

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

22/2005 · 30. Mai 2005



## 60 Jahre Vereinte Nationen

*Alfredo Märker · Beate Wagner*

Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen

*Klaus Hüfner*

Das System der Vereinten Nationen

*Manuel Fröhlich*

Die UNO-Generalsekretäre

*Winrich Kühne*

Die Friedenseinsätze der VN

*Thomas Bruha · Christian J. Tams*

Die Vereinten Nationen und das Völkerrecht

*Sibylle Tönnies*

Souveränität und Angriffskriegsverbot

## Editorial

Die Vereinten Nationen sehen sich seit einigen Jahren heftiger Kritik ausgesetzt. Die schrillsten Töne kommen von der US-Regierung. Sie fordert eine umfassende Reform der Weltorganisation sowie die Anpassung des Völkerrechts an die neuen Herausforderungen. Dazu zählen der „Krieg gegen den internationalen Terrorismus“ und der Kampf gegen Massenvernichtungswaffen in Händen von „Schurkenstaaten“. Der völkerrechtswidrige Krieg gegen den Irak lastet schwer auf der Weltorganisation, hat er doch eines ihrer tragenden Prinzipien – die souveräne Gleichheit aller Mitgliedstaaten – verletzt.

Erst seit der Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an Friedenseinsätzen im Rahmen der Vereinten Nationen Ende der neunziger Jahre und den Reformvorschlägen von Generalsekretär Kofi Annan hat das Thema „deutscher Sitz“ im Sicherheitsrat an politischer Brisanz gewonnen. Die Bundesregierung betreibt seither eine intensive Lobbyarbeit, um diesem Ziel näher zu kommen. Von Seiten der Opposition wird sie deshalb der „Renationalisierung deutscher Außenpolitik“ gescholten. Deutschland muss sich entscheiden zwischen einem auf Ökonomie gestützten Weltmachtanspruch oder der Rolle eines Sachwalters von Menschenrechten, Umweltschutz sowie globaler, kollektiver Sicherheit und Solidarität.

Neben der Reform der Institutionen der Vereinten Nationen sollte zentrales Ziel deutscher Außenpolitik die Verteidigung des Völkerrechts und die Wiederherstellung des Systems der kollektiven Sicherheit sein. Die Lösung der Weltordnungskrise kann nicht durch einseitige Machtpolitik, sondern nur auf der Grundlage des Völkerrechts gelingen.

*Ludwig Watzal*

# Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen

Als die Organisation der Vereinten Nationen (VN) am 24. Juni 1945 im War Memorial Opera House von San Francisco ins Leben gerufen wurde, war sie Neuanfang, zugleich aber auch eine Antwort auf das Ende eines „Großen Experiments“<sup>1</sup>, des Völkerbunds. Dessen Gründung im Jahre 1919 gilt bei allem späteren Versagen bis heute als „Pionierleistung“<sup>2</sup> – er war der erste Versuch, eine weltweite Friedensordnung zu etablieren,

## Alfredo Märker

Dr., phil., geb. 1973; Mitarbeiter der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN). Zimmerstrasse 26/27, D-10969 Berlin. maerker@dgvn.de

## Beate Wagner

Dr. phil., geb. 1962; Generalsekretärin der DGVN. info@dgvn.de

um die bis dahin geltende Anarchie in den internationalen Beziehungen zu ordnen. Die Entstehung und Entwicklung der Vereinten Nationen ist insofern ohne das Wissen um die Entstehung, die Schwächen und das Ende des Völkerbunds kaum zu erklären, zumal die VN den Völkerbund nicht nur ablösen, sondern auch einiges davon übernahmen. Mit jenem 1946 sang- und klanglos aufgelösten „Debattierclub ohne Zähne“<sup>3</sup> am Genfer See hat die heutige Weltorganisation trotzdem kaum etwas gemein, selbst wenn das marode New Yorker VN-Gebäude und so mancher Unkenruf dies zeitweilig vermitteln mögen. Ein erster Hinweis für die ungebrochene Vitalität und Relevanz der Organisation mögen jene VN-Institutionen sein, welche mit Blick auf das vielfältige Aufgabenfeld der Vereinten Nationen in jüngster Zeit allein in Deutschland ihren Sitz genommen haben. Ein noch deutlicherer Beleg sind allerdings die Millenniums-Entwicklungsziele. Wer hätte 1945 auch nur zu träumen gewagt, dass sich einmal fast alle Staats- und Regierungschefs der Welt in New York versammeln würden, um sich

einmütig auf eine konkrete Entwicklungsagenda zu verständigen?

Gleichwohl befinden sich die Vereinten Nationen hinsichtlich ihrer Kernaufgabe gegenwärtig unbestreitbar in der Krise. Sechzig Jahre nach ihrer (Neu-)Gründung ist für die kollektive Friedenssicherung der Weltgesellschaft eine entscheidende Phase der Veränderung angebrochen, deren Bewältigung zeigen wird, ob die Vereinten Nationen künftig in der Lage sind, ihrem in der VN-Charta beschriebenen Auftrag gerecht zu werden. Mehrfach schon hat VN-Generalsekretär Kofi Annan in seiner Amtszeit die VN-Mitgliedsstaaten deshalb aufgefordert, die mittlerweile auf 191 Staaten angewachsene Weltorganisation an die Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts mit seinen neuen globalen Bedrohungen anzupassen. Der Ruf nach Reformen der Vereinten Nationen ist allerdings nicht neu. Er begleitete die Weltorganisation von Anfang an und verstärkte sich, als mit dem Ende des Kalten Krieges deutlich wurde, dass die der Charta zugrunde liegende Weltordnung veraltet war. Seitdem sind zahlreiche Reformvorschläge vorgelegt worden, die in der Regel aber nur zu geringen Erfolgen geführt haben. Entsprechend ermahnte Annan während seiner Eröffnungsrede zur 58. Generalversammlung im Herbst 2003 die Delegierten mit unmissverständlichen Worten: „Wir sind an einem Scheideweg angelangt. Dieser Augenblick könnte nicht weniger entscheidend sein als das Jahr 1945, als die Vereinten

*Für Anregungen und Unterstützung danken wir Manuel Fröhlich, Anja Papenfuß und Henriette Rytz.*

<sup>1</sup> So auch der Titel der Erinnerungen des britischen Völkerbund-Diplomaten und späteren Friedensnobelpreisträgers Lord R. Cecil. Vgl. Günter Unser, *Die UNO: Aufgaben, Strukturen, Politik*, München 2004<sup>7</sup>, S. 9.

