Nationen, 41 (1993) 5, S. 168–171.

werten, die starke Präsenz von Spitzenpolitikern der Mitgliedstaaten⁵⁰ und das breite Echo der Konferenzen in den Massenmedien. Nur Teilerfolge gab es hinsichtlich völkerrechtlich verbindlicher Abkommen zu verzeichnen, in der Regel ließ man es bei Absichtserklärungen und Aktionsprogrammen bewenden; lediglich bei der Umweltkonferenz in Rio verabschiedete man zwei Rahmenkonventionen zum Artenschutz und zum Klimaschutz, die allerdings zu ihrer Wirksamkeit noch inhaltlicher Festlegungen durch weitere Konferenzen bedürfen⁵¹. Angesichts der großen Zahl von Menschenrechtsverletzungen in vielen Mitgliedstaaten ist es als ein wichtiger Erfolg der Weltmensenrechtskonferenz⁵² zu werten, daß der Versuch einer Reihe von Mitgliedstaaten, das Prinzip der Universalität der Menschenrechte zu relativieren⁵³, abgewehrt werden konnte⁵⁴ und – als Reaktion auf ein entsprechendes Votum der Konferenz – die UN-Generalversammlung im Dezember 1993 das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte⁵⁵ geschaffen hat, die im Februar 1994 den UN-Botschafter Ecuadors, José Ayala Lasso, zum Hochkommissar für Menschenrechte ernannte⁵⁶.

Sieht man von diesen eher bescheidenen Fortschritten im Bereich des Völkerrechts einmal ab, waren die Vereinten Nationen – wegen der Uneinigkeit und der mangelnden Bereitschaft vieler Nationen, Elemente ihrer nationalen Souveränität an internationale Organisationen zu übertragen und Einbußen beim nationalen Bruttosozialprodukt zugunsten eines bestandsfähigen Wachstums und einer gerechteren Verteilung der Ressourcen hinzunehmen – nicht in der Lage, durch die Weltkonferenzen wirksame Beiträge zur Lösung der globalen Probleme zu leisten.

50 So kamen zur Umweltkonferenz 1992 in Rio 103 Staats- und Regierungschefs; zit. in: Barbara Unmüßig, Zwischen Hoffnung und Enttäuschung. Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED), in: Vereinte Nationen, 40 (1992) 4, S. 117–122.

51 Die Klimakonferenz in Berlin 1995 hatte dieses Ziel hinsichtlich der verbindlichen Reduzierung klimaschädlicher Gase, kam jedoch zu keinem Ergebnis, sondern vertagte die Aufgabe auf eine weitere Konferenz 1997. Vgl. Fritz Vorholz, Mandat zum Weitermachen, in: Die Zeit vom 14. 4. 1995, S. 30.

52 Vgl. World Conference on Human Rights, The Vienna Declaration and Programme Action, Adopted 25 June 1993 by the World Conference on Human Rights, published by the UN Department of Public Information, New York 1993.

53 Vgl. Ibrahima Fall, Streitpunkt Universalität, in: UNESCO-Kurier, 35 (1994) 3, S. 4–6.

54 Vgl. Gerhart R. Baum, Die Allgemeingültigkeit der Menschenrechte bleibt gewahrt, in: E + Z, 34 (1993) 8, S. 196–197.

55 Vgl. GA Res. 48/141 vom 20. 12. 1993.

56 Vgl. New UN High Commissioner will champion rights worldwide, in: UN Chronicle, 31 (1994) 1, S. 84–85.

4. Die Debatte um die Strukturreform der Vereinten Nationen

Sowohl unter dem Eindruck der gewachsenen Handlungsmöglichkeiten als auch der zunehmenden globalen Probleme haben die Vereinten Nationen seit dem Ende der achtziger Jahre parallel zu der inhaltlichen Diskussion über die Lösung der globalen Probleme eine Strukturdebatte geführt. Der erste Kristallisationspunkt dieser Debatte war das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Sicherheitsratsmitglieder am 31. Januar 1992. Der Rat gab dem UN-Generalsekretär den Auftrag, Empfehlungen zum Ausbau der Friedenssicherung auszuarbeiten. Boutros-Ghali legte diese Studie, die „Agenda für den Frieden“⁵⁷, im Juni 1992 vor; sie wurde inzwischen durch Studien zur Abrüstung – „Neue Dimensionen der Rüstungsregulierung und Abrüstung“⁵⁸ – und zur Entwicklungshilfe – „Agenda für Entwicklung“⁵⁹ – ergänzt.

Die Debatte um eine Strukturreform der Vereinten Nationen, z. B. durch eine Vergrößerung des Sicherheitsrats durch neue ständige Mitglieder und die Umstrukturierung und neue Aufgabenzuweisung für den Wirtschafts- und Sozialrat, ist in vollem Gange. Zeitpunkt und Ausmaß der Reformen sind dabei kontrovers, wie sich deutlich aus den Stellungnahmen der Regierungen der Mitgliedstaaten im Sommer 1993⁶⁰ auf eine entsprechende Anfrage des UN-Generalsekretärs im Auftrage der Generalversammlung ablesen läßt.

57 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, New York 1992, UN Doc. DPI/1247.

58 Ders., *New Dimensions of Arms Regulation and Disarmament in the Post-Cold War Era*. Report of the Secretary-General, 27 October 1992, UN Doc. A/C.1/47/7.

59 Ders., *Agenda für Entwicklung*. Bericht des Generalsekretärs, 6. Mai 1994, UN Doc. A/48/935 (Deutsche Fassung).

60 Vgl. *Question of the Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council*. Report of the Secretary-General, 20. 7. 1993, UN Doc. A/48/264.

Versucht man, aus der Betrachtung der Geschichte der Vereinten Nationen eine Lehre für die Reformdiskussion zu ziehen, könnte sie lauten: Chartaänderungen, wie sie in bezug auf den Sicherheitsrat und den Wirtschafts- und Sozialrat vorgeschlagen werden, die schwierig zu erreichen sind⁶¹ und zudem weitere Wünsche nach anderen Chartaänderungen nach sich ziehen können, waren in der Geschichte der Vereinten Nationen nur selten erforderlich⁶². Die Vereinten Nationen haben – unterhalb der Schwelle von Chartaänderungen – immer wieder praktische Lösungen in akuten Krisen gefunden: Bei der Blockierung des Sicherheitsrats durch Großmachtvetos⁶³ entschied man sich – mit dem Instrument der „Uniting-for-Peace-Resolution“⁶⁴ – für die Verlagerung der Entscheidungen in die Generalversammlung; um Waffenstillstände in Konfliktgebieten sichern zu können, schuf man die UN-Friedenstruppen, in beiden Fällen ohne jegliche Chartaänderungen.

Wenn die Vereinten Nationen Schwierigkeiten in der Friedenssicherung und der Lösung der anderen globalen Probleme hatten und haben, lag und liegt das nicht an den Strukturen der Vereinten Nationen – sie haben sich als flexibel und effektiv genug erwiesen –, sondern an der Uneinigkeit der Mitgliedstaaten und an ihrer mangelnden Bereitschaft, die entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen durchzuführen.

61 Artikel 108 UN-Charta: „Änderungen dieser Charta treten ... in Kraft, wenn sie mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung angenommen und von zwei Dritteln der Mitglieder der Vereinten Nationen einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ... ratifiziert worden sind.“ (Deutsche Fassung: BGBI. 1973 II, S. 431 ff.; 1974 II, S. 770; 1980 II, S. 1252).

62 Bisher wurden nur drei Satzungsänderungen der Charta durchgeführt: Außer den beiden Chartaänderungen zur Erhöhung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat und im Wirtschafts- und Sozialrat lediglich noch 1965 eine Ergänzung der ersten Chartaänderung hinsichtlich der erforderlichen Stimmzahl im Sicherheitsrat zur Einberufung einer Charta-Revisionskonferenz nach Art. 109. Vgl. B. Mützelburg/W. Karl (Anm. 13), S. 1108–1124.

63 Vgl. Anjali V. Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946–1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto*, Sarasota 1992.

64 Vgl. Anm. 7.

Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Fortentwicklung des Völkerrechts

I. Die UNO und das Völkerrecht

Es mag ein Zufall sein, daß der 50. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen in die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 17. November 1989 proklamierte „Dekade des Völkerrechts“ fällt, die von 1990 bis 1999 dauert. Aber das Zusammentreffen ist bedeutungsvoll; denn das Völkerrecht steht in engster Verbindung mit dem Hauptziel der Vereinten Nationen, das in der Präambel ihrer Charta bereits im ersten Satz genannt wird: „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“. Positiv gewendet heißt dies, Frieden zu schaffen und zu erhalten, und das wiederum bedeutet eine Hinwendung zum Recht; denn nur auf der Grundlage des Rechts ist ein dauerhafter Friede möglich. Diese Erkenntnis stammt schon aus uralter Zeit. Im Alten Testament verspricht der Prophet Jesaias: „Das Werk der Gerechtigkeit wird der Friede sein“, und in der Antike rühmt der griechische Dichter Pindar in seinen Olympischen Oden den Frieden als „Wegenossen des Rechts“. Die Charta der Vereinten Nationen nimmt das Thema auf. In ihrer Präambel bekräftigt sie die Entschlossenheit der Vereinten Nationen, „Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können“.

Das Bekenntnis zum Völkerrecht findet sich im operativen Teil der Charta an zahlreichen Stellen, wie zum Beispiel in Art. 1 Ziffer 1, in der die Staaten verpflichtet werden, ihre Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln „nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts“ auszutragen. So ist es nicht verwunderlich, daß die Charta (in Art. 13 Abs. 1a) bei der Aufzählung der Befugnisse der Generalversammlung „die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung“ an erster Stelle nennt. Vorsichtig formuliert die Charta nicht etwa ein imperatives Mandat, sondern verlangt von den Vereinten Nationen nur, die Fortentwicklung und Kodifizierung des Völkerrechts zu „begünstigen“. Diese Beschei-

denheit ist sehr realitätsnah. Die Schöpfer der UNO-Charta waren sich offenbar der Tatsache bewußt, daß sich das Völkerrecht durch eine Vielzahl von rechtserzeugenden Staatsakten fortentwickelt, von denen die meisten außerhalb des organisatorischen Rahmens der Vereinten Nationen gesetzt werden. Aber man darf sich von der Bescheidenheit der UNO-Charta nicht täuschen lassen: Dieses Dokument markiert einen Epocheneinschnitt in der Völkerrechtsgeschichte von welthistorischer Dimension.

II. Eine neue Epoche

Um die Epochenmarkierung zu begreifen, als die sich die Charta der Vereinten Nationen erwiesen hat, muß man einen kurzen Blick in die Vergangenheit werfen. Es geht dabei natürlich nur um die Vergangenheit des Völkerrechts; diese aber hängt aufs engste zusammen mit der Entstehung des modernen Staatsbegriffs; denn das Völkerrecht ist zu keiner Zeit ein Recht der Völker gewesen, sondern ein Recht der Staaten. Es entstand daher erst in dem Augenblick, in dem sich der Staatsbegriff, so wie wir ihn heute kennen, herausgebildet hatte, d. h. im Zeitalter der Renaissance. Die theoretische Begründung des Gedankengebildes, das die irreführende Bezeichnung „Völkerrecht“ erhielt, erfolgte im 16. Jahrhundert¹. In ihrem Mittelpunkt stand der Begriff der Staatensouveränität, aus dem für jeden souveränen Staat das Recht zum Kriege abgeleitet wurde. Die seit der Zeit der Kirchenväter bis weit in die Neuzeit hinein geführte Kontroverse über den gerechten Krieg war damit abgebrochen: Jeder Krieg, zu dem ein souveräner Staat sich entschloß, war rechtens. Mit dieser Einstellung trug das Völkerrecht den Realitäten des auseinandergefallenen christlichen Abendlandes Rechnung.

1 Vgl. Otto Kimminich, Die Entstehung des neuzeitlichen Völkerrechts, in: Pipers Handbuch der politischen Ideen, hrsg. von Iring Fetscher und Herfried Münkler, Bd. 3, München 1985, S. 73 ff.

In jener Zeit des klassischen Völkerrechts, dessen Wirksamkeit nach einhelliger Meinung der Historiker mit dem Westfälischen Frieden (1648) begann, wurden einerseits die Schranken niedrigerissen, welche die scholastische Theologie dem Beginn des Krieges gesetzt hatte, andererseits aber entstanden die ersten Grundlagen für eine Beschränkung der Kriegshandlungen selbst. Durch das Kriegsrecht (nicht zu verwechseln mit dem Recht der souveränen Staaten zum Kriege) sollte der Verlauf des Krieges in geregelte Bahnen gelenkt werden. Vor allen Dingen sollten die Nichtbeteiligten geschützt und alle unmittelbaren Auswirkungen der Kriegshandlungen möglichst begrenzt werden. So stand im ganzen Zeitalter der Aufklärung das Kriegsrecht unter dem Zeichen der Humanisierung, die schließlich in der Gründung des Roten Kreuzes (1863) gipfelte.

Schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts bahnte sich ein erneuter Wandel im Denken über Krieg und Frieden an. Die industrielle Massenproduktion von Waffen ermöglichte die Ausrüstung von gewaltigen Heeren, die durch die allgemeine Wehrpflicht zu „Volksheeren“ wurden. Gegen Ende des Jahrhunderts erkannten Weitblickende bereits die Gefahr von Massenvernichtungswaffen und erhoben die Forderung nach allgemeiner Abrüstung. Ein Erfolg dieser europaweiten Friedensbewegung waren die Haager Konferenzen von 1898 und 1907, auf denen auch große Teile des Kriegsrechts kodifiziert wurden. Unter den zahlreichen damals beschlossenen Konventionen ragt die sogenannte Haager Landkriegsordnung (HLKO) von 1907 hervor.

Aber die eigentliche Zeitenwende begann erst mit der 1920 in Kraft getretenen Völkerbundsatzung. Der Erste Weltkrieg hatte den Glauben an die Segnungen der Souveränität ins Wanken gebracht. Mit der in Art. 11 der Völkerbundsatzung enthaltenen Feststellung, daß jeder Krieg den ganzen Völkerbund angehe, wurde der Boden des klassischen Völkerrechts, wonach jeder Krieg – sei er Angriffs- oder Verteidigungskrieg – allein Sache des zum Kriege schreitenden Staates war, zum ersten Male verlassen. Die daran anknüpfenden Bestimmungen der Völkerbundsatzung hatten die rechtliche Wirkung eines partiellen Kriegsverbots. Verboten wurde im einzelnen jeder Krieg, dem kein Versuch einer friedlichen Streitbeilegung vorausgegangen war, ferner jeder Krieg gegen einen Staat, der eine einstimmige Empfehlung des Völkerbundrates zur Beilegung des Streites angenommen hatte, und jeder Krieg, der vor Ablauf von

drei Monaten nach dem Scheitern der Vermittlung des Rates unternommen wurde.

In den folgenden Jahrzehnten ging die Entwicklung mit einer für welthistorische Dimensionen geradezu atemberaubenden Geschwindigkeit weiter. Das partielle Kriegsverbot der Völkerbundsatzung wurde durch den am 27. August 1928 in Paris unterzeichneten Briand-Kellogg-Pakt zum allgemeinen Kriegsverbot ausgeweitet. Mit Recht trägt er die Bezeichnung „Kriegsächtungs-Pakt“. Da praktisch alle der damals bestehenden Staaten dem Briand-Kellogg-Pakt beitraten (die südamerikanischen Staaten schlossen einen eigenen Kriegsächtungs-Pakt, der inhaltlich dem Briand-Kellogg-Pakt glich), erreichte das Kriegsverbot noch vor Beginn des Zweiten Weltkriegs den Rang einer allgemeinen Völkerrechtsnorm.

Die Charta der Vereinten Nationen hat diese Entwicklung fortgesetzt und zu einem Epochenabschluß geführt. Ihr Art. 2 Ziffer 4 verbietet unmißverständlich „jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“. Dadurch wurde das allgemeine Kriegsverbot der dreißiger Jahre zum allgemeinen Gewaltverbot der UNO-Ära ausgeweitet. Es dauerte nicht lange, bis sich in Ost und West, Nord und Süd die Auffassung durchsetzte, daß dieses allgemeine Gewaltverbot nicht nur Satzungsrecht der Organisation der Vereinten Nationen, sondern allgemeines Völkerrecht sein sollte. Es gilt also für alle Staaten der Erde, ohne Rücksicht darauf, ob sie UNO-Mitglieder sind oder nicht, und es würde auch weiter gelten, falls die Organisation der Vereinten Nationen aufgelöst würde. Aber ohne jene ausdrückliche Bestimmung in der UNO-Charta hätte das allgemeine Gewaltverbot diesen völkerrechtlichen Rang sicher noch nicht erreicht².

Art. 11 der Völkerbundsatzung hatte das Ende der Periode des klassischen Völkerrechts eingeleitet. Art. 2 Ziffer 4 der UNO-Charta signalisierte das definitive Ende der klassischen Epoche. Nichts war mehr übriggeblieben vom Recht der souveränen Staaten zum Krieg. Juristisch gesehen sieht die Welt seit dem Inkrafttreten der UNO-Charta völlig anders aus als noch zu Beginn des Jahrhunderts. Während damals, noch unter der Geltung des klassischen Völkerrechts, die für die Geschehnisse der Staaten Verantwortlichen zunächst ihre politi-

² Vgl. Otto Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter, Freiburg 1969, S. 347 ff.

schen Ziele wählen und dann entscheiden konnten, ob sie diese Ziele mit kriegerischen oder friedlichen Mitteln erreichen wollten oder nicht, ist im Völkerrecht der UNO-Ära der Friede zum obersten Ziel der Politik aller Staaten geworden, dem sich die Wahl der Mittel unterordnen muß. Ein Krieg zur Beendigung aller Kriege, oder auch nur ein Präventivkrieg, ist nach geltendem Völkerrecht unzulässig. Nur das Recht auf Selbstverteidigung ist sowohl vom Briand-Kellogg-Pakt als auch von der UNO-Charta unberührt geblieben. Art. 51 der UNO-Charta bekräftigt dies ausdrücklich.

Aber die Umbruchphase, die mit dem Inkrafttreten der Völkerbundsatzung begann, ist mit dem Inkrafttreten der UNO-Charta noch nicht zu Ende gegangen. Das klassische Völkerrecht gehört endgültig der Vergangenheit an, eine neue Völkerrechtsordnung ist im Entstehen begriffen, aber der Umbau der alten ist noch nicht vollendet. So erklärt es sich auch, daß für die neue Epoche des Völkerrechts, die unbestreitbar im Jahre 1945 begonnen hat, noch kein griffiger Name gefunden worden ist. Am meisten Zustimmung hat der Vorschlag eines renommierten amerikanischen Völkerrechtlers – der schon in den zwanziger Jahren aus dem deutschsprachigen Raum emigrierte – gefunden: Völkerrecht der Zusammenarbeit³. Zwar hatte es auch im klassischen Völkerrecht durchaus Fälle von internationaler Zusammenarbeit gegeben. Seinem Wesen nach aber war das klassische Völkerrecht ein Koexistenzrecht. Aus der unverbrüchlichen Friedenspflicht, die als Kehrseite des allgemeinen Gewaltverbots entstanden ist, folgt nach durchaus einhelliger Völkerrechtslehre eine Pflicht zur Zusammenarbeit zum Zwecke der Förderung all derjenigen Ziele, die erreicht werden müssen, damit der von der UNO-Charta ins Auge gefaßte Zustand des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit erreicht wird. Unter dem Einfluß der zahlreichen Aktivitäten der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen verdichtet sich das Zusammenarbeitsprinzip zum „Prinzip der Solidarität“⁴. Aber noch niemand hat es gewagt, das internationale Rechtssystem der neuen Epoche als „Solidaritätsvölkerrecht“ zu bezeichnen.

Auch das ist verständlich. In der noch immer anhaltenden Umbruchphase hat das Völkerrecht

seine aus der klassischen Zeit überkommene Grundstruktur beibehalten. Noch immer sind die souveränen Staaten die Grundeinheiten des internationalen Systems. Nur sie und die von ihnen gegründeten internationalen Organisationen sowie einige exzeptionelle Rechtsträger, wie z. B. das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, sind Völkerrechtssubjekte. Ganz gewiß ist die Souveränität in den letzten Jahrzehnten zurückgedrängt worden⁵. Aber verschwunden ist sie nicht, und es sieht nicht so aus, als ob die Staatenwelt in absehbarer Zeit auf sie verzichten könnte. Die UNO-Charta kalkuliert auch das ein und erklärt in ihrem Art. 2 Ziffer 1: „Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder.“ Das bereitet nicht nur dem internationalen Menschenrechtsschutz große Schwierigkeiten.

Es ist selbstverständlich, daß in einer Umbruchphase alte und neue Rechtsnormen nebeneinander bestehen. Das Völkerrecht der UNO-Ära ist ein Musterbeispiel dafür. Es gehört nicht viel juristische Fachkenntnis dazu, die Schwierigkeiten zu erahnen, die aus einem solchen Nebeneinander entstehen. Beim Völkerrecht wirkt sich erschwerend noch das Fehlen eines internationalen Gesetzgebers und einer obligatorischen internationalen Gerichtsbarkeit aus. Der Internationale Gerichtshof, den die UNO vom Völkerbund übernommen hat, trägt zwar durch seine Rechtsprechung nicht unwesentlich zur Klärung und Festigung von Völkerrechtsnormen bei, aber seine Kompetenzen sind begrenzt, und die Möglichkeiten, sich seiner Rechtsprechung zu entziehen, sind für die souveränen Staaten noch immer viel zu groß. In einer solchen Situation der Unsicherheit, in der immer wieder geprüft werden muß, ob alte Rechtsnormen noch mit den neuen vereinbar sind, ob sie der neuen Lage durch Interpretation angepaßt werden können, ob sie durch Nichtanwendung obsolet geworden sind, ob sich entgegenstehendes Gewohnheitsrecht herausgebildet hat usw., ist die den Vereinten Nationen satzungsgemäß aufgegebenen Verpflichtung, die Kodifikation des Völkerrechts zu fördern, einerseits besonders notwendig, andererseits aber besonders schwierig. Die Vereinten Nationen haben sich in ihrer 50jährigen Geschichte immer wieder dieser Aufgabe gestellt.