<sup>2</sup> So lautet zumindest die Bewertung von G. Unser, ebd., S. 19. Ähnliche Sichtweisen finden sich bei vielen Autoren. Vgl. z. B. die Ausführungen des Historikers Kreis, der sogar von einem „Qualitäts- und Quantensprung in den internationalen Beziehungen“ spricht, von dem die UNO später profitieren konnte. Georg Kreis, *Völkerbund und UNO: Seit über 80 Jahren auf dem Weg zu einer verfassten Weltgesellschaft*, in: *Politorbis, Sonderausgabe/April 2001*, S. 5. Zit. nach der elektronischen Fassung, in: [www.ssn.ethz.ch/themen/uno/documents/Politorbis\\_Kreis.pdf](http://www.ssn.ethz.ch/themen/uno/documents/Politorbis_Kreis.pdf).

<sup>3</sup> Für die Bezeichnung „Debattierclub ohne Zähne“ vgl. Matthias Nass, *Ihr seid nicht wichtig*, in: *Die Zeit* vom 20. 3. 2003, der sich auf eine Rede der heutigen US-amerikanischen Außenministerin Condoleezza Rice bezieht.

Nationen gegründet wurden (. . .). Jetzt müssen wir uns entscheiden, ob es möglich ist, auf der damals vereinbarten Grundlage fortzufahren oder ob radikale Veränderungen notwendig sind. (. . .) Die Vereinten Nationen sind keineswegs ein perfektes Instrument, aber sie sind ein kostbares. Ich bitte Sie dringend, nach einer Übereinkunft zu suchen, um es zu verbessern, vor allem aber, um es zu nutzen, wie seine Gründer es beabsichtigt haben – um nachfolgende Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren, um den Glauben an die grundlegenden Menschenrechte zu festigen, um fundamentale Bedingungen für Gerechtigkeit und die Herrschaft des Rechts zu schaffen, und um in größerer Freiheit sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard zu fördern. Die Welt mag sich verändert haben, Exzellenzen, aber diese Ziele sind gültig und dringend wie schon immer. Wir müssen sie fest im Blick behalten.“<sup>14</sup> Ursache der eindringlichen Aufforderung des Generalsekretärs war zweifellos auch die Uneinigkeit der Staatengemeinschaft im Vorfeld des schließlich ohne VN-Legitimation geführten Irakkriegs. Annan war deutlich bewusst, dass die unilateralen Bestrebungen der einzig verbliebenen Weltmacht früher oder später auch zu einer Schwächung der Vereinten Nationen insgesamt führen könnten, wenn Staaten ihre sicherheitspolitischen Ziele an den VN vorbei verfolgen würden.

Droht den Vereinten Nationen damit also doch ein ähnliches Schicksal wie dem Völkerbund? Ist die Idee einer „verfassten Weltgesellschaft“ dabei, ein zweites Mal zu scheitern? Bei allem dringenden Reformbedarf spricht einiges dagegen. „New York ist nicht Genf“, hat der Journalist Stefan Kubelka bereits im Herbst 2003 treffend festgestellt, als die These vom Bedeutungsverlust der Vereinten Nationen wahrlich nicht zum ersten Mal in der VN-Geschichte vorgetragen wurde.<sup>15</sup> Dass sich die USA schließlich sogar vor den Augen der weltweiten Fernsehöffentlichkeit mit Täuschungsmanövern um eine Legitimation ihres völkerrechtswidrigen Feldzuges be-

mühten, mag ein weiteres Anzeichen dafür sein, dass von Irrelevanz der Vereinten Nationen oder Desinteresse an ihnen – wie in der Endphase des Völkerbunds – nicht gesprochen werden kann. Betrachtet man die Geschichte und Entwicklung des Völkerbunds und der VN, fallen weitere Unterschiede ins Auge. Allerdings lassen sich auch viele gemeinsame Schwächen ausmachen; allem voran das gespaltene Verhältnis der USA zum Prinzip kollektiver Sicherheit insgesamt. Und dies, obwohl beide Weltorganisationen letztlich erst auf US-amerikanisches Bestreben hin entstanden sind.

## Gründung und Scheitern des Völkerbunds

Als dem amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson 1920 für die Gründung des Völkerbundes der Friedensnobelpreis verliehen wurde,<sup>16</sup> zeichnete man ihn für sein Engagement bei der Umsetzung einer Idee aus, für die er seine eigenen Landsleute offenbar nur wenig zu begeistern vermochte. In der Tat lässt sich die dem Völkerbund zugrunde liegende Idee einer verfassten Weltgesellschaft – also die Einbindung souveräner Staaten in ein System gegenseitiger Sicherheit, gemeinsamer rechtlicher Verpflichtungen, Institutionen und Verfahren mit dem Ziel einer Vertrauensbildung – nur schwer mit dem amerikanischen Freiheitsideal (und daraus folgenden Vorstellungen von Sicherheit) vereinbaren. Philosophisch geht die Gründung des Völkerbundes vor allem auf europäische Denkschulen zurück. Frühe Vorstellungen zur Errichtung einer Friedensordnung finden sich etwa bei William Penn (1644–1718) und Abbé de Saint-Pierre (1658–1743). Von zentraler Bedeutung waren allerdings die Überlegungen Immanuel Kants (1724–1804), bei dem sich auch erstmals der Ausdruck „Völkerbund“ findet. In seinem 1794 veröffentlichten Traktat „Zum Ewigen Frieden“ hatte Kant einen Bund gleichberechtigter Staaten vorgeschlagen, versehen mit einem detailliert ausgear-

<sup>14</sup> Zit. nach der deutschen Übersetzung der Rede in: Internationale Politik, (2003) 11, S. 117 f. Für die englische Originalfassung vgl. UN-Doc SG/SM/8891GA/10157.

<sup>15</sup> Vgl. Stefan Kubelka, Die Zukunft der Vereinten Nationen: New York ist nicht Genf, in: Die Gazette vom März 2003, vgl. [www.gazette.de](http://www.gazette.de).