3 Vgl. Wolfgang Friedmann, *The Changing Structure of International Law*, London 1964, S. 61.

4 Vgl. Otto Kimminich, *Neue solidarische Weltordnung*, in: *Festschrift für Valentin Zsifkovits*, Graz 1993, S. 9 ff.

5 Vgl. Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität*, Frankfurt a.M. 1970; Werner von Simson, *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, Berlin 1965.

III. Die großen Kodifikationswerke

1. Die Funktion der Kodifizierung

Die Unsicherheit über Existenz und Inhalt völkerrechtlicher Normen, die in der gegenwärtig noch immer anhaltenden Umbruchphase besteht, wird seit Inkrafttreten der UNO-Charta in zunehmendem Maße als untragbar empfunden. Die globalen Entwicklungen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts – Übervölkerung, weltweite Migration, Umweltschutz, enge Verflechtung und gleichzeitig wachsende Unausgewogenheit des Weltwirtschaftssystems, internationaler Terrorismus, Drogen- und Waffenhandel sind nur einige Stichworte – fordern das Völkerrecht weitaus stärker als früher. Die bereits in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts zu beobachtenden Tendenzen zur zunehmenden Verdichtung der Völkerrechtsnormen, zur Ausweitung ihres Wirkungsbereichs und zur Vertiefung ihrer Regelungsintensität haben sich daher in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erheblich verstärkt⁶.

Da ein internationaler Gesetzgeber nicht vorhanden ist, kann die Kodifikation des geltenden Völkerrechts nur durch multilaterale Verträge (Konventionen) erfolgen. Solche Konventionen wiederholen häufig vertragliches Völkerrecht, noch häufiger aber formulieren sie bereits vorher geltendes Völkergewohnheitsrecht. Mit Inkrafttreten der Konvention verlieren die betreffenden Rechtsnormen ihren Charakter als Völkergewohnheitsrecht und leiten ihre verbindliche Kraft aus der Konvention ab. Das hat den Vorteil, daß der schwierige Nachweis des Vorhandenseins einer Regel des Völkergewohnheitsrechts nicht mehr erforderlich ist. Allenfalls kann die Interpretation der Konventionsbestimmungen noch Probleme bieten. Davon abgesehen aber ist die Existenz der Rechtsnormen durch ihre Aufnahme in die Konvention, ihr Inhalt durch den Konventionstext dargelegt.

An der Kodifikation des Völkerrechts wird seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts intensiv gearbeitet. Einen ersten Erfolg stellt die Kodifikation des Kriegsrechts durch die Haager Landkriegsordnung von 1907 dar. Schon zu Zeiten des Völkerbunds hatte die Völkerrechtslehre die Dringlichkeit dieser Aufgabe erkannt, aber im Gegensatz zur UNO-Charta enthielt die Völkerbundsatzung kei-

nen konkreten an den Völkerbund oder eines seiner Organe gerichteten Auftrag zur Kodifikation des Völkerrechts. Angesichts dieses Defizits ist es erstaunlich, wie rasch das Bewußtsein von der Notwendigkeit der Kodifikation in die Völkerbundsgremien gelangte. Bereits 1920 wies die Expertenkommission, die das Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs ausarbeitete, in einer Resolution auf die enge Verbindung zwischen der internationalen Gerichtsbarkeit und der Kodifikation des Völkerrechts hin. Aber es vergingen weitere zehn Jahre bis zum Zusammentritt der großen Haager Kodifikationskonferenz im März/April 1930. Eine Vorbereitungscommission hatte drei Themenbereiche für kodifikationsreif befunden: Staatsangehörigkeit, Küstenmeer und Staatenverantwortlichkeit. Eine Konvention kam nur bezüglich der erstgenannten Frage zustande⁷. Sie gilt nach einhelliger Meinung heute als Völkergewohnheitsrecht. Die Haager Konferenz von 1930 war als Auftakt für eine Reihe von Kodifikationskonferenzen des Völkerbunds gedacht. Aber diese Hoffnung erwies sich als trügerisch. Der Grund für das Scheitern der Kodifikationspläne des Völkerbunds lag zum Teil in dem mäßigen Erfolg der Konferenz von 1930, zum (sicherlich größeren) Teil aber in den weltpolitischen Entwicklungen der darauffolgenden Jahre.

Die Vereinten Nationen zogen eine Lehre aus den Erfahrungen des Völkerbunds. In Erfüllung der ihr in Art. 13 der UNO-Charta übertragenen Aufgabe setzte die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Völkerrechtskommission (International Law Commission) ein, deren Statut in Art. 15 eine klare Unterscheidung zwischen der Feststellung schon bestehenden Rechts und seiner Fortbildung macht. Die Kommission begann ihre Tätigkeit am 12. April 1949. In bewundernswert sorgfältiger Arbeit stellte sie unverzüglich eine Liste der kodifikationsreifen Themen auf. Hierzu gehörten vor allem die folgenden Rechtsgebiete: Anerkennung von Staaten und Regierungen, Staats sukzession, Staatsimmunitäten, exterritoriale Strafgerichtsbarkeit, hohes Meer, Küstengewässer, Staatsangehörigkeit, Fremdenrecht, Asylrecht, Vertragsrecht, Recht der Diplomatie und Konsularrecht, Staatshaftung, Schiedsverfahren.

Es wäre leicht, aus dieser Liste die noch nicht erledigten Aufgaben herauszugreifen und daraus den Vorwurf des Versagens nicht nur der Völkerrechtskommission, sondern der gesamten Vereinten Na-

6 Vgl. Otto Kimminich, *History of the Law of Nations Since World War II*, in: *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 7, Amsterdam–New York–Oxford 1984, S. 262 ff.

7 Konvention über gewisse Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen vom 12. April 1930, *League of Nations Treaty Series*, Bd. 179, S. 89 ff.

tionen zu konstruieren. Als gescheitert kann der Versuch angesehen werden, das Asylrecht zu kodifizieren. Da das Asylrecht – als subjektives Recht des einzelnen politisch Verfolgten – schon aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 und dann wieder aus dem Menschenrechtspakt von 1966 mit der Begründung herausgenommen wurde, es sei eine viel zu komplexe Materie, um in einem einzigen Artikel einer allgemeinen Konvention geregelt zu werden, und verlange daher eine eigene Spezialkonvention, ist der Nichtabschluß einer solchen besonders bedauerlich. Die „Deklaration über territoriales Asyl“, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1967 verkündet wurde⁸, ist kein Ersatz für die fehlende Konvention; denn sie bestätigt nur den schon im klassischen Völkerrecht erreichten Rechtszustand, wonach die Asylgewährung ein Recht der Staaten ist.

2. Staatensukzession

Als besonders schwierig erwiesen sich die Probleme der internationalen Staatenverantwortlichkeit, um deren Lösung seit Jahrzehnten gerungen wird. Gerade in den letzten Jahren zeigen sich aber Erfolge. Die Völkerrechtskommission behandelt die Einzelfragen nacheinander und legt jeweils nach Abschluß ihrer Arbeiten den Entwurf eines Konventionsartikels vor. Dasselbe gilt für die Staatensukzession. Hier konnte zwar nach jahrelangem Ringen die Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge am 23. August 1978 zur Unterzeichnung vorgelegt werden. Aber bisher ist die für das Inkrafttreten erforderliche Mindestzahl von Ratifikationen nicht erreicht worden. Darüber hinaus stießen die in der Konvention aufgestellten Regeln in Lehre und Praxis auf Widerspruch, so daß „das Übereinkommen auch keinen nachhaltigen Einfluß auf das Gewohnheitsrecht ausgeübt“ hat⁹.

Schon 1967 hatte die Völkerrechtskommission beschlossen, den ganzen Komplex der Staatensukzession in drei Teile zu zerlegen, und zwar in bezug auf

1. Verträge;

8 Resolution 2312 (XXII); hierzu Atle Grahl-Madsen, *Territorial Asylum*, London–Rom–New York 1980.

9 Ulrich Fastenrath, *Der deutsche Einigungsvertrag im Lichte des Rechts der Staatennachfolge*, in: *Austrian Journal of Public and International Law*, (1992), S. 22; zur gesamten Problematik auch Hans D. Treviranus, *Die Konvention der Vereinten Nationen über Staatensukzession bei Verträgen*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (1979), S. 259 ff.

2. andere Gegenstände;

3. die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.

Unter den „anderen Gegenständen“ nahm sie sich zunächst die Frage der Staatsvermögen, Staatsarchive und Staatsschulden vor und konnte nach jahrelanger Arbeit einen Konventionsentwurf vorlegen. Über ihn beriet eine von den Vereinten Nationen nach Wien einberufene Konferenz im Frühjahr 1983, an der 90 Staaten teilnahmen. Die Mehrheit von ihnen stimmte schließlich für den Konventionsentwurf, doch waren es – mit Ausnahme der Türkei – ausschließlich Staaten der Dritten Welt und des Ostblocks. Unterzeichnet wurde diese „Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Staatsvermögen, -archive und -schulden“ vom 8. April 1983 nur von sechs Staaten. Mangels Ratifikation konnte sie bisher nicht in Kraft treten. Man wird sich daher dem Urteil anschließen müssen, daß „die Bemühungen um eine Kodifizierung des Rechts der Staatensukzession als gescheitert“ anzusehen sind¹⁰.

3. Das Recht der Verträge

Schon lange vor den Konferenzen zu den schwierigen Problemen der Staatensukzession war Wien zum beliebten Tagungsort der Vereinten Nationen geworden. Vor allen Dingen verbindet sich der Name dieser Stadt mit dem größten Kodifikationserfolg in der gesamten Geschichte der Vereinten Nationen. Gemeint ist die Wiener Vertragsrechtskonferenz, die nach jahrelanger Vorbereitung durch die Völkerrechtskommission in den Jahren 1968/69 dort tagte und das „Übereinkommen über das Recht der Verträge“ vom 23. Mai 1969 hervorbrachte. In der Literatur wie in der Praxis trägt dieses Kodifikationswerk die Bezeichnung „Wiener Vertragsrechtskonvention“ (WVK).

Die in dieser Bezeichnung verwendete Terminologie muß vorsichtig gehandhabt werden. Ein Teil der Literatur besteht auf der Unterscheidung zwischen dem völkerrechtlichen Vertragsrecht als Gesamtheit der zwischen den Staaten abgeschlossenen Verträge und dem Recht der völkerrechtlichen Verträge, das die Fragen des Zustandekommens, der Auslegung, Erfüllung und Beendigung der zwischen den Staaten ausgehandelten Verträge regelt. Es ist selbstverständlich, daß die WVK nur dieses „Recht der Verträge“ regelt. Sie beschränkt sich außerdem nach ihrem Wortlaut ausdrücklich auf

10 V. Epping, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, München 1990³ S. 319.

Verträge zwischen Staaten in Schriftform¹¹. Für die Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen sowie für Verträge, die internationale Organisationen untereinander schließen, ist 17 Jahre später eine eigene Konvention entworfen worden, die von 27 Staaten und zehn internationalen Organisationen unterzeichnet, aber bisher nur von drei Staaten ratifiziert worden ist, so daß sie noch nicht in Kraft treten konnte¹².

Die WVK gibt im wesentlichen das zum Zeitpunkt ihres Zustandekommens bereits gewohnheitsrechtlich geltende völkerrechtliche Recht der Verträge wieder. Insofern ist sie eine echte Kodifikation. Allein als solche wäre sie von unschätzbarem Wert, weil sie die zahlreichen einschlägigen Völkerrechtsnormen aus alter und neuer Zeit präzise formuliert und systematisch ordnet. Darüber hinaus aber hat sie manche Unklarheiten beseitigt und zur Fortentwicklung des Völkerrechts beigetragen. Von herausragender Bedeutung sind ihre Vorschriften über die Ungültigkeit von Verträgen. Der diesbezügliche Abschnitt der WVK beginnt mit dem Grundsatz, daß ein Staat sich nicht darauf berufen kann, daß seine Zustimmung, durch einen Vertrag gebunden zu sein, gegen innerstaatliches Recht verstößt. Eine Ausnahme gilt nur, wenn die Verletzung offenkundig war und eine innerstaatliche Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung betraf (Art. 46 Abs. 1 WVK). Das letztere ist dann der Fall, wenn die Verletzung „für jeden Staat, der sich hierbei im Einklang mit der allgemeinen Übung und nach Treu und Glauben verhält, objektiv erkennbar ist“ (Art. 46 Abs. 2 WVK). Weitere Ungültigkeitsgründe sind Willensmängel (z. B. Irrtum), Betrug, Bestechung eines Staatenvertreters, Zwang gegen einen Staatenvertreter und Zwang gegen einen Staat durch Androhung oder Anwendung von Gewalt. Hier ist unmißverständlich die Konsequenz aus dem seit Inkrafttreten der UNO-Charta geltenden allgemeinen Gewaltverbot auf einem wichtigen Teilgebiet des Völkerrechts, eben dem Recht der Verträge, gezogen worden. Diese Bestimmung wird unterstützt durch Art. 53 WVK, der alle Verträge, die im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts stehen, für nichtig erklärt (Art. 53 WVK).

Der Begriff der zwingenden Norm (*ius cogens*), den die Völkerrechtslehre entwickelt hatte, war vorher noch nie in einem völkerrechtlichen Ver-

trag verwendet worden. Die wichtigste *Ius-cogens*-Norm ist im geltenden Völkerrecht das allgemeine Gewaltverbot. Jeder Vertrag, der in irgendeiner Weise dagegen verstößt, ist nichtig. Diese klare Regel hatte es im klassischen Völkerrecht nicht gegeben. Dort war nur klar, daß die Ausübung von Zwangsgewalt gegen die Unterhändler der Vertrags-Gegenpartei die Nichtigkeit des Vertrages zur Folge hatte. Wenn man bedenkt, daß diese Beschränkung bis zum Inkrafttreten der UNO-Charta, also bis 1945, galt, erkennt man, daß sich die Argumentation in bezug auf die Frage der sog. *Ex-tunc*-Nichtigkeit von Verträgen, d. h. der Nichtigkeit von Anfang an, erst 1945 grundlegend gewandelt hat. Die WVK hat diesem Wandel, auf den die Völkerrechtslehre schon vorher hingewiesen hatte, konsequent festgeschrieben. Darin liegt ihre epochale Bedeutung¹³.

Die WVK ist nach der Ratifikation durch 35 Staaten am 27. Januar 1980 in Kraft getreten (für die Bundesrepublik Deutschland nach der Ratifikation durch sie am 20. August 1987). Da die WVK nach herrschender Meinung nur das geltende Gewohnheitsrecht wiedergibt, wird sie in Lehre und Praxis auch dann herangezogen, wenn ein Staat sie noch nicht ratifiziert hat. Jedoch muß in einem solchen Fall bei einem Rechtsstreit die gewohnheitsrechtliche Geltung der betreffenden Völkerrechtsnorm nachgewiesen werden. Bis zum 1. Juli 1995 haben 78 Staaten die WVK ratifiziert. Es ist durchaus angemessen, hier von einem großen Erfolg der Vereinten Nationen zu sprechen.

4. Das Diplomatenrecht

Ebenso spektakulär war der Erfolg der Vereinten Nationen bei der Kodifikation eines anderen wichtigen Teils des Völkerrechts. Hier ging es nicht so sehr um den epochalen Wandel des Völkerrechts im 20. Jahrhundert, als vielmehr um die Neuformulierung und Fortentwicklung von gewohnheitsrechtlich geltenden Völkerrechtsregeln, die zum Teil aus den Anfängen dieser Rechtsordnung stammten und sich bisher jedem Kodifikationsversuch entzogen hatten. Gemeint ist das Diplomatenrecht, das rechtstechnisch in das Recht der diplomatischen und das Recht der konsularischen Beziehungen zerfällt. Vier Jahre lang (von 1954 bis 1958) arbeitete die Völkerrechtskommission an zwei Konventionsentwürfen für diese beiden Bereiche. Nur wenige Wochen (vom 2. März bis 14. April 1961) tagte dann eine große Konferenz der Vereinten Nationen in Wien, als deren Ergeb-

11 Deutscher Text der WVK, in: BGBl. 1985 II, S. 926.

12 Wiener Konvention über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen vom 21. 3. 1986, engl. Text in: International Legal Materials, (1986), S. 543 ff.

13 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, Universelles Völkerrecht, Berlin 1976, S. 263 f.

nis das Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 unterzeichnet wurde. Innerhalb kurzer Zeit traten ihr praktisch alle Staaten der Erde bei. Jeder neue Staat beeilt sich, die Konvention zu ratifizieren. Am 24. April 1963 folgte das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen, das bald eine ähnliche Universalität erreichte¹⁴.

Der Diplomatenberuf ist im Zeitalter des Terrorismus gefährlicher geworden. Auch dieser neuen Herausforderung stellten sich die Vereinten Nationen und brachten am 14. Dezember 1973 das in New York unterzeichnete Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten (sogenannte Diplomatschutzkonvention) zustande¹⁵. Aber auch andere faktische Entwicklungen verlangten nach völkerrechtlicher Regelung. So ist neben die sogenannte Ständige Diplomatie – d. h. die Pflege der diplomatischen Beziehungen durch ständig im Gastland anwesende diplomatische Missionen – eine umfangreiche Tätigkeit von „Sondermissionen“ getreten, die gelegentlich auch als „Ad-hoc-Diplomatie“ bezeichnet wird. Für sie haben die Vereinten Nationen eine eigene Konvention ausgearbeitet, die von der Generalversammlung am 8. Dezember 1969 angenommen worden ist¹⁶. Sie ist am 21. Juni 1995 in Kraft getreten.

Weniger erfolgreich waren die Bemühungen der Vereinten Nationen auf einem Teilgebiet des Diplomatenrechts, das mit dem Anwachsen der Zahl der internationalen Organisationen an Bedeutung gewinnt, nämlich hinsichtlich der Rechtsstellung der Staatenvertreter bei internationalen Organisationen. Sie wird in der Praxis jeweils durch ein sogenanntes Sitzabkommen (d. h. einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen einer internationalen Organisation und dem Staat, in dem sie ihren Sitz hat) geregelt. Die Vereinten Nationen versuchten, die in den einzelnen Sitzabkommen enthaltenen Regeln zusammenzufassen und zu vereinheitlichen. Schon seit 1963 beschäftigte sich die Völkerrechtskommission mit dieser Aufgabe. 1971 konnte sie einen Konventionsentwurf vorlegen, über den auf der Wiener Staatenkonferenz vom

14 Für die Bundesrepublik Deutschland gilt die Wiener Diplomatenkonvention, die am 24. 4. 1964 in Kraft getreten ist, seit dem 11. 12. 1964. Die Konsularkonvention ist am 19. 3. 1967 in Kraft getreten und gilt für die Bundesrepublik Deutschland seit dem 7. 10. 1971.

15 Die Diplomatschutzkonvention ist am 20. 2. 1977 in Kraft getreten, für die Bundesrepublik Deutschland am 24. 2. 1977. Sie ist bisher von 90 Staaten ratifiziert worden.

16 Resolution 2530 (XXIV) vom 8. 12. 1969, Text der Konvention in: *International Legal Materials*, (1970), S. 127 ff.

4. Februar bis 14. März 1975 diskutiert wurde. Das Ergebnis war die Wiener Konvention über die Vertretung von Staaten bei weltweiten internationalen Organisationen, die am 14. März 1975 von der Konferenz verabschiedet wurde. Bei der Schlußabstimmung enthielten sich jedoch 15 Staaten, darunter alle Sitzstaaten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen der Stimme. Entsprechend niedrig ist bisher die Zahl der Ratifikationen, was ein Inkrafttreten der Konvention verhindert hat¹⁷.

Diese Niederlage der Vereinten Nationen in einer weitgehend sie selbst betreffenden Angelegenheit schmälert jedoch nicht das Verdienst, das sich die Vereinten Nationen durch die Kodifikation und Fortentwicklung des Diplomatenrechts in seiner ganzen Breite erworben haben.

5. Das Seerecht

Zu den größten Leistungen der Vereinten Nationen gehört die Kodifizierung und Fortentwicklung des internationalen Seerechts. Schon der Völkerbund hatte Teile desselben (vor allem den Rechtsstatus des Küstenmeeres) für kodifikationsreif gehalten und daher auf die Tagesordnung der Haager Kodifikationskonferenz von 1930 gesetzt. Gerade über die seerechtlichen Fragen konnte aber keine Einigung erzielt werden. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen nahm den Rechtsstatus der hohen See und des Küstenmeeres in ihre 1949 aufgestellte Prioritätenliste auf. Aber erst 1956 berichtete sie der Generalversammlung und schlug die Abhaltung einer Staatenkonferenz vor. Diese fand 1958 in Genf statt und ging als „Erste Genfer Seerechtskonferenz“ in die Geschichte ein. Sie brachte vier Konventionsentwürfe zustande, nämlich

1. über das Küstenmeer und die Anschließzone,
2. über die hohe See,
3. über die Fischerei und den Schutz der Fischbestände und
4. über den Festlandsockel.

Die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete nur die Zweite und Vierte Konvention. Alle vier Konventionen beschränkten sich nicht auf die Ko-

17 Als Grund für die Ablehnung dieser Konvention durch die Sitzstaaten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen wird angegeben, daß die Konvention „eine zu starke Einschränkung“ der Rechte der Sitzstaaten vorsieht. Vgl. Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften*, Köln – Berlin 1992⁵, S. 294.

difizierung von geltendem Gewohnheitsrecht, sondern versuchten – wenn auch in sehr geringem Umfang – eine Fortentwicklung des internationalen Seerechts. Die Breite des Küstenmeeres wurde allerdings in der Küstenmeer-Konvention von 1958 nicht allgemein festgelegt. Deshalb forderte die Generalversammlung eine weitere Seerechtskonferenz. Sie tagte vom 17. März bis 26. April 1960 wieder in Genf und brachte lediglich einen Kompromißvorschlag hervor, der nicht angenommen wurde. Der einzige von dieser Zweiten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen verabschiedete Text war eine im Schlußprotokoll vom 26. April 1960 enthaltene Empfehlung zur Förderung der Fischereiwirtschaft unterentwickelter Staaten.

Aber nun begann ein Wettlauf um die Sicherung von ausschließlichen Rechten für den Fischfang und die Nutzung der am Meeresboden und im sogenannten Meeresuntergrund (unterhalb des Meeresbodens) gelegenen Bodenschätze. Da der Grundsatz der Meeresfreiheit traditionell in erster Linie die freie Benutzung des hohen Meeres für die Schifffahrt (im Frieden wie im Krieg) und den Fischfang betraf, war das Recht auf die Gewinnung und Verwertung dieser Bodenschätze, soweit sie außerhalb der zum Staatsgebiet der Küstenstaaten gehörenden Teile des Festlandssockels liegen, keineswegs klar. Solange die Technik noch keine Möglichkeiten für den Tiefseebergbau bot, kümmerte sich kaum jemand um diese Rechtsfrage. Aber technische Fortschritte und die Suche nach neuen Rohstoffen (nicht nur Erdöl und Erdgas, sondern auch wertvolle Metalle wie z. B. Mangan, das in großen Knollen an gewissen Stellen des Meeresbodens in einer Tiefe von 3000 bis 4000 Meter liegt) ließen die Aufstellung von bindenden Rechtsnormen für alle damit zusammenhängenden Tätigkeiten immer dringlicher erscheinen. Experten warnten vor einer unkontrollierten „Plünderung der Meere“¹⁸.

Es war der Inselstaat Malta, der im Jahre 1967 diesen Fragenkomplex erneut vor das Forum der Vereinten Nationen brachte. Aufgrund dieser Initiative wurde in jahrelanger Arbeit die bis dahin größte diplomatische Konferenz der Weltgeschichte, die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, vorbereitet. Nach der Abkürzung ihrer englischen Bezeichnung (United Nations Conference on the Law of the Sea) hieß sie bald in der Fachliteratur und in der Weltpresse „UNCLOS III“. Es war eine Mammutkonferenz,

die an verschiedenen Orten (herausragend waren New York und Caracas) in zwölf Sitzungsperioden tagte. Rund siebenhundert Delegierte der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nahmen daran teil. Die erste Session der Konferenz fand in der Zeit vom 3. bis 15. Dezember 1973 statt, die letzte endete am 10. Dezember 1982 mit der Unterzeichnung einer umfassenden Seerechtskonvention. Die Generalversammlung hatte der Konferenz ausdrücklich das Mandat erteilt, sich „mit allen Gegenständen zu beschäftigen, die mit dem Seerecht zusammenhängen“, wobei berücksichtigt werden sollte, „daß die Probleme der Weltmeere eng miteinander zusammenhängen und als eine Ganzheit betrachtet werden müssen“. In diesen Worten klingt die Besorgnis um den Umweltschutz mit, der ja nur auf der Grundlage einer ganzheitlichen Vorstellung von der Natur erfolgreich betrieben werden kann.

Ohne Übertreibung kann die Seerechtskonvention von 1982 als das imposanteste Vertragswerk nicht nur in der Geschichte der Vereinten Nationen, sondern wohl in der gesamten Geschichte des Völkerrechts bezeichnet werden. Sie besteht aus nicht weniger als 320 Artikeln, von denen viele sich jeweils über mehrere Seiten erstrecken, sowie neun ebenfalls umfänglichen Anlagen, in denen Einzelheiten geregelt werden, deren Aufnahme in die einschlägigen Artikel allzu unhandlich gewesen wäre. So bilden einzelne Artikel zusammen mit der dazugehörigen Anlage für sich ein Vertragswerk, das umfangreicher ist, als manche der großen Konventionen aus früheren Zeiten. Die allgemeine Zielsetzung der Seerechtskonvention ist es – mit den Worten der Präambel –, „eine Rechtsordnung für die Meere und Ozeane zu schaffen, die den internationalen Verkehr erleichtern, sowie die Nutzung der Meere und Ozeane zu friedlichen Zwecken, die ausgewogene und wirkungsvolle Nutzung ihrer Ressourcen, die Erhaltung ihrer lebenden Ressourcen und die Untersuchung, den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt fördern wird“.

Als besonders heikles Thema erwies sich bei UNCLOS III – wie erwartet – der Tiefseebergbau. Der XI. Teil der Seerechtskonvention, der die Tätigkeiten auf und unter dem Meeresboden regelt, ist mit 58 Artikeln der weitaus umfangreichste Teil der gesamten Konvention. Sehr bald stellte sich heraus, daß der vor allem in den Industriestaaten gegen ihn bestehende Widerstand das Inkrafttreten des ganzen Vertragswerks hinauszögern oder sogar unmöglich machen würde. Nach einer längeren Periode der Stagnation begann UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar im Jahre 1990 mit „infor-

18 Vgl. Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.), Die Plünderung der Meere, Frankfurt a. M. 1981.

mellen Konsultationen“, um die Diskussion wieder in Gang zu bringen. Eine Gruppe von Delegierten aus je vier Industriestaaten und Entwicklungsländern legte 1993 ein Arbeitspapier vor, das als Grundlage für ein Durchführungsübereinkommen zum XI. Teil der Seerechtskonvention diente. In der Zwischenzeit waren die Bemühungen des Generalsekretärs um die Ratifizierung der Konvention weitergegangen und hatten dazu geführt, daß am 16. November 1993 Guyana als 60. Staat seine Ratifikationsurkunde hinterlegte und damit die Voraussetzung für das Inkrafttreten der Seerechtskonvention am 16. November 1994 schuf. Unter den Signatarstaaten befanden sich bis dahin aber nur ein westlicher Staat, nämlich Island, und ein osteuropäischer (Jugoslawien).

Andererseits waren bereits 1990 und 1991 Anträge auf die Registrierung von Tiefseebergbaufeldern im Pazifik gemäß der Seerechtskonvention gestellt worden, denen die Vorbereitungskommission für die Internationale Meeresbodenbehörde jeweils ein Jahr später stattgab. Unter dem Zwang dieser Verhältnisse kam schließlich das Durchführungsübereinkommen zum XI. Teil der Seerechtskonvention zustande, das die Generalversammlung am 28. Juli 1994 verabschiedete. Das Durchführungsübereinkommen, das auch die Bundesrepublik Deutschland am 29. Juli 1994 unterzeichnete und am 4. Oktober 1994 ratifizierte¹⁹, modifiziert und ergänzt den XI. Teil der Seerechtskonvention, mit dem es eine Einheit darstellt. Damit war endlich auch für die Industriestaaten der Weg zur Ratifizierung der Seerechtskonvention geöffnet. Die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte am 2. September 1994²⁰. Wie vorgesehen, trat die Seerechtskonvention am 16. November 1994 weltweit in Kraft.

Die Bundesrepublik Deutschland hat an diesem jahrzehntelangen Ringen um das große Kodifikationswerk der Vereinten Nationen aktiv teilgenommen. Sie wurde dafür durch eine Entscheidung belohnt, die in der Anlage VI zur Seerechtskonvention, d. h. dem Statut des in der Seerechtskonvention vorgesehenen Internationalen Seegerichtshofs, festgehalten wird. Art. 1 Abs. 2 der Anlage VI lautet: „Der Gerichtshof hat seinen Sitz in der Freien und Hansestadt Hamburg in der Bundesrepublik Deutschland.“ Der Internationale Seegerichtshof steht allen Vertragsstaaten der Seerechtskonvention, und unter bestimmten Voraussetzungen auch Nichtvertragsstaaten, offen. Seine Zuständigkeit erstreckt sich auf alle ihm in Über-

einstimmung mit der Seerechtskonvention unterbreiteten Streitigkeiten und Anträge sowie auf alle in einer sonstigen Übereinkunft, die dem Gerichtshof die Zuständigkeit überträgt, besonders vorgesehenen Angelegenheiten.

Der Internationale Seegerichtshof ist zwar als solcher ein Novum im Völkerrecht. Als Streitschlichtungsorgan im Rahmen eines multilateralen Vertrags hat er allerdings zahlreiche Vorbilder. Völlig neu ist dagegen der Aufbau einer internationalen Behörde auf der Grundlage des XI. Teils der Seerechtskonvention. Gemeint ist die Internationale Meeresbodenbehörde. Ihre organisatorische Struktur wird in 36 besonders umfangreichen Artikeln in der Seerechtskonvention festgelegt. Neben einer „Versammlung“, die aus je einem Vertreter aller Vertragsstaaten besteht, gibt es als ausführendes Organ einen „Rat“, bestehend aus 36 Mitgliedern, die von der Versammlung in einer genau vorgeschriebenen Reihenfolge gewählt werden, sowie ein Sekretariat mit internationalem Charakter. Unversehens sind die Vereinten Nationen mit diesen Bestimmungen der Seerechtskonvention aus dem Bereich der Kodifikation und Fortentwicklung des Völkerrechts in einen ganz anderen Bereich geraten, nämlich in denjenigen der Organisation. Der komplizierte Behördenaufbau, den die Seerechtskonvention vorschreibt, ist ein Musterfall der internationalen Bürokratie. Sie wird den Tiefseebergbau, der nach Meinung der Experten nicht vor dem Jahr 2000 beginnen kann, noch erheblich verteuern²¹.

IV. Die Menschenrechte

Nicht alle Konventionen, die unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen zustande gekommen sind, lassen sich unter den Begriff der Kodifikation einordnen. Immer häufiger gehen Staatenkonferenzen ganz allgemein dazu über, die von ihnen ausgearbeiteten Entwürfe als „Neubestätigung und Fortentwicklung“ eines bestimmten Normenbereichs zu bezeichnen. In der gesamten Arbeit der Vereinten Nationen verdient der große Komplex der Menschenrechte am ehesten diese Bezeichnung, wobei das Wort „Fortentwicklung“ eher noch zu bescheiden wirkt. Freilich entfaltet sich jedes Bemühen um neue Völkerrechtsnormen

19 BGBl. 1994 II, S. 2565.

20 BGBl. 1994 II, S. 2538.

21 Vgl. Renate Platzöder, Bericht in: Vereinte Nationen (1994), S. 218f. Zur Entstehungsgeschichte vgl. Tono Eitel, Eine Konvention zur friedlichen Nutzung der Meere, in: Europa-Archiv, (1994), S. 701 ff.

auf einem historischen Fundament. Aber im Bereich der Menschenrechte haben die Vereinten Nationen tatsächlich Pionierarbeit geleistet. Der Völkerbund hatte nur auf Teilgebieten des Menschenrechtsschutzes, wie z.B. bezüglich der Flüchtlinge und der Minderheiten sowie der Bekämpfung des Frauen- und Kinderhandels, einige Aktivitäten entfaltet. Die Schöpfer der UNO-Charta machten es sich zum Ziel, nicht nur diese Bemühungen fortzusetzen und zusammenzufassen, sondern den gesamten internationalen Menschenrechtsschutz auf eine einheitliche Basis zu stellen und den Erfordernissen der Zeit entsprechend weiterzuentwickeln.

Ein Markstein in dieser Entwicklung ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 verkündet wurde. Wie alle Resolutionen der Generalversammlung hat sie nur empfehlenden Charakter und erzeugt keine Rechtsbindungen. Ihre politisch-moralische Wirkung jedoch war inmitten der Schrecknisse, die auch nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in vielen Ländern der Erde großes Leid über Millionen von Menschen brachten, so nachhaltig, daß in der Völkerrechtslehre überwiegend die Meinung vertreten wird, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei als Völkergewohnheitsrecht verbindlich geworden²². Diese Meinung kann sich nicht zuletzt auf die Schlußakte der Menschenrechtskonferenz von Teheran (1968) stützen, die durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen bestätigt worden ist²³.

Die UNO-Charta selbst spricht nur an wenigen Stellen von den Menschenrechten. In der Präambel bekräftigen die Mitgliedstaaten ihren „Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau“. Art. 1 Abs. 3 erklärt die internationale Zusammenarbeit zum Zwecke der Förderung und Festigung der „Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ zu einem der Ziele der Vereinten Nationen. Art. 13, der sich mit Einzelmaßnahmen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit befaßt, verpflichtet die Generalversammlung unter anderem, Untersuchungen zu veranlassen und Empfehlungen abzugeben, um „zur Verwirklichung der

Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen“. Dieselbe Formulierung findet sich wieder in Art. 55c bei der Aufzählung der wirtschaftlichen und sozialen Ziele der Vereinten Nationen. Ausdrücklich spricht dort die Satzung von der „allgemeinen Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte“. In Art. 56 verpflichten sich die Mitgliedstaaten, „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Art. 55 dargelegten Ziele zu erreichen“.

Trotz dieser deutlichen Worte vertraten viele Völkerrechtler noch lange Zeit die Auffassung, die UNO-Charta verpflichte die Mitgliedstaaten nicht auf die Menschenrechte, sondern enthalte nur Grundsatzserklärungen, die rechtlich unverbindlich seien. Sie verwiesen darauf, daß sämtliche Formulierungen der UNO-Charta in bezug auf die Menschenrechte vage sind und die Mitgliedstaaten nur verpflichtet, etwas zu unternehmen, um die Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte zu sichern, ohne im einzelnen darzulegen, was zu tun ist und um welche Menschenrechte es sich handelt.

Um klare Rechtsbindungen zu erzeugen, strebten die Vereinten Nationen deshalb den Abschluß einer verbindlichen Menschenrechtskonvention an. Die Vorarbeiten hierfür begannen bereits im Jahre 1946. Da es sich als unmöglich erwies, die gesamte Materie in einer einzigen Konvention unterzubringen, entstanden zwei Verträge, nämlich der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Beide wurden am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und am 19. Dezember 1966 zur Unterzeichnung aufgelegt. Drei Monate nach der Hinterlegung der 35. Ratifikationsurkunde konnten sie in Kraft treten. Diese Voraussetzung war für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erst am 3. Januar 1976, für den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte erst am 23. März 1976 gegeben. Nach dem Stand vom 31. Dezember 1994 haben den erstgenannten Pakt 131 Staaten und den zweitgenannten 128 Staaten ratifiziert. Das sind mehr als zwei Drittel der gegenwärtig 185 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen.

Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte wiederholt im wesentlichen die bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen Rechte. Es sind die Freiheits- und Gleichheitsrechte, wie sie sich auch im Grund-

22 Vgl. Alfred Verdross/Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht*, Berlin 1984³, S. 822.

23 Die Schlußakte der Menschenrechtskonferenz von Teheran stammt vom 13. 5. 1968, die bestätigende Resolution der Generalversammlung 2442 (XXIII) vom 19. 12. 1968.

rechtskatalog des Grundgesetzes finden, allerdings ohne den Schutz des Eigentums und ohne das Asylrecht. Insgesamt bleiben die beiden Menschenrechtspakte hinter dem zurück, was die Verfassungen freiheitlicher, demokratischer Rechtsstaaten an Grundrechten nicht nur für ihre Bürger, sondern für alle in ihrem Geltensbereich lebenden Menschen verbürgen. Für jeden Signatarstaat, dessen Rechtsordnung dem Standard der Menschenrechtspakte nicht entspricht, begründet Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte die Pflicht, die erforderlichen Schritte zu unternehmen, „um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen“. Eine etwas schwächere Verpflichtung ist in dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte enthalten.

Bereits seit Januar 1947 ist eine Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen tätig, die durch einen Beschluß des Wirtschafts- und Sozialrats vom 16. Dezember 1946 auf der Grundlage von Art. 61 der UNO-Charta ins Leben gerufen worden ist. Diese Kommission sammelt seither Informationen und Beschwerden über Menschenrechtsverletzungen aus aller Welt. Sie verfügt jedoch über keinerlei Befugnisse zum Eingreifen. Die Menschenrechtskommission kann auch Ad-hoc-Ausschüsse ernennen, deren Befugnisse jedoch nicht über die der Kommission hinausreichen. In vielen Fällen setzte die Menschenrechtskommission auch Sonderberichterstatter und Arbeitsgruppen ein, wie z. B. im Jahre 1980 die Arbeitsgruppe über das erzwungene und unfreiwillige Verschwinden mißliebiger Personen, 1982 den Sonderberichterstatter über summarische und willkürliche Hinrichtungen, 1985 den Sonderberichterstatter über Folter und 1986 den Sonderberichterstatter über religiöse Intoleranz. Die Sonderberichterstatter prüfen Beschwerden und Hinweise, setzen sich mit dem beschuldigten Staat in Verbindung, werden in Einzelfällen vorstellig und berichten alljährlich über ihre Tätigkeit.

Die beiden Menschenrechtspakte stellen den Kern der dem Schutz der Menschenrechte gewidmeten Aktivitäten der Vereinten Nationen dar. Um ihn herum gruppieren sich rund zwei Dutzend Konventionen, die ebenfalls auf die Initiative der Vereinten Nationen zurückgehen und ganz überwiegend Neuerungen darstellen. Die meisten von ihnen sind von vielen Staaten ratifiziert worden, was als Erfolg der Vereinten Nationen verbucht werden kann. Bis zum Anfang des Jahres 1995 hatte die Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 die höchste Zahl von Vertragsstaaten (174) erreicht. An zweiter Stelle stand die

Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 (141), gefolgt von der Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (135). Die Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 hatte es bis dahin auf 122 Vertragsstaaten gebracht, die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948 auf 115.

Weitere Vertragswerke dieser Art sind die Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und sklavereiähnlicher Praktiken vom 7. September 1956, die Konvention über die politischen Rechte der Frau vom 31. März 1953, die Anti-Apartheid-Konvention vom 30. November 1973 und die Konvention über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 23. September 1954. Aber es geht den Vereinten Nationen nicht nur um das Sammeln von Ratifikationsurkunden. Auch wird es längst nicht mehr als vordringlich angesehen, neue Menschenrechtskonventionen zu entwerfen und zur Unterschrift aufzulegen, vielmehr geht es darum, die Basis für ein allgemeines Menschenrechtsverständnis zu schaffen und die Respektierung der Menschenrechte in allen Staaten der Erde durchzusetzen.

Das Engagement der Vereinten Nationen für die Menschenrechte hatte bereits im Jahre 1968 in einer ersten Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Menschenrechte (Teheran) Ausdruck gefunden. Im September 1990 beschloß die Generalversammlung die Einberufung einer zweiten derartigen Konferenz, die vom 14. bis 25. Juni 1993 in Wien stattfand. Mehr als zweitausend Regierungsvertreter aus 171 Staaten nahmen an ihr teil; rund dreitausend Beobachter von mehr als 800 Nichtstaatlichen Internationalen Organisationen waren als Beobachter zugelassen. Die mehr als zweijährigen Beratungen des Vorbereitungskomitees in Genf hatten sich als so schwierig erwiesen, daß die Hoffnungen auf einen Erfolg der Wiener Menschenrechtskonferenz schon bei der Eröffnung fast auf den Nullpunkt gesunken waren. Die Hauptsorge galt der Gefahr der Relativierung der universellen Menschenrechte. Auf drei Regionaltreffen (in Tunis für Afrika, in Bangkok für Asien und in San José für Lateinamerika) war nämlich der Gedanke aufgetaucht, unter Verweis auf kulturelle Traditionen, geschichtliche Besonderheiten und religiöse Rahmenbedingungen jeweils regional unterschiedliche Menschenrechtsverständnisse gelten zu lassen. Die Diskussion über diese Problematik beherrschte die gesamte Konferenz, als deren Ergebnis schließlich am 25. Juni 1993 die „Wiener Deklaration“ zustande

kam²⁴. In ihrer Präambel wird die Universalität und wechselseitige Verbundenheit aller Menschenrechte bekräftigt.

V. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker

Die Schlußakte der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 besteht – neben der Präambel – aus einem Prinzipienkatalog und einem Aktionsprogramm. Der Prinzipienkatalog erklärt in seinem ersten Satz die Menschenrechte zum „Geburtsrecht aller Menschen“. Gleich an zweiter Stelle folgt die Aussage: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung.“ Dieselbe Formulierung findet sich übereinstimmend in Art. 1 Satz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966. Die UNO-Charta erwähnt die Selbstbestimmung der Völker an zwei Stellen, nämlich in Art. 1 Ziffer 2 und in Art. 55. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten der UNO-Charta hatte es unter Völkerrechtlern noch eine Meinungsverschiedenheit darüber gegeben, ob die Selbstbestimmung ein echtes Recht der Völker und Volksgruppen oder nur ein Grundsatz sei. Anlaß für die Unsicherheit waren die amtlichen Texte der UNO-Charta selbst. Im englischen Text heißt es „principle“, im französischen dagegen „droit“. Heute gehört dieser Streit der Vergangenheit an. Die Praxis der Vereinten Nationen – nicht nur in der Entkolonisierungsdekade der sechziger Jahre, in der Dutzende von Staaten der Dritten Welt ihre Unabhängigkeit unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker erlangten²⁵ – hat bewiesen, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker ein echtes völkerrechtliches Recht ist²⁶. Ein im Auftrage des Generalsekretärs der Vereinten Nationen erstelltes Gutachten kam sogar zu dem Ergebnis, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker zum zwingenden Völkerrecht (*ius cogens*) gehört²⁷.

24 Deutscher Text der Wiener Deklaration in: Europa-Archiv, (1993), S. D498 ff.

25 Die Entkolonisierungsdekade begann mit der berühmten Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. 12. 1960 mit der offiziellen Bezeichnung „Erklärung über die Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialländer und -völker“.

26 So bereits Karl Doehring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 14, Karlsruhe 1974, S. 47f.

Eine zwingende Völkerrechtsnorm ist aber auch, wie oben erwähnt, das Gewaltverbot. Wie soll das Selbstbestimmungsrecht der Völker gegen einen Staat durchgesetzt werden, der nicht bereit ist, die Verwirklichung dieses Rechts auf friedlichem Wege zu gestatten? Lange Zeit wurde in der Völkerrechtslehre darüber diskutiert, wie diese Konkurrenz zwischen zwei zwingenden Völkerrechtsnormen aufzulösen sei²⁸. Erst die sogenannte Prinzipienklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 24. Oktober 1970 zeigte einen Ausweg aus dem Dilemma. Diese Resolution ist aus der Geschichte des Völkerrechts der Nachkriegszeit nicht mehr hinwegzudenken. Zwar hat auch sie – wie alle Resolutionen der Generalversammlung – keine bindende Wirkung, aber sie gibt nach durchaus einhelliger Meinung diejenigen Grundsätze wieder, die im Völkerrecht der UNO-Ära als allgemein akzeptiert gelten können. Ihr etwas umständlicher offizieller Titel ist daher durchaus angemessen: „Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen.“²⁹ Nicht zufällig entstand sie aus Überlegungen darüber, wie dem allgemeinen Gewaltverbot in der neuen Völkerrechtsordnung Rechnung getragen werden sollte³⁰. Fast 6 Jahre lang arbeitete ein Expertenausschuß an den Formulierungen der Prinzipienklärung. Der letzte der von ihr beschriebenen Grundsätze trägt die Überschrift „Der Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker“.