<sup>16</sup> Wilson erhielt damals den Preis für das Jahr 1919, in dem keine Preisverleihung stattfand. Der Friedensnobelpreis des Jahres 1920 stand allerdings ebenfalls ganz im Zeichen der damals noch jungen und hoffnungsvollen Weltfriedensorganisation Völkerbund. Er ging an den Franzosen Léon Victor Auguste Bourgeois (1851–1925), den ersten Präsidenten des „Council of the League of Nations“, dem Völkerbundrat.

beiteten Vertragsentwurf und einem Organisationsmodell jenseits von Weltstaatlichkeit. Doch erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts, nach einem Weltkrieg mit Millionen von Toten, schien die Zeit reif für eine Umsetzung dieser Vision.<sup>17</sup>

Realpolitisch ist die Entstehungsgeschichte des Völkerbundes eng verbunden mit dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten, der im Ersten Weltkrieg schließlich die militärischen Entscheidungen zugunsten der Alliierten brachte. Nach Ansicht Hermann Webers fiel den USA deshalb die Aufgabe, Grundsätze für eine neue Staatenordnung zu entwickeln, auf „fast natürliche Weise“ zu.<sup>18</sup> Präsident Wilson, der Wortführer einer neuen und besseren Staatenordnung, hatte seine Vorstellungen in den Jahren 1918/19 mehrfach öffentlich dargelegt. So sagte er am 4. Juli 1918 in Mount Vernon: „Was wir suchen, ist die Herrschaft des Rechts, gegründet auf die Zustimmung der Regierten und getragen von der organisierten Meinung der Menschheit.“<sup>19</sup> Wenige Monate zuvor, am 18. Januar 1918, hatte er die amerikanischen Kriegsziele in seiner berühmt gewordenen „14-Punkte-Ansprache“ vor dem amerikanischen Senat erörtert. Sein letzter und wichtigster Punkt – die Gründung einer „Allgemeinen Vereinigung der Nationen“ – wurde später auf der Pariser Friedenskonferenz von den Siegerstaaten ebenso aufgenommen wie sein Vorschlag, die Satzung des Völkerbundes in die Friedensverträge zu integrieren, womit der Demokrat Wilson in seiner Heimat die Zustimmung der Republikaner zum Völkerbund erhoffte. Am 28. April 1919 wurde die Völkerbundsatzung von den 32 Siegerstaaten des Ersten Weltkrieges einstimmig angenommen. Bekannterweise wurden die Vereinigten Staaten von Amerika niemals Mitglied. „[D]em Puls des amerikanischen Volkes näher als ein idealistischer Präsident“ – wie es Ulrich Preuß jüngst beschrieben hat –, hatte der amerikanische Senat seine Zustimmung zum Vertrag von Versailles, dessen erste 26 Artikel das Statut des Völkerbundes bildeten, versagt. „George Washington siegte posthum über Woodrow

Wilson“, so Preuß, und er fügte hinzu, dass Wilson bis heute keinen allzu guten Ruf in den USA genieße.<sup>10</sup>

Trotz des Rückzugs der USA in den Isolationismus stimmten die Anfangsjahre der neuen Organisation, zu deren Sitz man Genf bestimmt hatte (daher auch die Bezeichnung „Genfer Liga“), zunächst hoffnungsvoll. Ihre Erfolge in der Friedenssicherung blieben jedoch auf die Anfangszeit beschränkt: So gelang es dem Völkerbund, bei einigen eher unbedeutenden Streitfällen zu vermitteln, darunter Spitzbergen (1920), die Åland-Inseln (1921) und Korfu (1923). Zentrale Auseinandersetzungen wie der Ruhrkonflikt (1923), der Spanische Bürgerkrieg (1936 bis 1939) und die Sudetenkrise (1938) wurden stattdessen außerhalb der „Genfer Liga“ ausgetragen. Insofern sind die tatsächlichen Leistungen des Völkerbundes eher im technischen Bereich zu finden, etwa bei der Einleitung der Dekolonisation, dem Aufbau internationaler Unterstützung von Flüchtlingen, weltweiter Hungersbekämpfung und Gesundheitsvorsorge oder der Etablierung einer internationalen Beamtenschaft mit supranationalem Beamtenethos und ersten (wenn auch eher negativen) Erfahrungen bei der internationalen Konsensfindung – eine Leistung, von der die Vereinten Nationen später profitieren sollten.<sup>11</sup>

Die einzelnen Schritte und Ursachen für das Scheitern des Völkerbundes sind oft beschrieben worden. Zum einen hatte man bei der Gründung des Völkerbunds versäumt, ihn mit der nötigen Zwangsgewalt zur Durchsetzung seiner Beschlüsse auszustatten. Hinzu kam, dass seine Satzung ohnehin kein generelles, sondern nur ein eingeschränktes Gewaltverbot begründete. Die Regeln zur Kriegsverhütung sahen also lediglich einen Mechanismus der Streitschlichtung vor, demzufolge ein Staat das Recht zum Krieg hatte, ohne gegen die Satzung zu verstoßen. Am deutlichsten manifestierte sich die Schwäche des Völkerbunds jedoch in seiner mangelnden Universalität. Letztlich repräsentierte er niemals die ganze Völkergemeinschaft, in seiner

<sup>17</sup> Zur Ideengeschichte des Völkerbundes vgl. Hermann Weber, *Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen*, Bonn 1987, S. 9 ff. und G. Unser (Anm. 1), S. 2–6.

<sup>18</sup> H. Weber, ebd., S. 17.

<sup>19</sup> Zit. in: G. Unser (Anm. 1), S. 7.

<sup>10</sup> Vgl. Ulrich K. Preuß, *Krieg, Verbrechen, Blasphemie. Gedanken aus dem alten Europa*, Berlin 2003 (Epilog), zit. aus einem Auszug in: *Die Gazette*, Januar 2004, vgl. [www.gazette.de](http://www.gazette.de).

<sup>11</sup> Vgl. G. Kreis (Anm. 2), S. 5.

Hochphase gerade zwei Drittel der damaligen Staatenwelt. Deutschland wurde erst 1926 Mitglied, die Sowjetunion trat erst 1934 bei; aber da hatten einige Staaten – insbesondere Japan, das Deutsche Reich und kurz darauf Italien – den Völkerbund ohnehin längst wieder verlassen. Nahezu teilnahmslos musste die „Genfer Liga“ daraufhin dem Ausbruch des Zweiten Weltkriegs zusehen.

So wenig der Völkerbund seiner Kernaufgabe in den 26 Jahren seines Bestehens gerecht werden konnte, so viele Erklärungsversuche wurden für dessen Versagen hervorgebracht. Winston Churchill schrieb es vor allem der Abwesenheit der USA und der Tatsache zu, dass diese Europa sich selbst überlassen hätten. Für Paul Boncour, den französischen Vertreter bei der Völkerbundversammlung, hatte hingegen nicht die Weltorganisation Fehler gemacht, sondern die jeweiligen Nationen (bzw. deren Regierungen). Diese hätten es nicht vermocht, sich über ihre Partikularinteressen zu erheben und so den Völkerbund „im Stich gelassen“. Beide Positionen haben wohl ihre Richtigkeit, schmälern jedoch im Nachhinein auch nicht die Bedeutung dieses ersten gescheiterten Versuchs, eine Weltfriedensorganisation zu errichten. Entsprechend überwogen in der Nachschau die Würdigungen. So bezeichnete der südafrikanische Politiker Jan Christian Smuts den Völkerbund auf der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen als „große und edle Leistung“, die weit über das hinausgegangen sei, was man vorher getan oder auch nur versucht habe; vieles davon sei „von bleibendem Wert“, so dass es von der neuen Organisation nur aufgenommen und fortgesetzt werden könne. „Der Völkerbund ist tot, es lebe die UNO“, lautete der Nachruf des britischen Diplomaten Lord Cecil anlässlich der Selbstaflösung des Völkerbundes am 18. April 1946. Wie kaum ein anderer hatte er sich für das Gelingen der ersten Weltfriedensorganisation eingesetzt. An seinen Worten wird deutlich, dass die Vereinten Nationen, bei allen strukturellen Vorkehrungen, die man der neuen Weltorganisation nach dem Scheitern des Völkerbundes auf den Weg gab, ideengeschichtlich noch immer in der Kontinuität ihres Vorgängers standen.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Zu Churchills und Boncours Erklärungen für das Scheitern des Völkerbundes vgl. Hermann Friedman, Vom Völkerbund zur UNO, Gerabronn 1953, S. 8. Zur Bewertung Boncours und als Zitatnachweis für

Ohne Kant ausdrücklich zu nennen, hat der Historiker Georg Kreis darauf aufmerksam gemacht, dass auch bei der zweiten Weltorganisation die Begründung des Königsberger Philosophen für die Notwendigkeit einer internationalen Friedensordnung noch immer Pate stand: „Wer sich mit den Problemen der internationalen Beziehungen ernsthaft beschäftigt, der weiß: Wenn es die UNO nicht gäbe, müsste man sie schleunigst erfinden. Die UNO musste aber nicht ‚erfunden‘ werden, sie wuchs am Ende des Zweiten Weltkrieges aus einer spezifischen Problemlage heraus, und sie konnte dabei an die Vorarbeiten einer Vorläuferin anknüpfen, die nach dem Ersten Weltkrieg ebenfalls aus einer besonderen Konstellation hervorgegangen war. So sehr die beiden internationalen Organisationen, Völkerbund und UNO, jeweils Produkte ihrer Zeit waren, entsprachen sie zugleich einem säkularen, d. h. längerfristigen und nicht nur die momentanen Konstellationen befriedigenden Bedarf. (...) So kann man, muss man die Geschichte des Völkerbunds und der UNO als Geschichte eines nötigen Vergesellschaftungsprozess (*sic!*) verstehen, der aus dem Haufen von egoistischen und anarchischen Nationalgemeinschaften nach und nach solidarische(re) und disziplinierte(re) Module einer Weltgesellschaft macht.“<sup>13</sup>

Wiederum war es jedoch keine europäische, sondern eine amerikanische Initiative, die zur Gründung der Vereinten Nationen führte. Bereits 1937 hatte Präsident Franklin Delano Roosevelt angesichts der wachsenden Bedrohung durch Japan, Italien und Deutschland eine Abkehr vom amerikanischen Isolationismus gefordert. In seiner vielzitierten „Quarantäne-Rede“ vom 5. Oktober 1937 betonte er: „(...) wenn wir eine Welt haben wollen, in der wir frei atmen und in Freundschaft ohne Furcht leben können, müssen die friedliebenden Nationen dieser Welt eine konzentrierte Anstrengung unternehmen, um die Gesetze und Prinzipien aufrechtzuerhalten, auf denen der Friede allein sicher ruht. Die fried-

die Aussage Lord Cecils vgl. Marc Ferro, Der Völkerbund ist tot, es lebe die UNO, in: Le Monde diplomatique vom 11. 4. 2003. Die Rede Smuts auf der Gründungskonferenz ist zit. in: G. Unser (Anm. 1), S. 19.

<sup>13</sup> G. Kreis (Anm. 2), S. 4.

liebenden Nationen müssen eine konzertierte Anstrengung gegen jene Vertragsbrüche und gegen jenes Außerachtlassen humaner Instinkte unternehmen, die verantwortlich sind für den heutigen Zustand der Anarchie und Instabilität zwischen den Staaten und von dem es kein Entrinnen gibt durch bloße Abschließung oder Neutralität (. . .). Es scheint unglücklicherweise wahr zu sein, daß sich die Gesetzlosigkeit in der Welt epidemisch ausbreitet. Wenn aber eine Krankheit sich epidemisch auszubreiten beginnt, ist sich die Gemeinschaft einig und findet sich darin zusammen, die Patienten durch eine Quarantäne zu isolieren, um die Gemeinschaft vor der Ausbreitung der Krankheit zu schützen.“<sup>14</sup>

Der Weg zu jener neuen Weltorganisation – für die Roosevelt später den Namen „Vereinte Nationen“ vorschlagen sollte<sup>15</sup> – war damals noch sehr weit. Erneut wurde zunächst eine amerikanische Kriegsbeteiligung nötig, den konkreten Anlass bot der Angriff auf Pearl Harbour Ende 1941. Eine Wiederbelebung des Völkerbundes, der am 11. Dezember 1939 noch einmal zu einer letzten Sitzung zusammengekommen war, kam für Roosevelt offenbar nie in Frage. Vielmehr ging es ihm von Anfang an darum, der Weltgemeinschaft ein Instrument an die Hand zu geben, das im Unterschied zum Völkerbund sowohl legitimiert als auch handlungsfähig sein würde – wobei der „English-speaking World“ eine zentrale Rolle zukommen sollte. Schon vor dem amerikanischen Eintritt ins Kriegsgeschehen entwickelte Roosevelt deshalb mit seinen Beratern ein Konzept für eine Weltorganisation, das eine Führungsposition der beiden „Weltpolizisten“ USA und britisches Empire vorsah. Bald nach der Verabschiedung der Atlantik-Charta im Sommer 1941 wurde allerdings deutlich, dass eine neue Friedensordnung nur unter Einbeziehung der Sowjetuni-

on und weiterer Verbündeter möglich sein würde. Am 1. Januar 1942 wurde daraufhin die „Erklärung der Vereinten Nationen“ verkündet, mit der die 26 Unterzeichnerstaaten den Grundstein für die neu zu errichtende Friedensorganisation legten. Bis die VN allerdings ins Leben gerufen wurden, bedurfte es zwei weiterer Jahre intensiver Konsultation – sowie der Erfahrung millionenfachen Leids. Die Vorlage für die Gründungskonferenz von San Francisco lieferte im Herbst 1944 ein mehrmonatiges Expertentreffen in Dumbarton Oaks, Washington. Zahlreiche dort offen gebliebene Fragen wurden im Februar 1945 auf Jalta von den Führungsmächten erneut diskutiert – darunter der Abstimmungsmodus im Sicherheitsrat, mit dem Ergebnis der heute geltenden Veto-Regelung.<sup>16</sup>