Nach einer sorgfältigen Umschreibung des Inhalts des Selbstbestimmungsrechts und der mit ihm zusammenhängenden Rechte und Pflichten folgt der Satz: „Jeder Staat hat die Pflicht, jede Gewaltmaßnahme zu unterlassen, die den in der Erläuterung dieses Grundsatzes erwähnten Völkern ihr Recht auf Selbstbestimmung, Freiheit und Unabhängigkeit entzieht. Bei ihren Maßnahmen und ihrem Widerstand gegen solche Gewaltmaßnahmen im Bemühen um die Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts sind diese Völker berechtigt, im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Charta

27 Vgl. Hector Gros Espiell, The Right to Self-Determination: Implementations of the United Nations Resolutions, New York 1980; ders., Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker in heutiger Sicht, in: Vereinte Nationen, (1982), S. 54 ff.

28 Vgl. Helmut Rumpf, UNO-Prinzipien im Widerspruch, in: Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin-New York 1981, S. 588.

29 Resolution 2625 (XXV).

30 Den Anstoß hierzu gab die Generalversammlung mit ihrer Resolution 1815 (XVII) vom 18. 12. 1963.

Unterstützung zu erbitten und zu erhalten.“ Wer daraus schließen wollte, daß damit das allgemeine Gewaltverbot zugunsten der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts relativiert wird, befände sich im Irrtum. Die Hilfeleistung darf nur im Einklang mit den Grundsätzen der Charta erfolgen. Zu diesen Grundsätzen gehört das Gewaltverbot. Doch damit hat keineswegs jedes Gewaltregime eines Vielvölkerstaats einen Freibrief für die Unterdrückung von Völkern und Volksgruppen erhalten; denn die Prinzipienklärung schützt ausdrücklich nur die territoriale Unversehrtheit solcher Staaten, „die sich in ihrem Verhalten von dem oben erwähnten Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker leiten lassen“. In letzter Konsequenz bedeutet das, daß die gewaltsame Verhinderung der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts eine Rechtssituation entstehen läßt, die derjenigen des Selbstverteidigungsrechts gemäß Art 51 der UNO-Charta – das an sich nur auf der zwischenstaatlichen Ebene gilt – ähnelt³¹.

VI. Eine neue Weltordnung?

Wie man sieht, hat das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht nur Politikern, sondern auch Völkerrechtlern Kopfzerbrechen bereitet. Rechtsdogmatisch sprengt es den Rahmen des klassischen Völkerrechts vollends. Es paßt nicht zur Definition des Völkerrechts als Recht der Staaten; denn es steht ja gerade nicht Staaten, sondern eben Völkern und Volksgruppen zu. Mit dieser rechtsdogmatischen Verortung fügt sich jedoch das Selbstbestimmungsrecht der Völker in den großen Wandlungsprozeß ein, den das Völkerrecht im 20. Jahrhundert erlebt. Hier ist zu berücksichtigen, daß das Selbstbestimmungsrecht – wie seine Behandlung in den Menschenrechtspakten zeigt – ein Menschenrecht ist, allerdings ein Menschenrecht besonderer Art, nämlich ein sogenanntes Kollektivrecht. Es ist nicht das einzige Menschenrecht dieser Art; denn auch andere Menschenrechte wie die Religionsfreiheit weisen kollektive Aspekte auf. Mehrere große Wandlungstendenzen fließen daher zusammen, um das Völkerrecht von einem Recht der Staaten zu einem Recht der Menschheit zu machen³².

31 Mit derselben Argumentation wird gefolgert, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker sich nur in Extremsituationen zu einem Sezessionsrecht zuspitzt. Vgl. Christian Tomuschat (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht – Boston – London 1993.

Innerhalb des Bereichs der Menschenrechte ist die Entwicklung allerdings nicht geradlinig verlaufen. Nach dem Ersten Weltkrieg erfuhren zunächst die Kollektivrechte starke Beachtung. Die Minderheitenschutzbestimmungen in den Friedensverträgen und einer relativ großen Zahl von Spezialvereinbarungen, insbesondere mit den Nachfolgestaaten Österreich-Ungarns, ließen ein rechtliches Regime entstehen, das die Völkerrechtler offenbar faszinierte. Am Ende des Zweiten Weltkriegs war die Lage völlig anders. Das Minderheitenrecht war infolge des Versagens des Völkerbunds, der das Minderheitenschutz-„System“ in seine Obhut genommen hatte, und infolge des Mißbrauchs, den totalitäre Regime mit ihm trieben, in Verruf geraten. Das Interesse wandte sich den individuellen Menschenrechten zu, wie dies dem Ursprung der Menschenrechtsidee in der westlichen Welt entspricht. Noch in der Mitte der fünfziger Jahre spötelte ein amerikanischer Völkerrechtler: „Am Ende des Ersten Weltkriegs war der internationale Minderheitenschutz die große Mode. Heute trägt der modische Völkerrechtler Menschenrechte.“³³

Dieses Denken herrschte natürlich auch in den Gremien der Vereinten Nationen. Aber gerade die Vereinten Nationen waren es, die den Gruppenschutz wieder ins Blickfeld rückten. Die UN-Menschenrechtskommission bildete eine Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und für den Schutz von Minderheiten. Im Auftrage der Generalversammlung erstellte sie nach jahrzehntelanger Vorbereitung einen umfangreichen Bericht, der nach seinem Autor „Capotorti-Bericht“ genannt wird³⁴. Seine Veröffentlichung im Jahre 1979 war eine Sensation und führte zu einer echten Tendenzwende in der Völkerrechtswissenschaft. Das Interesse wendete sich jetzt wieder den Kollektivrechten zu, und zwar auf einer völlig anderen Grundlage als in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, nämlich auf der Grundlage des universalen Menschenrechtsschutzes. Artikel 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte enthält einen ersten Ansatz für diesen neuartigen völkerrechtlichen Gruppenschutz. Es war und ist nicht leicht, diesen Ansatz zu vertiefen; denn das traditionelle Souveränitätsdenken in den

32 Darauf ist bereits vor Jahrzehnten hingewiesen worden. Vgl. Otto Kimminich, *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, Köln – Berlin 1962, S. 128.

33 Joseph L. Kunz, *The present status of international law for the protection of minorities*, in: *American Journal of International Law*, (1954), S. 282.

34 Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York 1969 (zugleich UN Document E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1).

Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und die noch immer vorhandene Grundstruktur des Völkerrechts als Recht des Verkehrs der souveränen Staaten erzeugt Widerstände, die nur mit großer Behutsamkeit überwunden werden können. Immerhin aber verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1992 eine Resolution „Über die Rechte von Personen, die zu nationalen oder ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten gehören.“³⁵

Noch in anderer Weise hat die Arbeit der Vereinten Nationen dazu beigetragen, das aus dem klassischen Völkerrecht überkommene Grundmuster der internationalen Beziehungen zu verändern. Hier ist in erster Linie an die sehr facettenreiche Tätigkeit ihrer zahlreichen Spezialorganisationen zu denken, die jeweils auf ihren satzungsmäßig begrenzten Arbeitsgebieten nicht nur die Entwicklung des Völkerrechts beeinflussen, sondern auch dazu beigetragen haben, daß die souveränen Staaten nicht mehr die alleinigen Akteure auf der Bühne der Weltpolitik sind.

Darüber hinaus haben sie aber durch ihre Praxis auch inhaltliche Veränderungen des Völkerrechts bewirkt, die den Prozeß der Umwandlung des Völkerrechts in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nachhaltig beeinflusst haben. Ein Beispiel hierfür ist das Amt des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Seit 1951³⁶ übt es einen internationalen Schutz für eine in der Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 definierte Personengruppe aus, die rechtlich gerade dadurch gekennzeichnet ist, daß ihre einzelnen Angehörigen keine juristische Bindung mehr zu einem souveränen Staat haben. Hier wird also tatsächlich ein internationaler Schutz über Einzelmenschen ausgeübt. Die These von der Mediatisierung des einzelnen durch „seinen“ Staat auf völkerrechtlicher Ebene ist dadurch praktisch widerlegt. Bei einer Gesamt-

zahl von gegenwärtig 17 Millionen in dieser Weise geschützten Einzelpersonen – die Gesamtzahl der in den 44 Jahren der Tätigkeit des UNHCR geschützten Personen liegt um ein Vielfaches höher – kann dieser internationale Schutz des einzelnen rechtsdogmatisch nicht mehr als bedeutungslose Ausnahme- oder Randerscheinung gedeutet werden³⁷.

So spiegelt die Arbeit der Vereinten Nationen nicht nur den Wandel des Völkerrechts wider, sondern fördert ihn bewußt, lenkt und kanalisiert ihn. Die große Aufgabe ist und bleibt dabei die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in den unsicheren und gefährlichen Zeiten dieses Wandels. Welche Gratwanderungen die Vereinten Nationen dabei unternehmen müssen, zeigen die oben wiedergegebenen Formulierungen der Präziplenerklärung von 1970. Die Brisanz der einzelnen Situationen in der Umbruchphase, in der sich das Völkerrecht seit Jahrzehnten befindet, wird dem Fernsehzuschauer fast täglich vor Augen geführt. Die schrecklichen Bilder vermitteln oft den Eindruck der Hilflosigkeit und Schwäche der Weltorganisation und reizen zu negativen Urteilen über sie. Die „juristischen Erfolge“ der Vereinten Nationen können über die politische, militärische und wirtschaftliche (finanzielle) Schwäche der Vereinten Nationen nicht hinwegtäuschen. Der Hinweis auf sie soll auch keinen billigen Zweckoptimismus erzeugen. Aber es wäre ungerecht und unrealistisch, wollte man sie verschweigen. Das Ausmaß an juristischer Kleinarbeit, die im Rahmen der Vereinten Nationen und ihrer Spezialorganisationen in den vergangenen 50 Jahren geleistet worden ist, verlangt Anerkennung und verpflichtet zu Dank. Die Vereinten Nationen haben ihre Aufgabe, das Völkerrecht im Geiste der UNO-Charta – d.h. im Geiste des Friedens und der Menschlichkeit – fortzuentwickeln, ernstgenommen. Freilich bleibt es eine permanente Aufgabe. Niemals wird man sie als erfüllt betrachten können. Aber das, was die Vereinten Nationen auf dem Gebiete des Völkerrechts in der welthistorisch relativ kurzen Zeit von 50 Jahren geleistet haben, ist eindrucksvoll.

35 Resolution 47/137. Hierzu Klaus Dicke, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, in Europa-Archiv, (1993), S. 107 ff. Zu den früheren Bemühungen der Vereinten Nationen auf diesem Gebiet vgl. Felix Ermacora, Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien-Stuttgart 1964.

36 Die Gründung des Amtes des UNHCR beruht auf der Resolution 319 (IV) der Generalversammlung vom 3. 12. 1949; das Amt löste die bereits seit 1. 7. 1947 bestehende Internationale Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen (International Refugee Organization, IRO) ab.

37 Vgl. Wiltrud von Glahn, Der Kompetenzwandel internationaler Flüchtlingsorganisationen – Vom Völkerbund bis zu den Vereinten Nationen, Baden-Baden 1992; Otto Kimminich, Die Entwicklung des internationalen Flüchtlingsrechts, in: Archiv des Völkerrechts, (1982), S. 369 ff.; Volker Türk, Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), Berlin 1992.

Deutschlands Rolle in der UNO

Ursprünge

Die Frage nach der Rolle Deutschlands in der UNO ist die Frage, welches Deutschland in welcher UNO welche Rolle spielen kann bzw. spielen sollte. Sie steht im Zentrum der generellen Frage nach der weltpolitischen Rolle Deutschlands.

Die Beziehungen zwischen Deutschland und der UNO sind älter als die UNO selbst. Sie begannen unmittelbar nach dem von Deutschland ausgelösten Zweiten Weltkrieg, als die USA und Großbritannien 1939/40 erste Konsultationen darüber aufnahmen, wie nach einem Sieg über Deutschland der Weltfriede wirksamer als bis dahin gesichert werden könne, die dann in der Atlantik-Charta (1941) ihren Niederschlag fanden. Deutschland und später Japan waren der Anlaß für die Gründung der UNO. Deutschland und die UNO waren die beiden Themen der für die Nachkriegszeit entscheidenden Konferenz der Siegermächte des Zweiten Weltkriegs in Jalta im Jahre 1945.

Die 50 Staaten, die am 26. Juni 1945 in San Francisco die Charta der Vereinten Nationen unterzeichneten, taten dies als Kriegscoalition gegen Deutschland und Japan und deren Verbündete. Dies ist mit den sogenannten „Feindstaatenklauseln“ in der UNO-Charta (Artikel 53 und 107) bis heute festgeschrieben. Die Artikel sind heute freilich obsolet, da alle diese Staaten inzwischen gemäß Artikel 4 der UNO-Charta als „friedliebende Staaten, welche die Verpflichtungen aus dieser Charta übernehmen und nach dem Urteil der Organisation fähig und willens sind, diese Verpflichtungen zu erfüllen“, in die UNO aufgenommen worden sind.

Anfänge

In den Jahren unmittelbar nach Gründung der UNO und nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war das besetzte Deutschland teils Terrain für, teils Gegenstand von UNO-Politik. UNO-Hilfsorganisationen, wie die Flüchtlingsorganisationen

UNRA, IRO und UNHCR und die Kinderhilfsorganisation UNICEF, sorgten in Deutschland für Flüchtlinge, Verschleppte und Kinder. Zweimal war Deutschland Gegenstand der UNO-Politik.

1948 wurde versucht, die UNO mit der Blockade Berlins durch die Sowjetunion zu befassen. Der Versuch scheiterte jedoch im Sicherheitsrat an dem Veto der Sowjetunion, das diese mit dem Hinweis auf die Unzuständigkeit der UNO für den Feindstaat Deutschland eingelegt hatte. In den Jahren 1951/52 mißlang vor dem Hintergrund des – die internationale und vor allem die europäische Politik bereits prägenden – Ost-West-Konflikts ein Versuch, gesamtdeutsche Wahlen in der Bundesrepublik und der DDR unter der Ägide der UNO durchzuführen. Von da ab war die Deutschlandfrage in der UNO kein Thema mehr. Der Westen wollte sie nicht den Unwägbarkeiten einer Behandlung in der UNO überlassen, der Osten setzte dem nichts entgegen.

Etwa zum gleichen Zeitpunkt begann die partielle Aufnahme der Bundesrepublik in die (bis zum Aufkommen der Dritten Welt in den sechziger Jahren) westlich beherrschte UNO. Bereits 1950 wurde die erst ein Jahr alte Bundesrepublik in eine der großen UNO-Sonderorganisationen, die Welternährungsorganisation (FAO), aufgenommen. 1952 konnte sie bei der UNO in New York, 1954 zusätzlich am zweiten UNO-Platz Genf eine Beobachtermission errichten.

1955, also zu dem Zeitpunkt, zu dem sie gleichzeitig mit ihrem Eintritt in die NATO ihre (wenn auch eingeschränkte) Souveränität erhielt, war die Bundesrepublik Mitglied in allen UNO-Sonderorganisationen geworden, wie etwa der Kulturorganisation (UNESCO), der Gesundheitsorganisation (WHO), der Arbeitsorganisation (ILO) usw. Und sie war, was nicht unbedingt von den Aufgaben her, aber UNO-politisch bedeutsamer ist, Mitglied auch aller der UNO-Generalversammlung unmittelbar zugeordneten Spezialorganisationen, wie etwa der Kinderorganisation (UNICEF), der Flüchtlingsorganisation (UNHCR) usw., geworden. Von den UNO-Vollmitgliedern unterschied sie sich somit nur durch ihre Nicht-Mitgliedschaft in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat.

1973 wurden die Bundesrepublik und die DDR Voll-Mitglieder der UNO. 1990 wurde die Mitgliedschaft der DDR beendet. Von da ab führte das geeinte und voll souveräne Deutschland die Mitgliedschaft der Bundesrepublik fort. Bis dahin war die UNO-Politik der Bundesrepublik zwangsläufig immer von ihrer besonderen außenpolitischen Position und Handlungsfähigkeit her bestimmt.

Aktive Nicht-Mitgliedschaft

In den Anfangsjahren der Bundesrepublik, in denen es in erster Linie um die Rückkehr Deutschlands in die Völkergemeinschaft ging, wurde die UNO in der deutschen Politik häufig als eine Art übergeordnete Institution und Berufungsinstanz verstanden. Bei der Verabschiedung des Grundgesetzes war die UNO das einzige existierende „System gegenseitiger kollektiver Sicherheit“, dem sich nach Artikel 24 des Grundgesetzes „der Bund“ unter „Beschränkung seiner Hoheitsrechte“ hätte „einordnen“ können. Im Deutschlandvertrag von 1954 etwa, mit dem das Besatzungsregime beendet und die deutsche Wiederbewaffnung vorbereitet wurde, verpflichtete sich die Bundesrepublik, „ihre Politik im Einklang mit den Prinzipien der Vereinten Nationen“ zu führen. Auch in wichtigen Erklärungen mit internationalem Bezug wurde im Bundestag und bei anderen Gelegenheiten immer wieder bekennd auf die „Grundsätze und Ziele der Vereinten Nationen“ Bezug genommen.

Operativ blieb die UNO-Politik der Bundesrepublik bis zur deutschen Einheit immer ein wichtiger, doch gleichzeitig immer auch ein eher beigeordneter Teil ihrer Außenpolitik. Ebenso wie für die übrige deutsche Außenpolitik waren auch hier die Einbindung der Bundesrepublik in die westeuropäische Zusammenarbeit (EG/EU), in die Nordatlantische Allianz (NATO) und die Priorität von Europa- und Ost-West-Politik die bestimmenden Faktoren. Auch in der UNO-Politik hatte für die deutsche Außenpolitik die Zugehörigkeit zum Westblock Vorrang vor allen anderen Überlegungen. Auch in der UNO war deutsche Außenpolitik gemäß der damaligen internationalen Position der Bundesrepublik vorwiegend nicht national, sondern im westeuropäischen und transatlantischen Verbund multilateral angelegt.

Auf dieser Linie betrieb die Bundesrepublik bis zu ihrem Beitritt zur UNO als Vollmitglied (1973)

das, was seither häufig und am zutreffendsten als eine aktive Nicht-Mitgliedschaft umschrieben wird. Und in gewisser Weise gewann sie in all diesen Jahren in der UNO gerade dadurch Ansehen und Gewicht, daß sie keine besonderen nationalen Ansprüche vertrat und daß sie – die sie zwar in allen UNO-Organisationen, nicht aber in den beiden betont machtpolitisch orientierten Gremien Generalversammlung und Sicherheitsrat Mitglied war – keinerlei welt- oder machtpolitische Ambitionen entwickelte.

Alleinvertretung

Das einzige, im klassischen Wortsinn wirklich nationale Ziel der damaligen Außenpolitik und damit auch der UNO-Politik der Bundesrepublik war der mit Beginn der westdeutschen Souveränität (1955) postulierte sogenannte „Alleinvertretungsanspruch“, das heißt der Anspruch, der einzige legitime deutsche Staat zu sein. Um ihm zu genügen, mußte verhindert werden, daß der andere deutsche Staat, die DDR, von anderen Staaten völkerrechtlich anerkannt würde. Das Mittel hierfür war die nach dem damaligen Staatssekretär im Auswärtigen Amt benannte sogenannte „Hallstein-Doktrin“. Sie besagte, daß die Bundesrepublik ihre diplomatischen Beziehungen zu jedem Staat, der die DDR anerkenne, abbrechen würde.

Diese Politik verhinderte eine Anerkennung der DDR durch andere Staaten als die des Ostblocks bis 1957, als Jugoslawien trotz seiner Beziehungen zur Bundesrepublik diplomatische Beziehungen mit der DDR aufnahm – und die Bundesrepublik folgerichtig die Beziehungen zu Jugoslawien abbrach. Aber auch danach ließ sich der Alleinvertretungsanspruch dank der starren Konfrontation von Ost- und Westblock und dank der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Bundesrepublik noch weiter durchhalten. In der UNO war es das Ziel dieser Politik, die Aufnahme der DDR in UNO-Organisationen zu verhindern. Obwohl dies – nämlich die Verhinderung des Zustandekommens von Mehrheiten zugunsten der DDR – teilweise komplizierter war als die Verhinderung einer Anerkennung durch einzelne Staaten, gelang es bis zu der Aufnahme der beiden deutschen Staaten als Vollmitglied in die UNO im Jahre 1973.

In ihrem Endstadium hinkte diese Politik freilich etwas hinter der veränderten deutschen Ost- und Deutschlandpolitik hinterher. Denn sie wurde noch fortgeführt, nachdem 1968 die Bundesrepu-

blik die diplomatischen Beziehungen zu Jugoslawien trotz dessen Beziehungen zur DDR wieder aufgenommen hatte, womit die „Hallstein-Doktrin“ praktisch liquidiert worden war. Noch zu einem Zeitpunkt, zu dem mit dem Grundlagenvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten im Jahre 1972 bereits die Voraussetzung für deren UNO-Beitritt geschaffen worden war, kämpfte die Bundesrepublik vehement und erfolgreich gegen einen Beitritt der DDR zur Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Die Vor- bzw. Nachteile, welche diese Politik in den deutschlandpolitischen Zusammenhängen brachte, sind hier nicht zu untersuchen. Doch ist festzuhalten, daß sie teilweise zu einer gewissen außenpolitischen Selbstfesselung der Bundesrepublik bis hin zur Erpreßbarkeit führte und daß sie gelegentlich gegenüber den westlichen Alliierten und gegenüber Staaten der Dritten Welt einen hohen politischen oder wirtschaftlichen Preis forderte. Für die Außenpolitik der Bundesrepublik innerhalb der UNO bleibt daher festzuhalten, daß ihre Optionen und ihr Bewegungsspielraum durch den Alleinvertretungsanspruch manchmal erheblich eingeschränkt wurden. Diese Politik war zwar weltweit wirksam; sie diente aber nicht irgendeiner Teilnahme der Bundesrepublik an der Weltpolitik, sondern ausschließlich der Wahrung ihrer internationalen Position in einem bestimmten Punkt.