Roosevelt selbst erlebte die Gründung der Vereinten Nationen nicht mehr. Sein Nachfolger Truman galt als Anhänger Wilsons mit der entsprechenden Sympathie für dessen Ziele. Seiner politischen Führung ist es mit zu verdanken, dass die VN-Charta – bei allem Dissens, der in San Francisco noch zu bewältigen war –, am 26. Juni 1945 unterschrieben und im amerikanischen Senat mit nur zwei Gegenstimmen schon zwei Tage später ratifiziert werden konnte. Dies ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil die Gründungsgeschichte der VN gerade in den USA keineswegs ein „Selbstläufer“ war, wie Manuel Fröhlich jüngst noch einmal betont hat.<sup>17</sup> Im Ergebnis gelang es, ein von allen beteiligten Staaten getragenes Dokument zu verabschieden, das mit der Hinterlegung der nötigen Ratifikation am 24. Oktober 1945 in Kraft getreten ist. „We the peoples . . .“ – die Charta beginnt im Wortlaut identisch mit der amerikanischen Verfassung. Die Gründer der VN hatten die Vision einer verfassten Weltgesellschaft offenbar von Beginn an fest im Blick. Demgegenüber stand auf der anderen Seite die ebenfalls in der Charta verankerte Verantwortung und privilegierte Rolle der Veto-

<sup>14</sup> Zit. in: H. Weber (Anm. 7), S. 128.

<sup>15</sup> Die konkreten Entstehungsgeschichten unterscheiden sich allerdings. Laut G. Unser (Anm. 1), S. 22 wurde die Bezeichnung erstmals bei einem Briefwechsel zwischen Churchill und Roosevelt verwendet. Manuel Fröhlich erwähnte hingegen jüngst Berichte, wonach der Name während eines Besuchs Churchills in Washington entstanden sei. Roosevelt sei von seinem Einfall so angetan gewesen, „dass er den als Gast im Weißen Haus weilenden Churchill unmittelbar aufsuchte, der aus der Badewanne heraus seine Zustimmung gab“, vgl. Manuel Fröhlich, Gründung der Vereinten Nationen, in: Thomas Prüfer (Hrsg.), 1945: Untergang und Neubeginn, Köln 2004, S. 126.

<sup>16</sup> Zur Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen und den Ergebnissen von San Francisco vgl. ausführlich die Darstellungen von Hermann Weber, Entstehungsgeschichte der UN, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, S. 110–117; Helmut Volger, Entstehungsgeschichte der Vereinten Nationen, in: ders. (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München 2000, S. 84–97. Vgl. H. Weber (Anm. 7), S. 126 ff.; G. Unser (Anm. 1), S. 21 ff.

<sup>17</sup> Vgl. M. Fröhlich (Anm. 15), S. 131.

mächte mit dem Prinzip souveräner Gleichheit der Staaten. Gekoppelt bildeten diese Elemente die Voraussetzung jener universalen Legitimität und gesteigerten Handlungsfähigkeit, die der Völkerbund nie hatte.

Die praktische Relevanz der VN ist gleichwohl im Laufe der Jahrzehnte immer wieder auf die Probe gestellt worden. Denn auch die Geschichte der Vereinten Nationen war alsbald durch ein Spannungsverhältnis zwischen der Relevanz des großen Auftrags und dem Vorwurf faktischen Versagens geprägt, u. a. angesichts des bereits 1945 einsetzenden Kalten Krieges. Im Unterschied zum Völkerbund erwiesen sich die VN zwar nicht immer als zentraler Akteur, meistens doch zumindest als Plattform täglicher Kooperation.<sup>18</sup> Überdies gelang es der Weltgemeinschaft, Erfolge in anderen, nicht minder zentralen Menschheitsfragen zu erlangen. Aus dem spezifischen Blickwinkel eines Entwicklungslandes hat Carlos Romulo, ehemaliger Außenminister der Philippinen und Delegationsleiter bei der VN-Gründungskonferenz, diese Erfolge der Vereinten Nationen wie folgt erläutert: „Wir erhielten von den Vereinten Nationen viel mehr, als wir eigentlich erwarten durften. (...) Erstens waren die Vereinten Nationen einer der Schlüsselfaktoren bei der Verhinderung eines nuklearen dritten Weltkriegs. Sie haben viele Male dazu beigetragen, die Flammen eines regionalen und potentiell weltweiten Konflikts zu dämpfen und oft sogar zu ersticken. Zweitens haben die Vereinten Nationen den im allgemeinen friedlichen Übergang von der Kolonialzeit zur Ära der unabhängigen Nationalstaaten (...) zustande gebracht. Beinahe zwei Drittel der Länder, die jetzt Mitglieder der VN sind, sind

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch die Bewertung des Friedensforschers Ernst-Otto Czempiel, der die Leistung der Vereinten Nationen 1985 wie folgt würdigte: „Eine Welt, deren Staaten kontinuierlich in einer globalen Internationalen Organisation zusammenarbeiten, ist eine andere Welt als die, die den Krieg aller gegen alle als Normalität erlebt hat. Die Kooperation innerhalb der Internationalen Organisation verstärkt den Konsens über den Gewaltverzicht: das ist der begrenzte, aber wichtige, unentbehrliche Beitrag, den die Vereinten Nationen zum Frieden leisten können. Aufgabe der Mitgliedsstaaten – und ihrer öffentlichen Meinung – ist es, diese Wirkung der Internationalen Organisation zu erkennen und durch ihre routinemäßige Inanspruchnahme zu verstärken.“ Ernst-Otto Czempiel, Möglichkeiten und Grenzen der Internationalen Organisation, in: Vereinte Nationen, (1985) 5–6, S. 157.

aus diesem Prozess hervorgegangen. (...) Drittens haben die Vereinten Nationen die Menschenrechte und Grundfreiheiten im globalen Rahmen kodifiziert. Viertens haben die Vereinten Nationen die Antworten der Weltgemeinschaft auf die gemeinsamen weltumspannenden Probleme formulieren können: (...) Fünftens haben die Vereinten Nationen, ob dies den wohlhabenden Industrienationen gefällt oder nicht, den Dialog zwischen dem Süden und dem Norden über Teilhabe und Fairneß in der Weltwirtschaft eingeleitet.“<sup>19</sup>