Doppelrolle

Die anschließende 17jährige deutsche Doppelrolle mit zwei gleichberechtigten deutschen Mitgliedstaaten in der UNO (1973–1990) war deutschlandpolitisch neutral. Die beiden deutschen Staaten befaßten die Weltorganisation nicht mit dem, was nach dem deutsch-deutschen Grundlagenvertrag noch als deutsche Frage verstanden werden konnte. Die internationale Staatengemeinschaft betrachtete diese Frage mit der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO als geregelt. Beide Staaten unterschieden sich in nichts von den anderen UNO-Mitgliedern; sie übernahmen z. B. turnusmäßig den Vorsitz in der Generalversammlung und allen anderen Gremien wie alle anderen UNO-Mitglieder auch.

Die Phase der Ost-West-Entspannung in der ersten Hälfte der siebziger Jahre, die den west-östlichen Konsens über eine Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO ermöglicht hatte, erleichterte auch das deutsch-deutsche Nebenein-

ander in der UNO. Freilich blieben die Positionen der beiden deutschen Staaten durch deren Zugehörigkeit zum West- bzw. Ostblock gemäß den jeweiligen internen Blockverhältnissen konditioniert; die der Bundesrepublik etwas weniger, die der DDR etwas mehr. Die Bundesrepublik setzte als Vollmitglied im Grunde mit verbessertem Status auf der ganzen Bandbreite der UNO-Aktivitäten das fort, was sie bereits als „aktives Nicht-Mitglied“ getan hatte. Die DDR nahm an der UNO eher selektiv teil. Einige Organisationen, wie etwa die der Weltbankgruppe (Weltbank, Währungsfonds etc.), mied sie aus ideologischen Gründen, anderen, wie etwa einigen entwicklungspolitischen Organisationen, blieb sie aus Devisenmangel fern.

Deutlich kamen die unterschiedlichen Positionen der beiden deutschen Staaten in deren Abstimmungsverhalten zum Ausdruck, insbesondere in der Generalversammlung. Die Stimmabgabe der Bundesrepublik war immer durch eine doppelte Rücksichtnahme bestimmt: einmal durch Rücksicht auf den Westblock und die transatlantische Allianz und zum anderen durch die aus ihrer Position an der Nahtstelle zwischen Ost und West zu beachtenden ostpolitischen Zusammenhänge. Dies führte häufig zu einer Stimmenthaltung (die daher von einigen ihrer Alliierten gelegentlich freundschaftlich-spöttisch als das typische „german vote“ bezeichnet wurde). Die DDR hingegen lag mit ihren Voten meistens im Hauptstrom der Meinungsbildung in der Generalversammlung, die in den siebziger und in der ersten Hälfte der achtziger Jahre bekanntlich von den Staaten des Ostblocks und den Staaten der Dritten Welt dominiert wurde.

Die Bundesrepublik hatte durch die Erreichung ihrer Vollmitgliedschaft in der UNO, ebenso wie zuvor durch das Herausheben der Deutschlandfrage aus der internationalen Politik und durch ostpolitische Initiativen, ihren außenpolitischen Spielraum generell und insbesondere auch in der UNO trotz ihrer unverändert fortbestehenden Einbindung in die EG und die NATO vergrößert. Sie nutzte ihn, indem sie den fortbestehenden Mangel an eigener nationaler Macht mit den Machtfaktoren NATO und EG kombinierte. Sie kompensierte ihren eigenen Mangel durch die Tatsache, daß sie als Mitglied der Staatenverbände EG und NATO, wie man so sagt, „etwas im Rücken hatte“. Sie folgte damit an sich der außenpolitischen Linie der kleineren Mitgliedstaaten von EG und NATO, doch dank ihrer größeren in diese Organisationen eingebrachten Potenzen mit größerer Legitimierung.

Auf dieser Linie nutzte die Bundesrepublik innerhalb der UNO intensiv die Möglichkeiten der zeitgleich mit dem deutsch-deutschen Grundlagenvertrag, der Aktivierung der deutschen Ostpolitik und der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO entstandenen Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) der Staaten der EG. Diese hat auch in der UNO bisher zu keinem wirklichen gemeinsamen außenpolitischen Profil der Staaten der EG bzw. der Europäischen Union (EU) führen können. Wobei in der UNO hinzukommt, daß Frankreich und Großbritannien ihre Position und Politik als ständige Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates konsequent aus der EPZ heraushalten. Doch war und ist die innerhalb aller UNO-Organisationen von den Staaten der EU ständig und regelmäßig praktizierte EPZ, die seit dem Vertrag von Maastricht Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU-Staaten ist, für die deutsche UNO-Politik und deren europäische Harmonisierung von großem Nutzen.

Machtverzicht

Festzuhalten ist, daß die Bundesrepublik bis zur Wiederherstellung der deutschen Einheit in der UNO zwar immer aktiv und gelegentlich auch besonders prominent mitarbeitete. So beispielsweise 1980 mit ihrer sogenannten „Flüchtlingsinitiative“, die nach zäher Arbeit in den Gremien 1986 zu einem Beschluß der Generalversammlung über frühzeitige präventive Politik beim Aufkommen von Flucht- und Migrationsbewegungen führte. Doch auch nach ihrer Aufnahme als Vollmitglied in die UNO verzichtete sie auf eine über die angemessene Wahrung der eigenen Interessen hinausgehende UNO-Politik und insbesondere auf eine Machtausübung unter dem Vorzeichen der UNO. Machtpolitisch betrieb die Bundesrepublik in den 17 Jahren ihrer Vollmitgliedschaft in der UNO bis zur Herstellung der deutschen Einheit grundsätzlich das, was seither im politischen Diskurs in Deutschland im Zusammenhang mit Einsätzen der Bundeswehr außerhalb des NATO-Gebietes für politische Zwecke vielfach als eine „Kultur der Zurückhaltung“ bezeichnet wird.

In spektakulärer Weise wurde dies deutlich, als die Bundesrepublik 1983 vom UNO-Generalsekretär wieder einmal und etwas nachhaltiger als früher aufgefordert wurde, Einheiten der Bundeswehr für Einsätze von „Blauhelmen“ (für die damals ausschließliche Aufgabe der Sicherung von vertraglich

vereinbarten Waffenstillständen) zur Verfügung zu stellen. Die Bundesregierung erklärte sofort und ohne eingehendere Nachprüfung der Rechtslage, daß die deutsche Verfassung einen solchen Einsatz der Bundeswehr nicht zulasse. Die innerdeutschen Folgewirkungen sind bekannt. UNO-politisch war die Entscheidung folgerichtig, entsprach sie doch der doppelten Grundlinie der damaligen deutschen Außenpolitik. Einmal der Linie, diese Außenpolitik innerhalb von EG und NATO zu multilateralisieren (was für „Blauhelm“-Aktionen damals nicht möglich gewesen wäre), und zum anderen der Linie, auf einen Einsatz von bewaffneter Macht für politische Zwecke, also jenseits der Landesverteidigung, zu verzichten.

Für eine Beurteilung der Rolle des heutigen Deutschland in der UNO muß von einigen weltpolitischen Veränderungen seit 1945 und von den Veränderungen innerhalb der UNO seit deren Gründung ausgegangen werden.

Veränderte Welt

Die UNO ist 1945 in der aus den Entwicklungen im 19. Jahrhundert hervorgegangenen Welt der Nationalstaaten entstanden, in der die wesentlichen weltpolitischen Entwicklungen durch Auseinandersetzungen oder durch Zusammenarbeit zwischen Staaten oder Staatengruppierungen ausgelöst und verarbeitet wurden. Die UNO soll zwar, nach dem ersten Satz ihrer Charta, den „Völkern der Vereinten Nationen“ dienen. Aber sie ist nicht nur völkerrechtlich, sondern auch nach ihrer Grundidee, deren gedankliche Vorläufer bekanntlich bis in das 18. Jahrhundert und weiter zurückreichen, als eine Staatenorganisation gegründet worden. Ferner war die UNO, trotz der großen Zahl nichteuropäischer Gründerstaaten, nach den militärischen und wirtschaftlichen Machtverhältnissen in der Welt von 1945 eine eurozentrische Schöpfung mit maßgeblicher amerikanischer und sowjetrussischer Beteiligung. Sowohl hinsichtlich der Rolle der Staaten als auch hinsichtlich des Eurozentrismus sind seit der Gründung der UNO wesentliche Veränderungen eingetreten.

In den letzten fünf Jahrzehnten wurde die weltweite Kommunikation immer umfassender, wurden alle Arten von Beziehungen, Zusammenhängen und Problemen immer mehr globalisiert, und die Demokratisierung der Politik machte Fortschritte. Dank dieser Entwicklungen entstehen neben der Welt der Staaten, also der internationalen

Staatengemeinschaft, die sich in der UNO zusammengefunden hat, eine Wirtschaftswelt, eine Welt der Gesellschaften und eine Welt der Kulturen, die alle drei für die weltpolitischen Entwicklungen zunehmend und nach den ihnen eigenen nichtstaatlichen Gesetzmäßigkeiten Bedeutung haben.

Innerhalb der Wirtschaftswelt vollziehen sich die weltweiten ökonomischen und finanziellen Zusammenhänge, Probleme und Problemlösungen in zunehmender Unabhängigkeit von nationalstaatlichen Einbindungen und Entscheidungen. Dies wird u. a. durch die wachsende Bedeutung von transnationalen Unternehmen (TNCs, „Multis“), durch das Tempo und den Umfang von globalen Geldbewegungen sowie durch die globalen Zusammenhänge für die Entwicklungen der nationalen Währungen illustriert. Das weltwirtschaftliche Geschehen wird zunehmend „staatenlos“. Die UNO kann es nicht beeinflussen; sie muß es in Rechnung stellen.

In der vor allem von den Gesellschaften der industrialisierten Demokratien getragenen und erweiterten Welt der Gesellschaften treten neben die nationalstaatliche Interessenpolitik grenzüberschreitende gesellschaftliche Interessen und entsprechende politische Kräfte, die wiederum auf die Politik der Staaten einwirken. Sie wurden in der jüngeren Vergangenheit zunehmend auch für globale Belange aktiv. Wenn auch die Dimension der Welt der Gesellschaften insgesamt weiter gespannt ist, so sind doch einige jüngste Proteste, wie die gegen die Versenkung einer Öl-Plattform der Firma Shell in der Nordsee oder die gegen die französischen Nukleartests im Pazifik, für sie typisch. In der UNO wird die Bedeutung der Welt der Gesellschaften durch den wachsenden Einfluß von Nicht-Regierungs-Organisationen (NROS/NGOs) illustriert.

In der Welt der Kulturen gewinnen auch von Staaten unabhängige kulturelle, insbesondere religiöse, aber auch ethnische Kräfte eigenes politisches Gewicht in den internationalen Beziehungen. Sei es durch ihre tatsächliche Wirkung, sei es durch eine politische Instrumentalisierung von angenommenen oder behaupteten Wirkungen. In der UNO gab 1994 die Weltbevölkerungskonferenz in Kairo deutliche Beispiele für die Wirksamkeit der Kulturen im religiösen Bereich.

Der frühere weltpolitische Eurozentrismus schließlich war bereits bei Gründung der UNO durch den Zweiten Weltkrieg und durch die Teilnahme der USA und der Sowjetunion an ihm geschwächt. Seither wurde er durch das Zusammenwirken zwischen der Dekolonialisierung und der bipola-

ren, in Europa zentrierten Konfrontation zwischen den USA und der Sowjetunion quasi liquidiert. Das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion brachten keine Renaissance für die weltpolitischen Residuen der führenden Mächte des früheren Eurozentrismus, ganz zu schweigen von einer weltpolitischen Rolle der Europäischen Union. Die Grundlage für die Arbeit der UNO ist eine undeutlich geordnete weltpolitische Multipolarität.

Veränderte UNO

Verändert hat sich mit der Welt auch die Weltorganisation UNO. Sie war 1945 geschaffen worden, um, wie es im ersten Satz ihrer Charta heißt, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat“. Das heißt, sie wurde gegründet, um einen dritten Weltkrieg zu verhindern. Das durchlaufende, immer wieder erwähnte Thema der Charta ist der „Weltfriede und die internationale Sicherheit“. Kein anderer Teil der Charta ist so detailliert formuliert wie ihre Kapitel VI. und VII., die der Friedenssicherung, d. h. der Verhinderung bzw. der Beendigung von bewaffneten Konflikten zwischen Staaten, gewidmet sind. Alle anderen in der Charta behandelten Themen sind dem Problem Friedenssicherung, vorwiegend subsidiär, zugeordnet. Die UNO wurde geschaffen, um zu der Welt von vor 1939 zurückkehren und in ihr sicherer als zuvor leben zu können.

Keiner der Gründer der UNO dachte 1945 an eine Dekolonialisierung und an eine staatliche, wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Entwicklung von über 130 neu entstehenden Nationalstaaten oder an globale Probleme, wie sie das moderne Wirtschaften mit sich bringt. Niemand dachte damals an Gefahren für die Umwelt bis hin zu Veränderungen des Weltklimas oder an eine explosive Vermehrung der Weltbevölkerung. All diese Themen und einige mehr waren zu dem Zeitpunkt inexistent.

Heute ist die UNO – ohne daß ihre Charta je geändert worden wäre – als die einzige universale Weltorganisation für zwischenstaatliche Zusammenarbeit thematisch und organisatorisch weit über ihren ursprünglichen, sicherheitspolitisch bestimmten Rahmen hinausgewachsen. Trotz der in den letzten Jahren sprunghaft angestiegenen Aktivitäten der UNO im Bereich der Friedenssicherung

machen diese immer noch nur knapp 30 Prozent der gesamten Arbeit der UNO aus. Unumstritten ist auch, daß die meisten bewaffneten Konflikte ihre Ursachen in nichtmilitärischen Konfliktsituationen haben. Und es ist ebenso unumstritten, daß durch einen Ausbau und eine verbesserte Nutzung des nichtmilitärischen Netzwerkes der UNO die Möglichkeiten einer vorbeugenden Sicherung des Friedens vor dem Ausbruch bewaffneter Konflikte verbessert würden.

In diesem Sinne geht beispielsweise die von Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali der UNO-Generalversammlung 1992 vorgelegte „Agenda für den Frieden“ in Übereinstimmung mit dem Ergebnis einer kurz zuvor veranstalteten Gipfelkonferenz des UNO-Sicherheitsrates davon aus, daß die Hauptursachen für die Bedrohung von Frieden und Sicherheit die „Instabilitäten im wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und ökologischen Bereich“ sind. Demgemäß ist die „Agenda für den Frieden“ auch vorwiegend auf nichtmilitärische, vor allem präventive Maßnahmen abgestellt. Folgerichtig legte der UNO-Generalsekretär der Generalversammlung zwei Jahre später eine „Agenda für Entwicklung“ vor.

Insgesamt erweist sich für die UNO die Erfüllung des Zwecks, für den sie ursprünglich geschaffen worden war, nämlich die Friedenssicherung durch gemeinsames Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft gegen einen Friedensstörer, aus Gründen, deren Darstellung den Rahmen der hiesigen Betrachtung sprengen würde, als immer schwieriger. Seit dem Ende des Kalten Krieges reichen die Beispiele hierfür vom Golfkrieg bis zu den Kämpfen im ehemaligen Jugoslawien. Des weiteren erweist sich die UNO aus Gründen, die offenkundig sind, immer mehr als eine unverzichtbare Organisation für nicht-militärische weltweite Zusammenarbeit, insbesondere für die Lösung globaler Probleme. In ihren 50 Jahren hat sich die UNO also schwerpunktmäßig – auf einen kurzen Nenner gebracht – von einer Weltorganisation zur Intervention zu einer Weltorganisation für Kooperation verändert.

Dem trug z.B. die von UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali berufene und von dem früheren pakistanischen Ministerpräsidenten Moeen Qureshi und dem früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker geleitete „Independent Working Group on the Future of the United Nations“ in ihrem im Juni 1995 vorgelegten Bericht mit dem Vorschlag Rechnung, in der UNO neben dem Sicherheitsrat einen Rat für wirtschaftspolitische Fragen („Economic Council“) und einen Rat für

gesellschaftspolitische Fragen („Social Council“) einzurichten.

Neubeginn

Die tiefgreifenden weltpolitischen Veränderungen, die das Ende des Kalten Krieges und der Sowjetunion in den Jahren 1989–1991 mit sich brachte, bedeuteten für alle, und insbesondere auch für die mit der Bundesrepublik in EU und NATO verbundenen Staaten, eine außenpolitische Zäsur. Für das mit dieser Zäsur geeinte und mit der Einheit voll souverän gewordene Deutschland bedeuteten sie zusätzlich das Ende der durch Krieg und Nachkriegszeit und die jahrzehntelange Konfrontation von Ost- und Westblock bedingten Außenpolitik der immer nur begrenzt souveränen Bundesrepublik. Wie immer sich auch die deutsche Außenpolitik künftig entwickeln mag, die Zäsur von 1989 bis 1991 bedeutete für sie einen Neubeginn. Denn zwischen Deutschland und den anderen aus dem Kalten Krieg entlassenen Staaten, insbesondere auch denen der EU und NATO, besteht ein wesentlicher Unterschied.

In den anderen Staaten beleben sich seit dem Ende des Kalten Krieges im Zuge einer Renationalisierung ihrer Außenpolitik wieder deren traditionelle Prinzipien, Interessenlagen, Beurteilungen und Überlegungen, die bis dahin durch die Zwänge der Konfrontation zwischen den beiden Blöcken zurückgedrängt worden waren. Deutschland hingegen steht, im Gegensatz zu diesen Staaten, in keiner auch nur einigermaßen ungebrochenen außenpolitischen Kontinuität. Sieht man von den wenigen Jahren mit außenpolitischen Möglichkeiten während der Weimarer Republik ab, dann hat es seit der Entlassung Bismarcks im Jahre 1890 keine selbständige deutsche Außenpolitik mehr gegeben, die gleichzeitig einigermaßen vernünftig und durchsetzbar gewesen wäre. Im hiesigen Zusammenhang interessiert nur die künftige Rolle Deutschlands in der Weltorganisation UNO, damit aber letztlich seine weltpolitische Rolle. Für eine Weltmacht-Rolle wären die Voraussetzungen unzureichend.

Zunächst fehlt eine historische Anknüpfung, da Deutschland, sieht man von den bekannten Episoden ab, keine Kolonialmacht war. Der daraus resultierende Mangel wird aus einem Vergleich mit Großbritannien und Frankreich deutlich. Deren heutige weltpolitische Rolle knüpft nach wie vor an ihre noch kein halbes Jahrhundert vergangenen

Kolonialreiche an. Mit ihnen haben sie sich weit-räumige, auch über die ehemaligen Kolonien hinausreichende politische, wirtschaftliche, sprachlich/kulturelle und persönlich/familiäre Vernetzungen geschaffen, die zusammen mit den aus ihnen gewachsenen Erfahrungen die Grundlage für ihre heutige Rolle in der Weltpolitik bilden. Diese Rolle mindert sich. Doch Deutschland fehlt für seine Rolle eben das, was sich mindern könnte.

Zu den üblichen realen Mitteln für eine Weltmacht-Rolle zählt im allgemeinen die Fähigkeit zur Machtausübung für militärische Zwecke. Die in dieser Hinsicht besondere Lage Deutschlands bedarf keiner Erläuterung. Das zweite übliche Mittel, die Wirtschaftskraft, dürfte für eine weltpolitische Rolle Deutschlands wegen der starken Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft vom Export manchmal eher ein belastendes Gewicht als eine stützende Kraft sein. Bei den öffentlichen Finanzen dürfte der weltpolitische Spielraum aus innerdeutschen und europäischen Gründen auch eher klein sein.

Akzente

Am 26. September 1990, wenige Tage vor der Herstellung der deutschen Einheit, sagte Außenminister Hans-Dietrich Genscher vor der UNO-Generalversammlung, Deutschland strebe mit seinem nun größeren Gewicht „nicht nach mehr Macht“, sei sich aber „der größeren Verantwortung bewußt“. Es wolle in der UNO eine „Politik der guten Beispiele“ betreiben. Nirgends wird deutsche Außenpolitik gegenwärtig so mit dem abstrakten und in jeder Hinsicht flexiblen Begriff von einer „größeren Verantwortung“ begründet wie gerade in Richtung Weltpolitik und UNO.

Läßt man die deutsche UNO-Politik der fünf Jahre seit der Herstellung der deutschen Einheit im weiten Kooperationsbereich der UNO Revue passieren, dann präsentiert sie sich im wesentlichen als eine Fortsetzung der früheren Politik. Es gibt positive Aspekte, wie etwa die starke deutsche Beteiligung an der für die Kooperation im Bereich der Rüstungskontrolle wichtigen Einrichtung eines UNO-Waffenregisters. Und es gibt negative Aspekte, wie etwa die Verminderung des deutschen Engagements in der Entwicklungskooperation mit der Dritten Welt entgegen der auf der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio im Jahre 1992 gegebenen Zusage einer Verstärkung. Doch ein schlüssiges oder gar neues und

besseres Gesamtkonzept für die kooperative Rolle Deutschlands in der UNO will sich nicht zeigen.

Hingegen wurden im engeren Interventionsbereich zwei deutliche neue Akzente gesetzt. Das Bild der deutschen UNO-Politik und seiner Präsentation ist gegenwärtig von der ständig erklärten Bereitschaft zu einer deutschen Beteiligung an militärischen Operationen zur Friedenssicherung und von einer unverkennbaren Suche nach Möglichkeiten für eine solche Beteiligung geprägt. Doch bisher fehlt eine klare Gesamtkonzeption nach innen und außen.

Intern kann die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 1994 kein Ersatz für eine politische Konzeption sein, und sie läßt zudem mehr als eine Frage offen. Die Politik bewegt sich von einer militärischen Einzelfall-Entscheidung zur nächsten. Im Deutschen Bundestag finden hochemotionalisierte Einzelfaldebatten statt, wie etwa die über den Einsatz von einigen deutschen Soldaten in einem NATO-Aufklärungsflugzeug oder die über den Einsatz von sechs Kampfflugzeugen der Bundeswehr im ehemaligen Jugoslawien. Doch fehlt bisher in Parlament und Öffentlichkeit eine grundsätzliche Debatte darüber (von einem Konsens ganz zu schweigen), was das seit 1990 letztlich nur sich selbst und gegenüber dem Völkerrecht verantwortliche Deutschland mit seinen Streitkräften jenseits der Landesverteidigung in der Welt vernünftigerweise wollen soll.

Im Außenverhältnis bleibt undeutlich, ob Deutschland die UNO und ihre Möglichkeiten zur Friedenssicherung stützen und stärken oder ob es die Möglichkeiten der UNO für nationale militärische Machtausübung allein oder im Verbund mit anderen Staaten oder Allianzen wie der NATO nutzen will. Insbesondere die beiden konkreten Fälle deutscher Einsätze in Somalia und Bosnien geben hierüber kein klares Bild. Einige Anzeichen lassen vermuten, daß der UNO, vorsichtig formuliert, nicht immer erste Priorität zuerkannt wird. Insgesamt ist der Wille zu deutscher militärischer Machtausübung deutlicher erkennbar als das Ziel, zu dem er drängt.

Ganz anders wird mit dem zweiten Akzent ein deutliches Ziel gesetzt: mit dem Streben nach einem ständigen Sitz für Deutschland im UNO-Sicherheitsrat. Es ist freilich nicht erkennbar, welche Überlegungen die deutsche Außenpolitik von ihrer ursprünglichen (untadeligen) Position „Wenn man uns will, dann werden wir uns nicht verweigern“ zu der (zweifelhaften) Position „Wir wollen hinein“ haben wechseln lassen. Und dies, so ist anzunehmen, in voller Kenntnis der äußerst schwierigen

Prozedur für eine dafür erforderliche (in der Geschichte der UNO erstmalige) Änderung der UNO-Charta (Zustimmung aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates und Ratifizierung in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten der UNO).

Mit dieser Politik wurde zunächst einmal stillschweigend das ständige deutsche Credo, die Europäische Union solle einen gemeinsamen Sitz im Sicherheitsrat haben, liquidiert. Ferner befindet sich Deutschland nun in der außenpolitisch immer ungünstigen Position eines Antragstellers. Und es dient sich als Rammbock für Versuche einer Veränderung der gegenwärtigen UNO-Konstruktion mit äußerst ungewissem Ausgang an. Schließlich werden auch alle noch so vernünftigen deutschen Beiträge zu einer Reform des Sicherheitsrates immer nur als Teil des deutschen Strebens nach einem ständigen Sicherheitsratssitz verstanden werden.

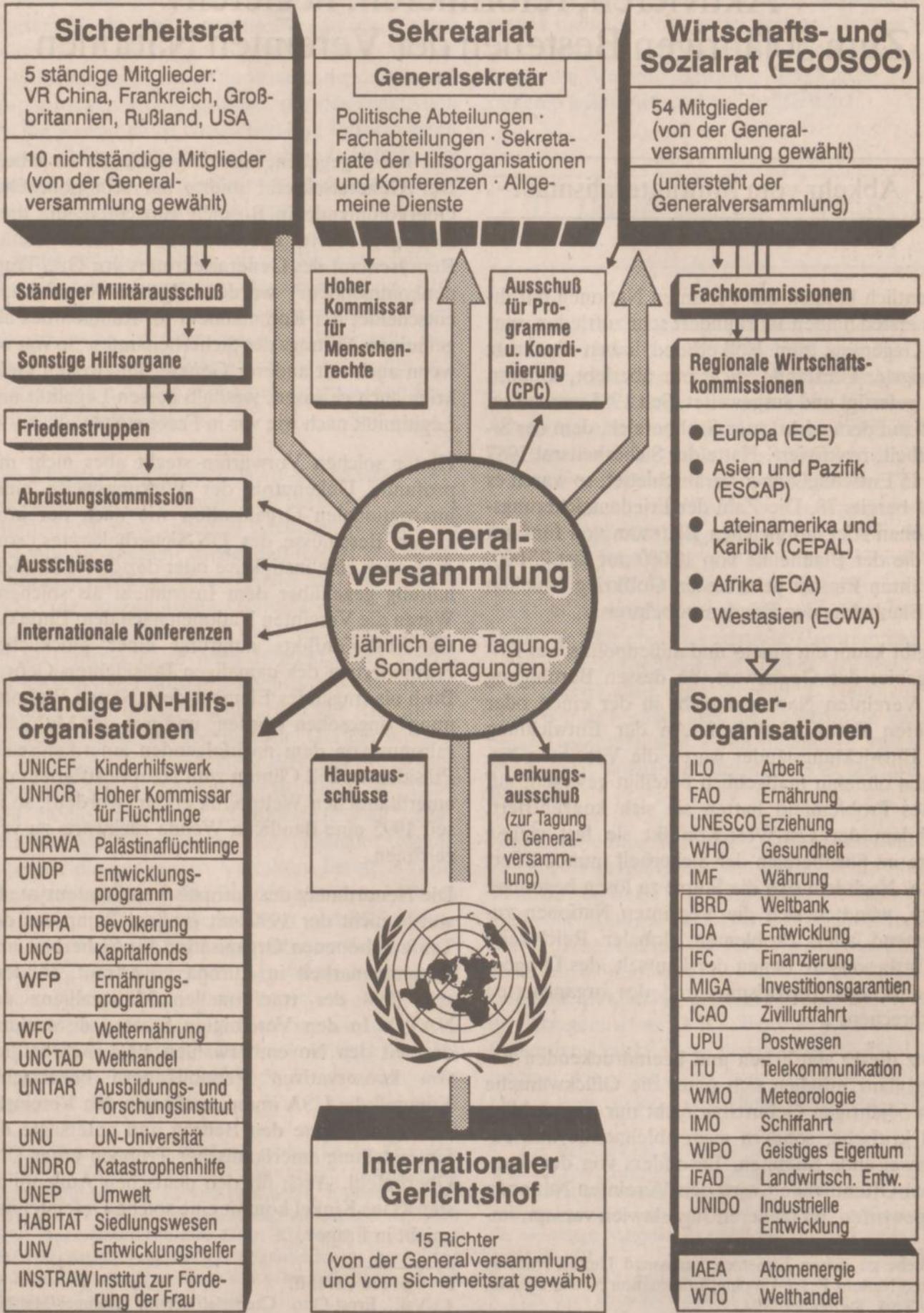
Am 26. September 1985 – auf den Tag genau fünf Jahre vor der Feststellung einer „größeren deutschen Verantwortung“ – hatte Außenminister Genscher vor der UNO-Generalversammlung, als Beitrag zu der damals laufenden Diskussion über den Multilateralismus der UNO, gesagt: „Wir brauchen keine neue Charta. Aber wir brauchen einen neuen Geist in den Vereinten Nationen.“ So, wie das geeinte und voll souveräne UNO-Mitglied Deutschland bisher zwei neue Akzente für seine Mitgliedschaft gesetzt hat, zeugen diese von dem uralten Geist nationalen Machtstrebens.

Künftige Rolle

Die bisherige Rolle Deutschlands in der UNO war von singulärer Art. Bis zur Herstellung der deutschen Einheit unterschied sie sich von der aller anderen UNO-Mitglieder. In ihren ersten 40 Jahren war die Bundesrepublik einer der größten Welt handelsstaaten. Sie war durch ihre besondere politische Position und durch ihre weltpolitische „Kultur der Zurückhaltung“ globalpolitisch eine Zivilmacht. Ihre Mitwirkung in der UNO lag in deren Kooperationsbereich. Das heutige Deutschlands scheint eine Art Nachholbedarf für eine Mitwirkung im Interventionsbereich der UNO zu verspüren. Doch die künftige Entwicklung dieser Rolle und damit die gesamte künftige Rolle Deutschlands in der UNO ist noch offen.

„Das vereinigte, größere, souveräne Deutschland“, stellte Außenminister Klaus Kinkel 1992 in einem Namensartikel in der Zeitschrift „NATO-Brief“ fest, „muß nun vollbringen, was Deutschland zweimal vorher nicht geschafft hat: Es muß in der Welt eine Rolle finden, die sowohl dem Vermögen und den Wünschen unserer Bevölkerung entspricht, wie für die Nachbarn und Partner akzeptabel ist.“ Dies bleibt die Aufgabe der deutschen Außen-, Welt- und UNO-Politik.

Die Organisation der Vereinten Nationen – UN



Aktivieren, reformieren, negieren? Zum 50jährigen Bestehen der Vereinten Nationen

I. Abkehr vom Multilateralismus?

Eigentlich können die Vereinten Nationen mit ihrem ersten halben Jahrhundert sehr zufrieden sein. Im Gegensatz zum Völkerbund haben sie, trotz widrigster Umstände, nicht nur überlebt, sondern sich gefestigt und ausgeweitet. Seit 1985 werden sie auch auf dem wichtigsten Sachbereich, dem der Sicherheit, reaktiviert. Hatte der Sicherheitsrat 1987 nur 15 Entschlüsse verabschiedet, so waren es 1994 bereits 78. Die Zahl der Friedenssicherungsaktionen stieg im gleichen Zeitraum von fünf auf 17, die der Blauhelme von 10 000 auf fast 75 000. Für ihren Einsatz beim ersten Golfkrieg erhielten die Blauhelme den Friedensnobelpreis¹.

Es gibt kaum ein innen- und außenpolitisches Krisengebiet der Gegenwart, an dessen Beruhigung die Vereinten Nationen nicht in der einen oder anderen Form mitwirken. An der Entwicklung der Entwicklungsländer waren die Vereinten Nationen ohnehin maßgeblich beteiligt gewesen; auf dieses Problemfeld hatten sie sich konzentriert, nachdem der Ost-West-Konflikt sie fast vierzig Jahre im Sachbereich der Sicherheit immobilisiert hatte. Nachdem sich die Starre zu lösen begonnen hatte, wandten sich die Vereinten Nationen zunehmend allen Problemen globaler Reichweite zu, insbesondere denen der Umwelt, des Drogenhandels, des Terrorismus und des organisierten Verbrechens².

Trotz dieser stattlichen und beeindruckenden Erfolgsbilanz mischen sich unter die Glückwünsche zum 50jährigen Geburtstag nicht nur ungeduldige und kritische, sondern auch ablehnende und zurückweisende Stimmen. Besonders von der deutschen Öffentlichkeit wird den Vereinten Nationen vorgeworfen, im früheren Jugoslawien versagt, im-

mer nur zugegeben, nicht zugeschlagen zu haben. Der Generalsekretär mußte auf sein politisches Oberkommando in Bosnien verzichten; die dreifach gegliederte Befehlskette (Generalsekretär, Repräsentant des Generalsekretärs vor Ort, Truppenkommandeur) wurde aufgelöst. In Zukunft entscheidet der Kommandeur im Rahmen des allgemeinen Auftrags des Sicherheitsrates. So war es, wenn auch mit anderer Genese, im zweiten Golfkrieg auch gewesen, weshalb dessen Legalität und Legitimität nach wie vor in Frage stehen.

Hinter solchen Vorwürfen steckt aber nicht nur profunde Unkenntnis der Wirkungsweise einer internationalen Organisation wie auch der konkreten Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates, sondern auch eine instinktive oder dezidierte Zurückhaltung gegenüber dem Instrument als solchem. Waren die Vereinten Nationen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts aufgrund einer glücklichen Formulierung des damaligen Präsidenten George Bush als tragendes Element der „Neuen Weltordnung“ angesehen worden³ und war der Multilateralismus von dem nachfolgenden amerikanischen Präsidenten Bill Clinton zum Hauptinstrument der amerikanischen Weltpolitik erklärt worden⁴, so ist seit 1995 eine deutliche Wende rückwärts zu verzeichnen.

Die Neuordnung des europäischen Staatensystems wurde nicht der 1990 mit großem Pomp aus der Taufe gehobenen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa anvertraut, sondern seit 1994 der traditionellen Militärralliance der NATO. In den Vereinigten Staaten distanzierte der seit den Novemberwahlen 1994 mehrheitlich von konservativen Republikanern beherrschte Kongreß die USA immer mehr von den Vereinten Nationen, kürzte den Beitrag und untersagte die Unterstellung amerikanischer Truppen unter UN-Oberbefehl. Auch für den deutschen Außenminister Klaus Kinkel kommt eine solche Unterstellung „nicht in Frage“.

1 Siehe zu diesen Einsätzen umfassend United Nations, United Nations Peace-keeping, Information Notes, Update, New York, Dezember 1994.

2 Eine solide Übersicht über die wichtigsten Leistungsbereiche bietet Helmut Volger, Die Vereinten Nationen, München 1994.

3 Vgl. ebd., S. 15 ff.

4 Vgl. Ernst-Otto Czempiel/Kerstin Dahmer/Matthias Dembinski/Kinka Gerke, Die Weltpolitik der USA unter Clinton. Eine Bilanz des ersten Jahres, HSFK-Report 1-2/1994, Frankfurt a. M. 1994.

Der Unilateralismus, so scheint es, meldet sich wieder zurück, die nationale Selbstbestimmung. Sie scheut vor jeglichem Multilateralismus zurück, weil er ihre Handlungsfreiheit begrenzt. Sie setzt auf die eigenen Macht- und Gewaltmittel, die sie in einer bilateralen Beziehung am besten wirksam werden lassen kann. Es ist dieser zu verzeichnende Wandel im politischen Meinungsklima, der der Diskussion um die Vereinten Nationen und ihre Reform einen lange nicht mehr gehörten Unterton beimischt. Sie waren 1945 als internationale Organisation gegründet worden, als Institutionalisierung des Multilateralismus, um endlich die „Geißel des Krieges“, wie es in der Präambel heißt, aus der Welt zu schaffen. Deswegen wurde mit dem Gewaltverbot des Artikel 2,4 der UN-Charta der Krieg verboten und dem Sicherheitsrat das Gewaltmonopol überstellt. Nur noch die Staatengemeinschaft selbst sollte zur Waffe greifen dürfen, um einen gebrochenen Frieden wiederherzustellen.

Die Entscheidungsregeln des Sicherheitsrates wie die der Generalversammlung beruhen auf dem Multilateralismus und dem Mehrheitsprinzip. Sie spiegeln die Einsicht wider, daß infolge der wechselseitigen Abhängigkeit Friede und Gewaltverzicht eine internationale Organisation erfordern⁵: die Institutionalisierung des Multilateralismus. Diese Einsicht hätte nach 1989/90, nach vierzig Jahren bipolarer Abschreckungspolitik zweier Militärallianzen, in den Vordergrund der Reformdiskussion gerückt werden müssen. Gerade in einer so grundsätzlich veränderten Welt, wie es die nach dem Ende des Kalten Krieges zweifellos ist⁶, unter den Bedingungen der „Gesellschaftswelt“ also, stellt der Multilateralismus internationaler Organisationen die geeigneten Verfahren bereit, um die Gewaltursachen aus der Welt zu schaffen. Läßt, so muß man fragen, die Bereitschaft zum Multilateralismus wieder nach? Schlägt, nachdem die den Kalten Krieg kennzeichnende Selbstabschreckung des wechselseitigen Nuklearwaffenbesitzes nicht mehr existiert, das traditionelle Interesse wieder durch, unilateral und notfalls auch mit militärischer Gewalt vorzugehen? Hatte 1945, als die Vereinten Nationen das „Rathaus der Welt“ (Vandenberg)

5 Zur Bedeutung und Rolle von internationalen Organisationen vgl. grundsätzlich Volker Rittberger, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte. Europäische und weltweite zwischenstaatliche Zusammenschlüsse, Opladen 1994. Aus völkerrechtlicher Sicht: Klaus Dicke, Effizienz und Effektivität internationaler Organisationen: Darstellung und kritische Analyse eines Topos im Reformprozeß der Vereinten Nationen, Berlin 1994.

6 Zu diesen Änderungen Ernst-Otto Czempel, Weltpolitik im Umbruch. Das internationale System nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, München 1993².

errichten und die für die Lokalpolitik charakteristischen Konfliktbearbeitungsmodi globalisieren wollten, ein Bewußtseinsschub stattgefunden? Oder war die Charta in den diplomatischen Amtsstuben niemals richtig reflektiert, geschweige denn akzeptiert, sondern immer nur zitiert worden, solange die Verhaltenszwänge des Kalten Krieges ohnehin keine Alternative übrigließen?

II. Der Mythos der kollektiven Sicherheit

Der mögliche Rückzug aus den Verpflichtungen der Charta wird dadurch erleichtert, daß die politische Zweckbestimmung der Vereinten Nationen nach wie vor unklar und strittig ist. Können die Vereinten Nationen aber im Sachbereich der Sicherheit – von dem hier ausschließlich die Rede sein soll⁷ – als Weltpolizist auftreten? Sehr richtig bemerkt die von der Ford-Foundation eingesetzte Unabhängige Arbeitsgruppe für die Zukunft der Vereinten Nationen (Co-Vorsitz: Richard von Weizsäcker), daß die Vereinten Nationen in einem Großmächtekonflikt nicht tätig werden können⁸. Damit zerfällt aber das zentrale Theorem der kollektiven Sicherheit. Es liegt bisher jedenfalls dem Grundverständnis der Vereinten Nationen zugrunde und besagt, daß die rechtzeitige Bildung einer Gegenkoalition einen möglichen Aggressor von seinem Vorhaben abbringen oder abschrecken könnte⁹.

Nun hat die internationale Politikwissenschaft seit langem festgestellt, daß dem Theorem ein Mißverständnis zugrunde liegt. Kollektive Sicherheit wird entweder nicht gebraucht oder kann nicht funktionieren: Kooperieren die Großmächte, ist der Mechanismus überflüssig. Wenn aber zwischen den Großmächten selbst ein Konflikt ausbricht, kann er nicht genutzt werden¹⁰. Benutzbar sind also nur kollektive Sanktionen gegen eine Nicht-Großmacht, wie etwa den Irak Saddam Husseins. Darin liegt schon, vor allem wenn sie Charta-

7 Zur Reform-Diskussion im Sachbereich wirtschaftliche Wohlfahrt vgl. Erskine Childers/Brian Urquhart, Renewing the United Nations System, Uppsala 1994. Ein Auszug in deutsch ist abgedruckt unter dem Titel: Für eine Erneuerung der Vereinten Nationen in: epd Entwicklungs-Politik, (1994) 23/24, S. 14 ff.

8 Vgl. HSFK-Report (Anm. 4), S. 18.

9 Vgl. dazu kritisch Peter Rudolf, Kollektive Sicherheit, in: Politik und Gesellschaft, (1994) 4, S. 351 ff.

10 Vgl. Earl C. Ravenal, An Autopsy of Collective Security, in: Political Science Quarterly, 90 (1975/76) 4, S. 707.

getreu ausgeführt werden, eine große Aufgabe für den Sicherheitsrat. In der außereuropäischen Welt vor allem sind noch Auseinandersetzungen um die Regelung der Territorialansprüche zu erwarten. Sie zählen, neben dem Besitz von Rohstoffquellen oder dem Zugang dazu, zu den beiden letzten Gewaltursachen.

Der Weltfrieden wird von Auseinandersetzungen dieser Größenordnung zwar gestört, aber nicht zerstört. Dazu bedarf es des Konflikts zwischen Großmächten. Er ist gegenwärtig nicht zu erkennen, jedoch deswegen keineswegs ausgeschlossen. Es muß als absurd gelten, daß die Vereinten Nationen für diese große Friedensgefahr nicht zuständig sein sollen.

Das Theorem der Kollektiven Sicherheit hat un-
leugbar bei der Gründung des Völkerbundes und bei der der Vereinten Nationen Pate gestanden; es ist den Funktionsprinzipien des europäischen Mächtekonzerths des 19. Jahrhunderts nachgebildet worden, teilt daher seine Vorzüge und seine Schwächen. Die internationale Organisation hat aber noch eine ganz andere, sehr viel tiefer, nämlich bis in die Schichten der Theorie hineinreichende Wurzel. Der Grundgedanke stammt aus dem späten 15. Jahrhundert und ist zu Beginn des 18. von dem französischen Theoretiker Abbé de Saint-Pierre erstmals umfassend dargestellt worden¹¹. Das Konzept basiert, modern ausgedrückt, auf der auch vom Realismus geteilten Einsicht¹², daß die größte Gewaltursache in der Welt in der durch die anarchische Struktur des internationalen Systems gestifteten Ungewißheit über das Verhalten der Nachbarn liegt – aus meiner Sicht: eine der beiden großen Gewaltursachen¹³. Sie erzeugt das sogenannte „Sicherheitsdilemma“¹⁴, das jeden Staat zur Verteidigungsvorsorge zwingt, obwohl sie, da sie von den Nachbarstaaten ebenfalls betrieben wird, zu Bedrohungsbefürchtungen, zu Rüstungswettläufen und schließlich zum Krieg führt. Der Abbé de Saint-Pierre hatte seinen Plan deswegen um die wechselseitige Bestandsgarantie herumgebaut, die die Könige einander gaben und mit denen sie die Bedrohungsvorstellungen, eben das Sicherheitsdilemma, abbauen sollten.

11 Nach wie vor grundlegend und unentbehrlich Jacob ter Meulen, *Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung*, 2 Bde., Den Haag 1917ff.

12 Vgl. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass. 1979.

13 Zu den sechs Gewaltursachen vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Bausteine einer europäischen Friedensordnung*, in: *Europa-Archiv*, (1994) 2, S. 91 ff.