Natürlich hatte die lange Geschichte der Vereinten Nationen auch Schattenseiten. Neben den Blockaden während des Kalten Krieges, in denen sich der Sicherheitsrat angesichts permanenter Vetodrohungen oft als unfähig erwies, die ihm zugedachte Aufgabe wahrzunehmen, mussten die VN zeitweilig mit großen Finanzierungsproblemen kämpfen. Ihr größter Geldgeber USA weigerte sich, seine Beiträge zu zahlen. Erwähnenswert sind auch die vorübergehenden Austritte der USA aus den beiden VN-Sonderorganisation ILO und UNESCO sowie nicht zuletzt zahlreiche Sicherheitsratsresolutionen, deren Nicht-Beachtung nie konsequent verfolgt worden ist. Im Lichte des gescheiterten Völkerbunds überwiegt jedoch insgesamt der positive Eindruck. „Die UNO“ so die Beurteilung Hermann Webers im Jahre 1987, „hat sich bisher – und dies ist ihr wichtigster Vorzug, den sie gegenüber dem Völkerbund genießt – immer als flexibel genug erwiesen, um unvereinbar scheinende und auf Konfrontation zusteuernde Ausgangspositionen in noch akzeptierbare Kompromisse umzuwandeln.“<sup>20</sup> Diese Äußerung geschah freilich noch vor den beiden Desastern in Ruanda und Somalia, für die auch die Weltorganisation viel Verantwortung zu tragen hatte, und lange bevor der Irakkrieg die heutige Debatte über Glaubwürdigkeit und Relevanz der Vereinten Nationen mit aller Deutlichkeit hervorbrachte.

## Zukunftsperspektiven der VN

Auch wenn es zutreffend ist, dass die Vereinten Nationen im Laufe ihrer Geschichte stets

<sup>19</sup> Carlos Romulo, Der unvollendete Entwurf zum Frieden: Die UN-Charta zwischen San Franzisko und den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts, in: Vereinte Nationen, (1985) 5–6, S. 137 f.

<sup>20</sup> H. Weber (Anm. 7), S. 150.



neue Krisen zu überstehen hatten, ist die Situation, in der sich die Weltorganisation momentan befindet, dennoch besorgniserregend. Das Vertrauen der VN-Gründer auf ein produktives Spannungsverhältnis zwischen der starken Rolle von Groß- bzw. Vetomächten und der staatlichen Souveränität aller Mitgliedsstaaten konnte zwar sicherstellen, dass die VN auf eine wesentlich längere und erfolgreichere Zeit zurückblicken können als der Völkerbund. Heute muss man aber anerkennen, dass die politischen Realitäten kaum mehr mit den Regelungen der Charta übereinstimmen – wobei der Anstieg auf mittlerweile 191 Mitglieder nur eines von sehr vielen Problemen ist. Dabei hatte das Ende des Kalten Krieges ursprünglich die Hoffnung geweckt, die Vereinten Nationen könnten von nun an unter Führung der USA ihrem eigentlichen Auftrag in vollem Umfang nachgehen. Stattdessen zeigte sich rasch, dass die Einbindung einer sich bedroht fühlenden Weltmacht ohne Rivalen in ein System kollektiver Sicherheit ein ernstes Problem ist. Wie selten zuvor sehen sich die Vereinten Nationen seit dem Zusammenbruch der alten Weltordnung von amerikanischer Seite Vorwürfen der Irrelevanz ausgesetzt – angefangen vom Präsidenten und dem Vizepräsidenten bis hin zur heutigen Außenministerin, die einen Vergleich mit dem Völkerbund sogar offen zog. John Bolton, designierter VN-Botschafter der USA in New York, ging mit seinen Aussagen weit darüber hinaus.<sup>121</sup>

Doch nicht nur der Unilateralismus der USA macht den VN zu Beginn des neuen Jahrtausends zu schaffen. Durch zahlreiche „neue Bedrohungen“, die 1945 nicht im Blickfeld der Gründer liegen konnten, droht das VN-System ebenfalls zu erodieren. Allem voran gilt dies für den internationalen Terrorismus, dessen Akteure dauerhaft jenseits der Idee einer verfassten Weltgesellschaft stehen, weil sie kein Interesse am Frieden haben. Er ist keineswegs nur für die westliche Welt oder deren Verbündete eine Gefahr. Fast schon vergessen scheint etwa der gezielte Anschlag auf das VN-Hauptquartier im Irak. Zu Recht hat Rudolf Dolzer das damals begrenzte Echo der Weltöffentlichkeit als Warnhinweis gedeutet: „Zum Bild einer

<sup>121</sup> Für die jeweiligen Aussagen der genannten US-amerikanischen Regierungsvertreter zur Bedeutung der VN vgl. M. Nass (Anm. 3); Adrian Pohr, Elefant im Porzellanladen, in: Die Zeit vom 28. 4. 2005.

kollektiv getragenen Organisation mit globaler Autorität“, so der Bonner Völkerrechtler, „passt ein solcher Vorgang nicht.“<sup>122</sup>

So notwendig also eine umfassende Reform der Vereinten Nationen erscheint, so unwahrscheinlich ist eine schnelle und tief greifende Veränderung mit Blick auf die hohen Hürden einer Chartaänderung und im Wissen, dass Reformdebatten innerhalb der Vereinten Nationen kein Novum sind.<sup>123</sup> So verfasste Richard von Weizsäcker bereits anlässlich des 50. Gründungsjahres der Vereinten Nationen einen Artikel von fast schon bedrückender Aktualität. Er beginnt mit den Worten: „Nach allem, was an ‚UN-bashing‘ seit den letzten Wahlen von der republikanischen Mehrheit im Kongress zu hören war (. . .).“ Wenig später schreibt er: „Über den Ausgang der Krise, in der sich die Vereinten Nationen derzeit befinden, wird primär in jenem ‚führenden‘ Land entschieden werden, das wie kein zweites, im guten wie im schlechten, die Weltorganisation in ihrer (damals hieß es ‚fünfzigjährigen‘) Geschichte geprägt hat.“<sup>124</sup> Als stellvertretender Vorsitzender einer vom damaligen VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgeschlagenen „Unabhängigen Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen“ stellte der Alt-Bundespräsident bereits vor zehn Jahren viele Reformschritte heraus – angefangen von Veränderungen der VN-Struktur bis hin zu einer Neudefinition des Sicherheitsbegriffs.<sup>125</sup> Ihnen wäre auch zehn Jahre später wenig hinzuzufügen, hätten nicht der 11. September, der Irakkrieg und dessen Folgen in der Zwischenzeit den Bedarf nach einem neuen gemeinsamen Sicherheitskonsens der Weltgesellschaft und damit den Handlungsdruck dramatisch verstärkt.

<sup>122</sup> Rudolf Dolzer, Die Vereinten Nationen im Wandel, in: Bernhard Vogel/Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen, Die Zukunft der UNO und des Völkerrechts, Freiburg im Breisgau 2004, S. 36.

<sup>123</sup> Selbst das vom Generalsekretär verwendete und eingangs zitierte Bild vom „Scheideweg“ ist nicht neu. Vgl. dazu Rüdiger von Wechmar, Die Vereinten Nationen am Scheideweg, in: Vereinte Nationen, (1975) 1, S. 5–10; Vera Lengsfeld, Die Uno am Scheideweg, Kein Glückwunsch, aber eine Aufforderung zur Reform, in: Vereinte Nationen, (1995) 5–6, S. 204–206.

<sup>124</sup> Richard von Weizsäcker, Alles steht und fällt mit dem politischen Willen der Mitglieder: UN-Reform als Vorbereitung auf die nächsten 50 Jahre, in: Vereinte Nationen, (1995) 5–6, S. 179.

<sup>125</sup> Vgl. ebd., S. 180 ff.

Mehr denn je erscheint die Kooperation innerhalb der VN als einziger Ausweg aus einem Sicherheitsdilemma und als Alternative zur Anarchie des internationalen Systems. Entsprechend besteht auf der einen Seite Hoffnung, dass zumindest einige Teile der in der Vergangenheit erarbeiteten Reformkonzepte schon in den kommenden Monaten umgesetzt werden. Bei der Umsetzung einen Konsens zu erwarten, wäre ebenso naiv, wie es falsch ist, ausschließlich auf eine Veränderung der Repräsentanz im Sicherheitsrat zu setzen. Indem das im März dieses Jahres von Kofi Annan vorgelegte Reformkonzept zusammen mit der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele Sicherheitsinteressen der Menschen im Süden wie im Norden ins Blickfeld genommen hat, ist deutlich geworden, dass die Zukunftsperspektive der VN nur in einer Gratwanderung zwischen Relevanz für die Mächtigen und Glaubwürdigkeit für die vielen Ohnmächtigen liegen kann.<sup>26</sup> Damit wiederum würden die Vereinten Nationen einmal mehr jenes Handlungsprinzip unterstreichen, das sie vom Völkerbund unterscheidet.

Womöglich entwickelt sich also im 60. Gründungsjahr der VN aus der Erkenntnis der momentanen Bedrohungslage tatsächlich eine Dynamik für größere Veränderungen – ohne, dass es dafür der Umstände von 1919 oder 1945 bedarf. Auf der anderen Seite betonte einer der vielen Gründungsväter der VN, Harald Stassen, schon anlässlich des 40. Jubiläums: „Es wird äußerst schwierig sein, neue Vereinte Nationen zustande zu bringen. Die Alternative wäre aber die weitere Verschlechterung des Ansehens und der Effektivität der Vereinten Nationen, wachsende Anarchie unter den Nationen, vermehrter Terrorismus, die Ausbreitung örtlich begrenzter Kriege und die Zunahme der Gefahr eines mit Kernwaffen ausgefochtenen dritten Weltkriegs.“<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Vgl. UN-Doc A/59/2005, Bericht des Generalsekretärs, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, in: [www.dgvn.de/pdf/Publikationen/a-59-2005-ger\\_neu.pdf](http://www.dgvn.de/pdf/Publikationen/a-59-2005-ger_neu.pdf).

<sup>27</sup> Harold E. Stassen, Die nächsten 40 Jahre: Das Werk von San Francisco in der Sicht eines Mitglieds der Delegation der Vereinigten Staaten, in: Vereinte Nationen, (1985) 5–6, S. 149.

*Klaus Hüfner*

# Das System der Vereinten Nationen

Sowohl in den Dokumenten der Vereinten Nationen (VN) als auch in der Fachliteratur hat sich der Begriff „System der Vereinten Nationen“ bzw. „VN-System“ durchgesetzt. Damit wird zunächst deutlich, dass die VN nicht identisch sind mit dem VN-System, zu dem außer den VN einschließlich ihrer sechs Hauptorgane und deren Nebenorgane sowie den von der Generalversammlung eingesetzten Spezialorganen auch die Sonderorganisationen gehören. Das VN-System stellt ein komplexes System dar. Der größte Teil dieses diffizilen Geflechtes von Organen, Gremien, Organisationen und anderen Einrichtungen bleibt unsichtbar und kann nur durch zusätzliche Klassifikationen zumindest annäherungsweise beschrieben, auf keinen Fall aber in einer einzigen Abbildung dargestellt werden. Es bleibt daher festzuhalten, dass das heutige VN-System aus einem Dickicht von höchst verschiedenartigen, teils abhängigen, teils unabhängigen Institutionen besteht. Es handelt sich um ein Institutionengeflecht, das im Laufe der 60-jährigen Geschichte immer undurchschaubarer geworden ist, dessen Grenzen immer weniger zu bestimmen sind.

**Klaus Hüfner**

Dr. rer. pol., geb. 1939;  
Universitätsprofessor a.D.  
Brucknerstr. 46 a,  
12247 Berlin.  
[Khuefner@aol.com](mailto:Khuefner@aol.com)

Beginnen wir zunächst mit der Identifizierung der Vielzahl der Institutionen, die das VN-System heute ausmachen. Dies ist einerseits ein Problem der horizontalen Abgrenzung des Systems, d. h. ein Problem der Definition von System und Umwelt, das im Falle einzelner VN-Institutionen einfacher zu beschreiben ist als für das Gesamtsystem der VN. Andererseits ist es ein Problem der vertikalen Abgrenzung des Systems, d. h. der Systemhierarchie bzw. -tiefe. Abbildung 1 ist insofern eine ungleichgewichtige Darstellung,

als nur die VN mit ihren sechs Hauptorganen und 19 Spezialorganen sowie durch unterschiedlich spezifizierte Hinweise auf den keinesfalls vollständig aufgeführten „Unterbau“ der Hauptorgane Generalversammlung, Sicherheitsrat und Wirtschafts- und Sozialrat in einer „Systemtiefe“ dargestellt werden, die im Falle der 17 autonomen Sonderorganisationen völlig fehlt. In den meisten Fällen verfügen die Sonderorganisationen über sogenannte funktionale Äquivalente, wie z. B. drei „Hauptorgane“ (Versammlung, Rat, Sekretariat) und deren „Nebenorgane“ sowie über zahlreiche „Spezialorgane“.