14 Vgl. z.B. Glenn H. Snyder, *The Security Dilemma in Alliance Politics*, 36 (1984) 4, S. 461 ff.

Transportiert man diesen Gedanken in die Moderne, so zeigt sich die zweite, die eigentliche Wurzel der Vereinten Nationen: Indem sie die ständige Kooperation der Großmächte (wie aller Staaten der Welt) institutionalisiert, schwächt sie die Anarchie des internationalen Systems ab, schafft sie die Möglichkeit zu ständiger Information über Intentionen und Fähigkeiten der Nachbarstaaten, schafft sie Vertrauen und Gewißheit, baut sie das Sicherheitsdilemma ab. Zwar kann es, solange die Bedingungen des internationalen Systems existieren, nie völlig aufgehoben, es kann aber so weit abgeschwächt werden, daß es nicht mehr wirkt. In der Europäischen Union beispielsweise sind nur noch verschwindende Reste davon zu erkennen, die keinerlei politische Effekte mehr auslösen und mit jedem Integrationsfortschritt weiter verringert werden. Zwischen den OECD-Staaten herrscht noch nicht der gleiche, aber doch auch schon ein sehr hoher Grad des Abbaus. Dazu haben die zahllosen institutionalisierten und organisierten Beziehungen zwischen den OECD-Staaten beigetragen. Im Verhältnis zwischen ihnen und Rußland, aber auch in dem zu China, Indien oder Indonesien – um drei weitere Beispiele zu nennen – ist der Grad der Kooperation gering, die Unsicherheit daher groß, das Sicherheitsdilemma aktiv.

Hier liegt die eigentliche, die wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen, vor allem des Sicherheitsrates. Sie besteht darin, die Kooperation zwischen den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern zu praktizieren, zu erhalten und auszubauen. Je enger die Zusammenarbeit zwischen ihnen wird, um so kleiner wird das Sicherheitsdilemma, um so geringer die Gefahr eines neuen Großmacht Konflikts.

Das Sicherheitsdilemma kann man nicht sehen, es ist das Ergebnis einer Struktur. Es ist eine Bedingung des Handelns, keine Determinante. Hier irrt der Realismus, auch der Neorealismus. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß die Anarchie des internationalen Systems perzeptionsgesteuert ist, also abhängt von den Einstellungen, die die Staaten ihm gegenüber einnehmen¹⁵. Damit rückt die zweite (in meiner Zählung: die erste) Gewaltursache ins Licht, nämlich das Herrschaftssystem, auf das hier nicht eingegangen wird¹⁶. Von ihm hängt in starkem Maße ab, wie sich ein Staat zu seiner internationalen Umwelt verhält, wie er auf die Bedingungen von Anarchie reagiert. Dafür ist

15 Vgl. Alexander Wendt, *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*, in: *International Organization*, 46 (1992) 2, S. 391 ff.

16 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Friedensstrategien. Systemwandel durch internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft*, Paderborn 1986, S. 112 ff.

aber auch der Kontext von besonderer Wichtigkeit, und er gilt für Staaten aller Herrschaftssysteme. Innerhalb des Kontextes von Kooperation wird das Sicherheitsdilemma sehr viel weniger wirken. Das durch die institutionalisierte Kooperation geschaffene Vertrauen ist auch in der Lage, politische Störungen zu überstehen.

Durch institutionalisierte Kooperation das Sicherheitsdilemma abzubauen muß als Hauptleistung der Vereinten Nationen angesehen werden. Die Kooperation vor allem im Sicherheitsrat zu erhalten, auszubauen und zu stärken ist die wichtigste Aufgabe des Sicherheitsrates und seiner Mitglieder. Eine entscheidende Ursache für den Ost-West-Konflikt war, daß er 1947/48 aus dem eigentlich für diese Zwecke gegründeten Kontext der Vereinten Nationen herausgenommen und dem traditionellen Instrument der Militärallianzen anvertraut worden war. Allerdings hatten die Vereinten Nationen während nur zweier Jahre kaum Zeit, ihre kontextverändernde Wirkung zu entfalten. Heute, nach fünfzig Jahren, sollten sie dazu problemlos imstande sein.

Voraussetzung dafür ist freilich, daß diese Aufgaben und Funktionen von den Sicherheitsratsmitgliedern – zu denen gegenwärtig ja auch die Bundesrepublik zählt –, vor allem aber von den ständigen Mitgliedern begriffen und in ihrem politischen Verhalten berücksichtigt werden. Kaum ein Ziel sollte so hoch veranschlagt werden, daß ihm die Kooperation zwischen den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates geopfert wird. Dementsprechend darf der Sicherheitsrat nicht als ein weiteres Spielfeld traditioneller Machtpolitik, sondern muß als das spezifisch Neue begriffen werden, das er darstellen könnte – wenn er so benutzt würde: einen Ort multilateraler Diplomatie, deren kooperationserzeugende Wirkung das Auftreten des Sicherheitsdilemmas zwischen den ständigen Ratsmitgliedern verhindert.

Das ist die eigentliche Aufgabe der Vereinten Nationen, das muß das Ziel jeglicher Reform sein. Die wichtigste Voraussetzung dafür, daß die „Geißel des Krieges“ verschwindet, ist die verlässliche, institutionalisierte Kooperation der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die das Sicherheitsdilemma zwischen ihnen bannt. Gelingt dies, ist der Friede der Welt – jedenfalls dessen Grundvoraussetzung – gesichert. Mißlingt es, ist der dritte Anlauf, den nach 1919 und 1945 die internationale Organisation 1989/90 genommen hat, erneut verloren.

Der Konsens der ständigen Sicherheitsratsmitglieder – im Rahmen einer Ratsmehrheit – ist aber

auch für den Erfolg kollektiver Sicherheitsmaßnahmen, die sich nur gegen kleinere Staaten richten können, von besonderer Bedeutung. Er dokumentiert einerseits die Legalität einer so beschlossenen Maßnahme des Sicherheitsrates; er begründet aber andererseits auch dessen Legitimität. Sie würde noch erhöht werden, wenn auch die Generalversammlung dazuträte – worüber weiter unten noch gesprochen werden muß. Wenn innerhalb der vorgeschriebenen Mehrheit alle fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates einer Maßnahme zustimmen, kann sie in der Tat einen globalen Konsens für sich verbuchen. Die prozedurale Legalität eines Sicherheitsratsbeschlusses ist nicht ausreichend; der Konsens muß ein Ausmaß erreichen, das ihm auch Legitimität sichert.

Was also sind die Vereinten Nationen? Sie sind keine Weltregierung mit dem Sicherheitsrat als Exekutive und der Generalversammlung als Legislative; diese Analogie war und ist falsch. Schon gar nicht kann der Sicherheitsrat als Weltpolizist angesehen werden, der mit dem Knüppel der Gewaltmaßnahmen des Kapitels VII UN-Charta Kriege und Bürgerkriege bekämpft, die Aggressoren bestraft. Dazu fehlen sämtliche sozialen Voraussetzungen. Die Welt ist noch keine Weltgesellschaft, wenn sie auch keine Staatenwelt mehr ist. Die Bedeutung der Gesellschaften in den Staaten und die Interdependenz zwischen den Gesellschaften und den Regierungen weist sie als „Gesellschaftswelt“ aus¹⁷. Der herrschende Konsens ist groß genug, um den Krieg als Mittel der Politik zu diskreditieren und zu eliminieren. Er reicht auch aus, um einen Verstoß kleinerer Mächte dagegen notfalls vom Sicherheitsrat mit Gewalt sanktionieren zu lassen. Im übrigen bildet die Grundlage für die Wirksamkeit der Vereinten Nationen die durch die Interdependenz geschaffene Einsicht, daß kein Staat seine Ziele erreichen kann, ohne daß die anderen kooperieren. Kooperation also bildet die eigentliche Grundlage aller Regelungen im UN-System. Was als Kennzeichen der zahllosen Regime gilt, die unsere Welt bevölkern, nämlich die der Gemeinsamkeit des Interesses entstammende, regelgeleitete und an Erwartungsstabilität geknüpfte Kooperation¹⁸, hat in den Vereinten Nationen bereits den Grad der Institutionalisierung erreicht. Er muß nur erkannt und implementiert werden.

Kooperation ist aber auch die Grundlage der Friedenssicherung, der friedlichen Streitbeilegung und

17 Vgl. E.-O. Czempiel (Anm. 6), S. 105 ff.

18 Vgl. Harald Müller, Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt 1993.

der Vorbeugung, über die jetzt gesprochen werden muß. Zusammenarbeit ist der Modus operandi in allen funktionalen Zusammenhängen. Beim Verstoß gegen das Gewaltverbot des Artikels 1, Abs. 4 UN-Charta kann der Sicherheitsrat auch zur Gewalt greifen, aber nur als letztes Mittel. Ihm ist zu Recht in der Charta das Kapitel VI vorgeschaltet worden, das sich mit der friedlichen Regelung von Streitfällen beschäftigt, also mit der Kooperation. Sie bildet, bis auf den genannten Ausnahmefall, das Hauptinstrument der Vereinten Nationen.

Multilaterale Kooperation ist das Kennwort aller Reformvorschläge, die in jüngster Zeit für die Vereinten Nationen gemacht worden sind. Frühzeitig und kooperativ Konfliktformationen und Gewaltursachen zu beseitigen ist viel erfolgreicher, als zu spät mit Gewalt zu intervenieren. Diese Einsicht gewann der Sicherheitsrat auf seiner Gipfelkonferenz im Februar 1992. Der Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hat sie seitdem in zahlreiche Reformvorschläge umzusetzen versucht.

Multilaterale Kooperation fällt nicht leicht, ist bisher kaum erforscht, erfordert schwierige und sehr komplexe Taktiken. Sie stellt eine große Herausforderung an die bisherige Tradition außenpolitischen Denkens dar, dessen Kern die von Max Weber definierte Macht enthielt, nämlich die Fähigkeit, den eigenen Willen gegen Widerstand durchzusetzen. Die Kooperation hingegen realisiert ihre Ziele durch die Steuerung des permanenten Kompromisses. Die Verfahren der Außenpolitik nähern sich damit immer mehr denen an, die gesellschaftliche Akteure in der Innenpolitik verwenden. Vielleicht liegt es auch an der Größe dieser Herausforderung, daß die Sehnsucht nach dem Einfachen, dem Vertrauten, eben dem Militär wieder wächst.

III. Die Erweiterung des Sicherheitsrates

Natürlich muß der Sicherheitsrat erweitert werden. Seit der Reform von 1965 hat sich die Zahl der UN-Mitglieder fast noch einmal um die Hälfte erhöht; das muß sich in der Zusammensetzung des Sicherheitsrates widerspiegeln. Die Vorstellungen schwanken zwischen mindestens fünf und maximal fünfzehn neuen Mitgliedern¹⁹. Die Weizsäcker-Kommission schlägt acht neue Sitze vor, nennt allerdings keine Ländernamen. Deutschland und Ja-

pan drängen besonders stark auf einen ständigen Sicherheitsratsitz, während in den Vereinten Nationen selbst Indien und Indonesien, die südafrikanische Republik und Nigeria, Argentinien und Brasilien genannt werden. Die Reform soll das Übergewicht westlicher Industriestaaten im Sicherheitsrat abbauen, nicht noch verstärken. Daher dürfen nicht nur Leistungskriterien, sondern es müssen auch solche der Bevölkerungszahlen und der regionalen Repräsentanz gebührend berücksichtigt werden.

Sollten also, was durchaus möglich ist, Japan und Deutschland nicht zu ständigen Sicherheitsratsmitgliedern aufrücken, so müssen sie weder in Frustration noch in Enttäuschung verfallen. Sie würden zwar kein Prestige hinzugewinnen, aber auch keine Macht einbüßen. Für die Durchsetzung, Verbesserung und Erweiterung des UN-Systems kann jeder Staat jederzeit wirken, ebenso für die Stärkung multilateraler Verfahren. Von Januar 1994 bis April 1995 wurde im Deutschen Bundestag nicht ein Mal über die Vereinten Nationen diskutiert. Die Bundesrepublik ist ein pünktlicher Beitragszahler²⁰ – was sie vorteilhaft von den USA und Rußland unterscheidet. Als Vorkämpfer der internationalen Organisation und der Multilateralisierung der internationalen Politik läßt sie sich schwerlich bezeichnen.

Sollen neue Mitglieder das Veto-Recht erhalten, soll es, wie es die Dritte Welt will, ganz abgeschafft oder, wie es die Expertenkommission vorschlägt, auf den Gewalteinsatz reduziert werden? Für jede Option gibt es Argumente²¹. Vielleicht sollte das Veto wirklich abgeschafft und durch eine Mehrheitsregelung ersetzt werden, die die Zustimmung der in der betreffenden Region angesiedelten Sicherheitsratsmitglieder vorsieht. Die USA, China und Rußland haben ein solches Gewicht, daß sich ohnehin keine UN-Aktion gegen sie richten kann; die USA genießen darüber hinaus das Privileg, daß ohne sie der Sicherheitsrat überhaupt nichts auszurichten vermag, jedenfalls heute und auf absehbare Zeit nicht.

Wichtig ist die verbesserte Repräsentanz der Regionen im Sicherheitsrat. Die regionalisierte Welt der zweiten Hälfte der neunziger Jahre kann nicht

19 Vgl. Ernst-Otto Czempiel, *Die Reform der UNO. Möglichkeiten und Mißverständnisse*, München 1994, S. 59 ff. Vgl. auch Klaus Hüfner (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung*, Opladen 1994.

20 Vgl. Armin Plaga, *Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen*, in: *Vereinte Nationen*, (1994) 42, S. 18–21.

21 Vgl. E.-O. Czempiel (Anm. 19), S. 63 ff.

mehr so gesteuert werden wie die stark europazentrierte von 1945. Die Mitgliedschaft des Sicherheitsrates muß also regional repräsentativer werden. Zu fragen ist auch, ob das zentrale Monopol des Sicherheitsrates noch in die regionalisierte Welt von heute paßt oder ob die UN nicht verstärkt regionale Gremien ausbilden sollte. Dazu stehen prinzipiell zwei Möglichkeiten zur Verfügung: die Einrichtung von „Nebenorganisationen“ (subsidiary organs) des Sicherheitsrates nach Artikel 29 bzw. die Errichtung von regionalen Organisationen der Vereinten Nationen nach Kapitel VIII der Charta. Der Sicherheitsrat könnte in den wichtigsten Regionen Nebenorgane einrichten, in denen die einflußreichsten Großmächte der betreffenden Region vertreten sind. Damit würde eine Form der Mitgliedschaft und der Mitarbeit geschaffen werden, die sogar den Prestigeansprüchen der Stärkeren Rechnung tragen könnte, ohne die Arbeitsfähigkeit des Sicherheitsrates zu erschweren²².

Entlastung für den Sicherheitsrat könnten vor allem die regionalen Organisationen bringen, die nach Kapitel VIII der Charta sozusagen die erste Instanz jeder Konfliktregelung zwischen ihren Mitgliedern bilden. Bisher existieren vier solcher Einrichtungen, nämlich die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), die Liga der Arabischen Staaten und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)²³. Die NATO zählt nicht dazu, sondern ist ein System „kollektiver Selbstverteidigung“, was sich leider die Mehrheit der Richter des Bundesverfassungsgerichts vorhalten lassen muß, die in ihrem Urteil von 1994 der Militärallianz den gleichen Status zuschrieben wie den Vereinten Nationen²⁴.

Der Aufbau dieser regionalen Organisationen ist ganz unterschiedlich, auch müßten ihr Verhältnis zur Zentralorganisation und ihre Kompetenzen sehr viel genauer geklärt werden²⁵. In den Augen des Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali sind

22 Vgl. Bruno Simma, Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, S. 446f.

23 Zur OSZE vgl. Herbert Honsowitz, 'OSZE zuerst'. Die Neugestaltung des Verhältnisses zwischen UN und OSZE, in: Vereinte Nationen, (1995) 43, S. 49–54.

24 Vgl. Ernst-Otto Czempel, Schritt zurück bei der Anwendung militärischer Gewalt. Anmerkungen zum Karlsruher Urteil über die Rolle der Bundeswehr und die Außenpolitik Deutschlands, in: Frankfurter Rundschau vom 24. August 1994, S. 5. Zustimmung findet die Entscheidung des BVerfG – freilich ohne kritische Prüfung – bei Jochen A. Frowein, Regionale Sicherheitssysteme und nationales Recht, in: Verhandlungen des sechzigsten deutschen Juristentages, Bd. II/1, München 1994, S. Q 27.

die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen Organisationen durch fünf Formen gekennzeichnet: Konsultation, diplomatische Unterstützung, operative Unterstützung, gemeinsame Operationen und gemeinsame Stationierungsprogramme. Von einer stärkeren Inanspruchnahme dieser bedeutenden Möglichkeiten verspricht sich der Generalsekretär auch die Einflußreduzierung solcher inoffiziellen, unter dem Namen „Freundeskreis“ auftretenden regionalen Interessenten, die als Lobbyisten ohne Auftrag, aber mit Einfluß den Generalsekretär umgeben²⁶. Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hat recht, wenn er auf einer klar definierten „doppelten Arbeitsteilung“ zwischen den Vereinten Nationen und den regionalen Organisationen besteht²⁷, damit Überschneidungen und vor allem gegenläufige Politiken vermieden werden.

In der Praxis aber käme es zunächst darauf an, die regionalen Organisationen überhaupt zu aktivieren. Die OAS verfügt über einen sehr detailliert ausgestalteten Aufbau und einen eigenen Vertrag zur internen Konfliktregelung. Sie steht stark im Zeichen der amerikanischen Hegemonie. Die Organisation für Afrikanische Einheit ist nicht arbeitsfähig, die Arabische Liga ist zerfallen. Die OSZE, 1990 in Paris als internationale Organisation aus der Taufe gehoben, hat zwar im Dezember 1994 einen neuen Namen, aber kein neues Tätigkeitsfeld bekommen. Noch immer sind es vornehmlich die Menschen- und Minderheitenrechte²⁸, die Entsendung von Beobachter- und Vermittlermissionen in die Problemstaaten der früheren Sowjetunion. Von einer der UN vergleichbaren zentralen Rolle der OSZE in Europa spricht niemand. Längst hat sie, unter aktiver Beteiligung der Bundesrepublik, ihre Ordnungsfunktion an die Militärallianz der NATO abgetreten, hat der Westen das Instrument des Multilateralismus, das die OSZE darstellt, bewußt ersetzt durch den Rückgriff auf den konfrontativen Bilateralismus, den eine Verteidigungsallianz seinen Nachbarn nun einmal zwangsläufig entgegenhält.

25 Vgl. dazu Jochen A. Frowein, Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen, in: Festschrift für Rudolf Bernhardt, Heidelberg 1995, S. 57ff.

26 Vgl. Supplement to An Agenda for Peace, Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the 50th Anniversary of the United Nations, United Nations A/50/60, 3. Januar 1995, §§ 83, 86.

27 Ebd., § 88, c.

28 Vgl. Peter Schlotter/Norbert Ropers/Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen 1994. Zur Vorgeschichte vgl. Wilfried von Bredow, Der KSZE-Prozeß, Darmstadt 1992.

Käme es in allen Weltregionen zur Errichtung aktiver regionaler Unterorganisationen, könnte der Sicherheitsrat in New York eines Tages sich aus Vertretern solcher regionaler Organisationen zusammensetzen und sich um die Probleme globaler Reichweite kümmern, während die anderen von den Regionalorganisationen geregelt würden.

IV. Die Aufwertung der Generalversammlung

Zur Reform der Vereinten Nationen gehört im besonderen Maße die Aufwertung der Generalversammlung. Sie war von Anfang an stiefmütterlich bedacht worden. Der Artikel 12 der Charta verbietet ihr ausdrücklich, sich mit Streitfragen zu beschäftigen, die im Sicherheitsrat anhängig sind. Es war der amerikanische Senator Vandenberg, der wenigstens den Artikel 14 in die Charta hineinbrachte und es damit der Generalversammlung ermöglichte, sich mit den Problemen des friedlichen Wandels zu beschäftigen²⁹. Die „Uniting-for-Peace“-Resolution von 1951 gab ihr sodann das Recht, bei einer Blockade des Sicherheitsrates durch ein Veto mit Empfehlungen an die Mitglieder heranzutreten. Diese Gewichtsverlagerung nutzte 1956 der UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld aus, um sein Konzept der Friedenssicherung auch gegen ein Veto im Sicherheitsrat zu verwirklichen. Beide Kompetenzen aber sind im Laufe der letzten dreißig Jahre immer weiter in den Hintergrund getreten, die Generalversammlung ist immer stärker auf die ihr in der Verfassung eindeutig zugewiesenen Rechte zurückgeführt worden. Alle Friedenssicherungsaktivitäten der Vereinten Nationen werden heute vom Sicherheitsrat beschlossen.

Dieses in der Gewichtsverlagerung zutage tretende Vorrecht des Sicherheitsrates sieht effizienter aus, als es wirklich ist. Das entscheidende Medium der Vereinten Nationen ist, wie erwähnt, die Kooperation. Sie kann nicht erzwungen, sie muß erzeugt werden. Dafür ist die Generalversammlung mit ihren Ausschüssen ein wichtiger Ort. In ihnen artikuliert und formiert sich das politische Bewußtsein der Welt.

So bildet sich in der Generalversammlung die öffentliche Meinung der Welt³⁰. Ihre Mehrheitsvoten konstituieren globale Legitimität. Das bekam die Sowjetunion nach ihrem Einmarsch in Afghanistan 1980 negativ zu spüren, aber ebenso der Irak nach seiner Invasion in Kuwait. Ein Diktum der Generalversammlung zu umgehen oder zu vermeiden, ist kein Ausweg, weil auch der Sicherheitsrat darauf angewiesen bleibt, globale Zustimmung zu finden. Bleibt sie aus, bleibt auch der Erfolg aus, wie die Irak-Politik nur zu deutlich zeigt.

Diskussionen und Meinungsbildung in der Generalversammlung sind auch für die Früherkennung von Konflikten wichtig. Die „Gesellschaftswelt“ ist dadurch gekennzeichnet, daß staatsübergreifende gesellschaftliche Formationen politisch aktiv werden. Das gilt für die Religionen, wie z.B. den Islam, es gilt aber auch für staatsübergreifende politische Meinungsbildungen, wie sie sich beispielsweise in der Bewegung der Bündnisfreien abgezeichnet hatten. Sie ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ihres Objekts beraubt, deswegen aber nicht inaktiviert worden. Was häufig als „antiwestliche“ Stimmung in der Dritten Welt empfunden wird, muß als politischer Konsens einer sich ausweitenden Staatengruppe verstanden werden. Ihren Dissens in der Generalversammlung kundzutun ist für die Früherkennung kommender Konflikte außerordentlich wichtig, zumal für viele der kleineren Staaten der Welt New York der einzige Ort ihrer diplomatischen Präsenz geworden ist.

Die Generalversammlung ist keineswegs das demokratische Pendant zum Sicherheitsrat. Auch sie ist eine Botschafterversammlung, ein Gremium der Exekutiven. Um wirklich repräsentativ zu werden, sollten die Vereinten Nationen sich eine Parlamentarierversammlung angliedern, wie es die OSZE bereits getan hat. Wenn das Parlament eines jeden Staates der Welt nur drei Abgeordnete schickte (wobei auch Staffellungen denkbar wären), wäre dieses Weltparlament mit 549 Abgeordneten immer noch kleiner als der Deutsche Bundestag. Die Parlamentarierversammlungen regionaler Unterorganisationen könnten sehr viel größer, damit noch repräsentativer sein. Jedenfalls sollte die Strukturschwäche der internationalen Organisationen, nur aus Regierungsvertretern zu bestehen, möglichst bald beseitigt werden. Die Gesellschaften in den Staaten sind heute ebenso wichtig wie die Regierungen, wenn nicht noch wichtiger; ihre Vertretung bei der Weltorganisa-

²⁹ Vgl. Bruce Russett/James S. Sutterlin, *The U.N. in a New World Order*, in: *Foreign Affairs*, 70 (1991) 2, S. 69 ff.

³⁰ Vgl. HSFK-Report (Anm. 4), S. 42.

tion und ihren Unterorganisationen ist daher unentbehrlich.

Glücklicherweise haben die Vereinten Nationen den nächsten Schritt bereits getan: die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGOs). 1995 waren 1003 solcher Organisationen bei den Vereinten Nationen registriert. Sie traten als aktive Akteure auf den großen Konferenzen auf, die die UN zu Umweltfragen, zu den Menschenrechten, zu Bevölkerung und Entwicklung und zur Weltsozialpolitik veranstaltet haben.

Viel schneller als ihre einzelnen Mitglieder haben die Vereinten Nationen registriert, daß sich unter der Decke des Ost-West-Konflikts die Weltstruktur geändert hat, gesellschaftliche Probleme und gesellschaftliche Akteure eine sehr viel größere Relevanz besitzen als vor 1945. Der Weltsozialgipfel in Kopenhagen im Mai 1990 gab ein besonders beredtes Beispiel dafür ab. Die Einrichtung des Kriegsverbrechertribunals für Fälle im früheren Jugoslawien bildet ein besonders demonstratives Beispiel. In beiden (wenn auch sehr unterschiedlichen Fällen) reklamiert die Weltorganisation ein Recht der politischen Einmischung in Bereiche, die vordem als rein „innerstaatlich“ galten. Diese „absolute und exklusive Souveränität“, schrieb Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner Agenda für den Frieden, „gehört jedoch der Vergangenheit an“³¹.

Heute muß ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen der „ordnungsgemäßen Wahrnehmung der innerstaatlichen Belange und den Anforderungen einer in zunehmendem Maße interdependenten Welt“. Diese sich entwickelnde Dialektik sichtbar und hörbar zu machen wäre die wichtigste Aufgabe der Generalversammlung bzw. der Weltparlamentarierversammlung. Die Identität und Vergleichbarkeit gesellschaftlicher Anforderungen gegenüber ihren Regierungen konstituiert eine die Staaten unterlaufende soziale Interessenskohärenz, die für die „Gesellschaftswelt“ konstitutiv ist³². Mit dieser Herausforderung muß der Sicherheitsrat, der ständig Gefahr läuft, in den Traditionen und Kategorien des europäischen Mächtkonzerts zu verharren, permanent konfrontiert werden.

31 Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, Bonn 1992, § 17.

32 Vgl. zum Problem mit anderer Begrifflichkeit, aber ähnlichen Ergebnissen: James N. Rosenau, Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity, Princeton, N. J. 1990.

V. Friedenssicherung und Friedenserzwingung

Die größte Versuchung des Sicherheitsrates besteht darin, die Charta von hinten nach vorn zu lesen, also die Friedenserzwingung der friedlichen Streitbeilegung des Kapitel VI vorzuordnen. Er erliegt damit einem weiteren Mythos, nämlich dem des ordnungstiftenden Erfolgs von Waffengewalt. Sie ist bei der Abwehr reiner Aggressionskriege wie dem Hitlers und dem Saddam Husseins wichtig, ja unentbehrlich, in den weitaus meisten Fällen aber unangebracht. War es schon immer moralisch fragwürdig gewesen, individuelle Existenzen zugunsten kollektiver Interessen (abgesehen vom Verteidigungskrieg) zu opfern, so ist es heute auch noch politisch vergeblich. Die zeitgenössischen Konflikte haben tiefsitzende ethnische, nationale oder soziale Wurzeln, die keine Schockbehandlung vertragen. Man muß, schreibt Boutros Boutros-Ghali, der Versuchung widerstehen, militärische Gewalt zur Beschleunigung des Heilungsprozesses einzusetzen³³.

Die den Vereinten Nationen zur Verfügung stehenden Konfliktbearbeitungsstrategien sind vielschichtig und komplex; zu ihnen habe ich mich an anderer Stelle ausführlich geäußert³⁴. Natürlich stehen den Vereinten Nationen im Fall einer klaren internationalen Aggression, wie etwa dem Überfall des Irak auf Kuwait, die Zwangsmittel des Kapitels VII UN-Charta zur Verfügung. Freilich müßten sie auch Charta-gerecht angewendet werden. In den meisten anderen Konfliktfällen aber gilt die 1956 von Dag Hammarskjöld entwickelte Einsicht, daß die Weltorganisation mit der Friedenserzwingung nach Kapitel VII wenig, mit der (in der Charta nicht enthaltenen) Friedenssicherung sehr viel erreichen kann. Sie beruht auf dem Konsens der Betroffenen, kann aber auf dieser Grundlage außerordentlich viel ausrichten.

Konsens ist eine dehnbare, sogar herstellbare Größe³⁵. Sie verträgt sogar die Gewaltanwendung der Blauhelme zur Selbstverteidigung, gegebenenfalls sogar zur Absicherung ihrer Mission. Sie darf

33 Vgl. Supplement (Anm. 26), § 36.

34 Vgl. E.-O. Czempel (Anm. 19), S. 68–182.

35 Vgl. dazu Peter Bardehle, Internationale Konsensbildung. UN-Peacekeeping als Musterfall für internationalen Konsens und seine Entstehung, Baden-Baden 1991.

aber den Rahmen des Konsenses nicht verlassen. In der deutschen Diskussion wird gern von einer Grauzone gesprochen, vom fließenden Übergang der Friedenssicherung in die Friedenserzwingung³⁶. Das trifft so nicht zu. Zwischen beiden klafft sowohl in der Beschlußfassung wie in der Ausführung ein tiefer Graben. Wer diese Unterscheidung unterschlägt, „riskiert den Erfolg der Friedenssicherungsaktion und gefährdet ihr Personal“³⁷. „Friedenssicherung und Gewaltanwendung (jenseits der Selbstverteidigung) sollten als alternative Techniken begriffen werden und nicht als nebeneinanderliegende Punkte auf einem Kontinuum, das den leichten Wechsel von einem zum anderen erlaubt.“³⁸

Wie wichtig diese Klärung ist – und wie bedeutend ihre Berücksichtigung gewesen sein würde –, zeigen die Erfahrungen, die die Vereinten Nationen mit UNOSOM in Somalia machten und streckenweise auch in Bosnien-Herzegowina machen. In die Friedenssicherungsaktionen dort punktuelle Gewaltermächtigungen nach Kapitel VII einzublenden, wie es der Sicherheitsrat mit der Resolution 1836 vom 4. Juli 1993 getan hat, die die Luftangriffe der NATO autorisiert haben, ließ die UN in ein schiefes Licht und die Blauhelme in Gefahr geraten. Wenn der Konsens der Konfliktparteien nicht mehr gegeben ist oder aufgekündigt wird, ist der Friedenssicherungsaktion der Boden entzogen, so daß sie abgebrochen werden muß. Schwierig allein bleibt die Feststellung, wann der Konsens endgültig als zerbrochen zu gelten hat.

Die Weltorganisation kann genausowenig alle Konflikte der Welt heilen wie die Ärzte jede Krankheit. Gerade weil die UN so vieles können, muß auch klar gesehen werden, was sie nicht können. Dazu zählt die Lösung von Bürgerkriegen, für die die Vereinten Nationen nicht geschaffen wurden und die sich ohnehin gewaltsam einer Einwirkung von außen entziehen.

Die Vereinten Nationen sind geschaffen worden und werden gebraucht – das muß immer wiederholt werden –, um die „Geißel des Krieges“ aus der Welt zu schaffen. Das ist ihre Aufgabe und der Maßstab, an denen ihre Leistungen gemessen werden müssen.

36 Vgl. dazu Winrich Kühne, Die Friedenssicherung der Vereinten Nationen in der Krise? Eine Zwischenbilanz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 2/94, S. 21.

37 Supplement (Anm. 26), § 35.

38 Ebd., § 36.

VI. Vorbeugung und Vermittlung

Die Vereinten Nationen sind gleichwohl gegenüber Bürgerkriegen weder hilf- noch machtlos. Das Kapitel VI „Friedliche Streitbeilegung“ ist nicht das beste der Charta, es ist mit sehr schneller Feder geschrieben worden. Dennoch braucht es nicht geändert, sondern nur gedeutet zu werden. Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hat in seiner „Agenda“ die vorbeugende Diplomatie, die Tatsachenermittlung, die Rechtsprechung und die Vermittlung erwähnt. Daß sie nicht stärker benutzt werden, liegt nicht an den ärmlichen Formulierungen des Kapitel VI, sondern am „mangelnden politischen Willen der Parteien“³⁹, diese Möglichkeiten auch zu nutzen. Nicht die Charta muß also reformiert werden, sondern die Außenpolitik der Staaten.

Das gilt vor allem für die Vorbeugung. Sie ist in der Außenpolitik eine beinahe unbekannte Größe. Dazu trägt ein antiquierter Interventionsbegriff bei, der zwar den militärischen Eingriff zu später Stunde ohne weiteres erlaubt, aber die rechtzeitige politische Intervention mit Rücksicht auf die „inneren Angelegenheiten“ des Betroffenen verbietet. Insofern der Artikel 2, Abs. 7 der Charta diese alte Denkform beibehalten hat, besteht hier wirklicher Reformbedarf. Da die Interdependenz die Einmischung zum alltäglichen Phänomen gemacht hat, kann sie auch zur rechtzeitigen Konfliktsteuerung eingesetzt werden⁴⁰.

Der Widerstand gegen solche „vorbeugende Diplomatie“, auf deren Ausarbeitung der Generalsekretär von der Gipfelkonferenz des Sicherheitsrates 1992 verpflichtet worden war, stammt aus zwei Quellen. Erstens widersetzen sich die Staaten, wenn sie zum Objekt einer solchen vorbeugenden Diplomatie geworden sind. Zweitens fehlt es dem Generalsekretär an Experten, die bereit und vor allem fähig sind, an der Vorbeugung und der Vermittlung mitzuwirken⁴¹.

Hier fehlt es auch an der Ausbildung. Die United States Academy for Peace bemüht sich um solche Ausbildung; in Deutschland fehlt ein entsprechendes Institut bisher. Immerhin wäre analog zum Verfahren der Richterauswahl beim Schiedshof im

39 B. Boutros-Ghali (Anm. 31), § 34.

40 Zu diesem Komplex vgl. ausführlich Ernst-Otto Czempel, Die Intervention. Politische Notwendigkeit und strategische Möglichkeiten, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 35 (1994) 3, S. 402 ff.

41 Vgl. Supplement (Anm. 26), §§ 28, 30.

Haag an einen internationalen Pool von Vermittlungs- und Konfliktexperten zu denken, aus dem streitende Parteien sich ihre Vermittler mit UN-Unterstützung aussuchen könnten.

Vorbeugung aber setzt noch sehr viel früher an, nämlich bei der Beeinflussung der Konfliktursachen. Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali hat sie genannt: „Wirtschaftliche Not, soziale Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung.“⁴² Sie gab es im früheren Jugoslawien, sie gibt es in Nordafrika, in allen afrikanischen Staaten, um nur einige Beispiele zu nennen. Der Hinweis lenkt den Blick auf den wichtigsten Reformbedarf. Er besteht nicht in New York, sondern in den Hauptstädten der Nationalstaaten.

Während sich in den Vereinten Nationen, im Multilateralismus, der Horizont einer qualitativ neuen internationalen Politik öffnet, in der es keine internationalen Kriege mehr gibt und auch der Grad innerstaatlicher Gewaltanwendung abnimmt, verharren die Konzepte und Praktiken der Außen-

politik der Nationalstaaten in einer eher traditionellen Ausrichtung. Sie denken an unilaterale Gewinn- und Machtmaximierung, nicht an die institutionalisierte Kooperation als Medium multilateraler Gewinnsteigerung. Sie denken nicht an die Früherkennung der Gewalt und an deren Vorbeugung, sie verlassen sich letztlich auf das militärische Gewaltpotential. Sie denken in den Kategorien der Staatenwelt, unterschätzen und verkennen die Bedeutung der gesellschaftlichen Dimension von auswärtiger Politik. Sie betreiben Außenpolitik, als ob es die Vereinten Nationen nicht gäbe, besser: als ob sie nicht funktionieren könnten. Kurz und überspitzt: Das Problem der UN sind ihre Mitglieder, die sich nicht UN-konform verhalten. Reformiert werden müssen nicht die UN, deren Konzeptualisierung die Erfahrungen und Überlegungen von Jahrhunderten europäischen Denkens präsentiert; reformiert werden muß die Außenpolitik der Nationalstaaten, die sich noch an der machtpolitischen Praxis Europas orientiert. Erst wenn diese Differenz abgebaut, die alte Praxis unter das neue Denken gestellt sein wird, werden sich die vereinten Nationen zu den Vereinten Nationen reformiert haben.

42 B. Boutros-Ghali (Anm. 31), § 15.

Helmut Volger: Zur Geschichte der Vereinten Nationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/95, S. 3–12

Die Vereinten Nationen spiegeln in ihrer bisherigen Geschichte in ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit und Wertschätzung in der öffentlichen Meinung ihrer Mitgliedstaaten den Zustand der internationalen Beziehungen wider. Sie haben in der Phase der Ost-West-Spannungen durch eine pragmatische Interpretation der Charta und eine Aufgabenverlagerung zu anderen Organen – vor allem vom Sicherheitsrat zur Generalversammlung und zum Generalsekretär – auf die weitgehende Blockierung des Sicherheitsrats bis Mitte der achtziger Jahre durch die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den USA und der UdSSR reagiert und so eine kontinuierliche konfliktdämpfende Wirkung entfaltet, ohne jedoch die Beilegung der Konflikte bewirken zu können.

Seit der Zusammenarbeit der Großmächte im Sicherheitsrat ab 1988 konnten sie mit einer großen Zahl von Friedensmissionen, die jedoch auch die Probleme und Grenzen dieses Konzepts deutlich machten, zur Lösung internationaler Konflikte beitragen. Seit ihrer Gründung koordinieren die Vereinten Nationen wirksam die internationalen Aktivitäten im Bereich der humanitären Hilfe sowie des Menschenrechts- und Umweltschutzes. Weniger Erfolg hatten sie wegen der Interessengegensätze zwischen Industriestaaten und Dritter Welt bei der Reform der Weltwirtschaftsordnung.

Die Erfahrungen der Geschichte der Organisation legen Strukturverbesserungen für die UN-Charta als eine ausreichende und realistische Methode zur Erhöhung der Arbeitsfähigkeit der Vereinten Nationen nahe.

Otto Kimminich: Der Beitrag der Vereinten Nationen zur Fortentwicklung des Völkerrechts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/95, S. 13–26

Der wichtigste Beitrag der Vereinten Nationen zur Fortentwicklung des Völkerrechts ist die Etablierung des allgemeinen Gewaltverbots als Völkerrechtsnorm mit zwingendem Charakter. Damit hat die UNO einen Entwicklungsprozeß zum Abschluß gebracht, der von der Kriegsfreiheit des klassischen Völkerrechts über das partielle Kriegsverbot der Völkerbundsatzung zum generellen Kriegsverbot des Briand-Kellogg-Pakts geführt hatte. Erst durch Art. 2 Ziffer 4 der UNO-Charta ist das generelle Kriegsverbot zum generellen Gewaltverbot ausgeweitet worden. Dieses zählt heute zum allgemeinen Völkerrecht; es gilt also auch unabhängig von der UNO-Charta. In der Völkerrechtsgeschichte hat damit eine neue Epoche begonnen. Der Umbau der gesamten Völkerrechtsordnung ist jedoch noch nicht abgeschlossen. In dieser schwierigen Zeit des Umbruchs gelten alte und neue Regeln nebeneinander; alte Regeln müssen aufgehoben, umgestaltet oder neu interpretiert werden, neue müssen geschaffen und im Einklang mit der dynamischen Gesamtentwicklung des neuen Systems geformt werden. Nach der Charta der Vereinten Nationen gehört die Förderung dieses für den Weltfrieden bedeutsamen Prozesses zu den Hauptaufgaben der Weltorganisation.

Dementsprechend hat sich die UNO von Anfang an um die fortschreitende Kodifizierung des Völkerrechts gekümmert. Seit nahezu 50 Jahren betreibt sie mit Hilfe ihrer Völkerrechtskommission die Vorbereitung und Durchführung großer Kodifikationswerke, von denen einige (Staatensukzession, Recht der Verträge, Diplomatenrecht, Seerecht, Menschenrechte) hier vorgestellt werden. Auch die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die an sich nur empfehlenden Charakter haben, tragen zur Fortentwicklung des Völkerrechts bei, weil sie Indizien für vorhandene Rechtsüberzeugungen sind und gewohnheitsrechtsbildend wirken können.

Das große Problem der Durchsetzbarkeit bleibt angesichts der weithin fehlenden Exekutivbefugnisse der UNO jedoch noch immer fast völlig ungelöst. So gelang es der UNO nicht, einen effektiven internationalen Menschenrechtsschutz zu organisieren, und auch das Grundkonzept der kollektiven Sicherheit, das die UNO-Charta für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens vorsieht, funktioniert nicht. Diese Defizite haben die UNO in eine prekäre Lage gebracht, aber sie schmälern nicht die Verdienste, die sie sich im theoretischen und praktischen Bereich um die Fortentwicklung des Völkerrechts erworben hat.

Hans Arnold: Deutschlands Rolle in der UNO

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/95, S. 27–35

Die Rolle Deutschlands in der UNO war bis zur Herstellung der deutschen Einheit von eigener, mit der Rolle anderer UNO-Mitglieder nicht vergleichbarer Art. Von 1950 bis 1973 war die Bundesrepublik Deutschland als alleiniges deutsches Mitglied in allen Sonder- und Spezialorganisationen, nicht jedoch in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat der UNO vertreten. Von 1973 bis 1990 waren die beiden deutschen Staaten Vollmitglieder der UNO. Bis 1973 konzentrierte die Bundesrepublik, bis 1990 konzentrierten dann die beiden deutschen Staaten ihre Mitarbeit in der UNO auf deren nichtmilitärischen Kooperationsbereich.

Seit 1990 hat Deutschland mit einer deutschen Beteiligung an der Friedenssicherung durch militärische Intervention im Rahmen der UNO und mit dem deutschen Wunsch nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat neue Akzente gesetzt. Der Beginn der UNO-Mitgliedschaft des geeinten Deutschland 1990 ist vor dem Hintergrund der deutschen Geschichte und der deutschen Mitarbeit in der UNO in den letzten 50 Jahren als ein Neuanfang zu verstehen. Eine neue Konzeption für die deutsche UNO-Politik hat sich jedoch noch nicht entwickelt.

Ernst-Otto Czempiel: Aktivieren, reformieren, negieren? Zum 50jährigen Bestehen der Vereinten Nationen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/95, S. 36–45

Der Erfolg der Vereinten Nationen zeigt sich darin, daß sie, im Gegensatz zum Völkerbund, seit nunmehr fünfzig Jahren bestehen. Ihre Leistungen auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Entwicklungs- und Umweltpolitik, der Bekämpfung von Drogen und internationalen Verbrechen werden sehr nachgefragt. Entscheidende Leistungen erbringen sie aber gerade auch auf dem Gebiet der Sicherheit. Sie waren 1945 gegründet worden, um den Krieg aus der Welt zu schaffen. Für die Mitwirkung daran haben die Blauhelme den Friedensnobelpreis erhalten.

Natürlich müssen die Vereinten Nationen den veränderten weltpolitischen Bedingungen angepaßt werden. Ihre Organe müssen reformiert, der Sicherheitsrat muß erweitert werden, vornehmlich um Staaten aus der Dritten Welt. Reformiert werden aber muß vor allen Dingen die Politik. 1945 lag der Akzent auf der Friedenserzwingung nach Kapitel VII; heute sollte er auf die Friedenssicherung und die Gewaltvorbeugung rücken, wie dies der Sicherheitsrat 1992 beschlossen hat. Das Konzept der kollektiven Sicherheit war und ist ein Mißverständnis. Statt dessen muß durch die intensiviertere Kooperation im Sicherheitsrat vor allem ein neuer Konflikt zwischen den Großmächten verhindert werden: Das Sicherheitsdilemma, die aus der Isolierung entstehende wechselseitige Angst, bildet die größte Gefahr für den Weltfrieden.

Reformieren heißt daher vor allen Dingen umdenken, und zwar nicht nur in New York, sondern in den Außenministerien aller Staaten. Sie müssen endlich den Gewaltverzicht praktizieren und zu seinen Gunsten zur rechtzeitigen politischen Konfliktbearbeitung vordringen. Nur so läßt sich die internationale Politik schaffen, in deren Rahmen die regionalen Organisationen und die globalen Vereinten Nationen den Frieden sichern können.