Ebenfalls „unsichtbar“ bleibt – mit Ausnahme der Nennung von Regionalkommissionen des Wirtschafts- und Sozialrats, die ihrerseits jedoch noch etwa 50 Nebenorgane haben – die regionale Ausdifferenzierung; dies gilt sowohl für die VN und ihre Spezialorgane (das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verfügt über mehr als 140 Standorte „im Feld“) als auch für die Sonderorganisationen mit ihrer Vielzahl von Regionalbüros (im Falle der UNESCO etwa 50). Neben der formalrechtlichen Zuordnung der einzelnen VN-Institutionen können funktionale Unterscheidungen vorgenommen werden, nämlich:

- in Institutionen mit allgemeiner Ausrichtung, wie die VN mit der Vielzahl ihrer Spezialorgane und die vier „großen“ Sonderorganisationen FAO für Ernährung und Landwirtschaft, ILO für Arbeit, UNESCO für Bildung, Wissenschaft und Kultur, UNIDO für Industrialisierung und WHO für Gesundheit, die – obwohl mit der selektiven Wahrnehmung bestimmter ökonomisch-sozialer Probleme beauftragt – tendenziell alle Aspekte behandeln;

- in die sogenannten technischen Sonderorganisationen mit sehr hohen Mitgliederzahlen sowie relativ kleinen Haushalten, die in Bereichen des weltweiten Interesses allgemeine Regeln aufstellen und überwachen (UPU für den Weltpostverkehr, ITU für die Telekommunikation, IMO für die internationale Schifffahrt, WMO für die Wettervorhersagen, WIPO für das geistige Eigentum sowie die IAEA für die Atomenergie); und

- in die sogenannten Währungs- und Finanzorganisationen mit ihren Besonderheiten

hinsichtlich Mitgliedschaft, Finanzierung und internen Entscheidungsregeln (IMF, IBRD, IDA, IFC, ferner auch IFAD).

Wenn von der Vielzahl der Institutionen des VN-Systems die Rede ist, dann handelt es sich in den meisten Fällen um zwischenstaatliche Organisationen, in denen die Vertreter von Regierungen mitwirken. Aber es gibt auch Ausnahmen, wie z. B. Experten-Ausschüsse, zu denen auch der Rat der UNU gehört. Auch die „Grenzen“ des VN-Systems lassen sich keinesfalls eindeutig festlegen, wenn man z. B. an das weltweite Netzwerk der Universitäten und Forschungseinrichtungen denkt, die der UNU angeschlossen sind.

Im Jahre 1945, als die Charta der Vereinten Nationen verabschiedet und innerhalb kurzer Zeit ratifiziert wurde, ging man von einer recht einfachen Struktur aus, bestehend aus einem Innen- und Außenbezug. Im Innenverhältnis befinden sich die sechs Hauptorgane (Artikel 7, Absatz 1 der Charta), die je nach Bedarf Nebenorgane einsetzen können (Artikel 7, Absatz 2 der Charta). Umgeben werden sollten die Hauptorgane von einem Schirm von Sonderorganisationen, mit denen sehr enge Beziehungen bestehen (vgl. Artikel 57, 58 und 63 der Charta).

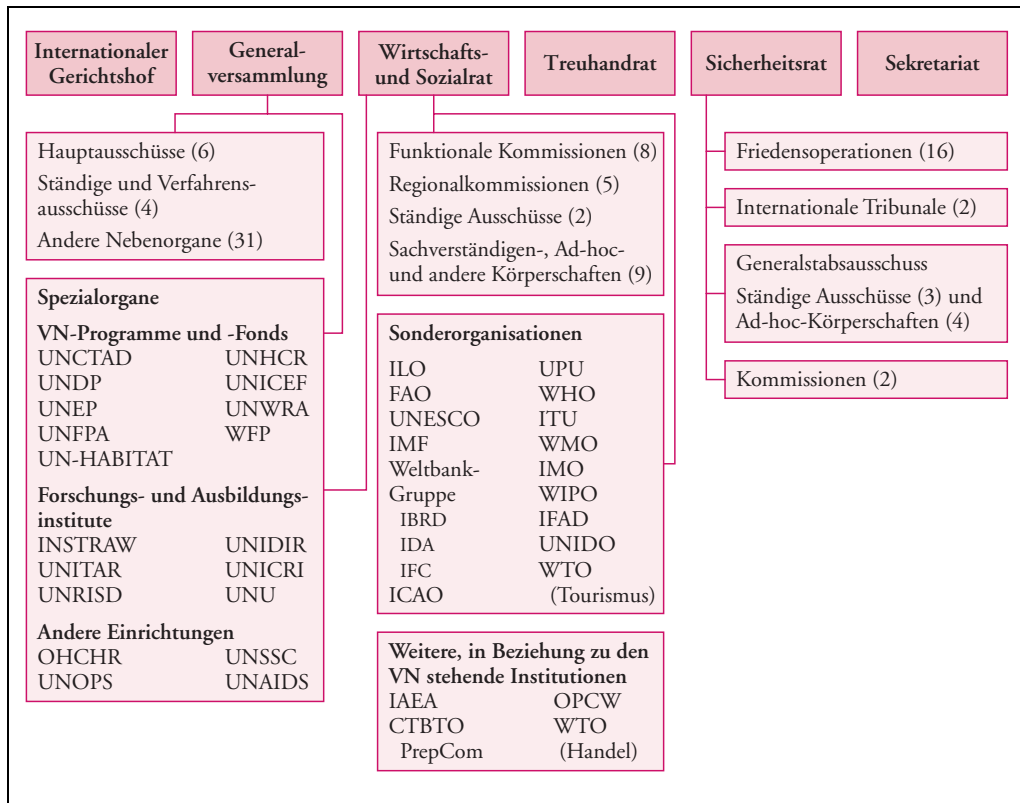
Im Folgenden sollen zunächst die sechs Hauptorgane mit ihren Nebenorganen kurz beschrieben werden. Ein weiterer Abschnitt ist den Spezialorganen gewidmet, einer weiteren Kategorie von Nebenorganen der Generalversammlung. Dann folgt eine Übersicht zu den Sonderorganisationen. Im abschließenden Teil soll auf die Koordinierungsprobleme und Reformbemühungen eingegangen werden.

## Hauptorgane der Vereinten Nationen

In der Charta werden die sechs Hauptorgane in der Reihenfolge Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat, Treuhandrat, Internationaler Gerichtshof und Sekretariat genannt.

Kapitel IV der Charta regelt Zusammensetzung, Aufgaben und Befugnisse sowie Abstimmung und Verfahren der Generalversammlung, die im VN-System eine organisatorisch-institutionelle Zentralstellung einnimmt. Sie besteht als einziges Hauptorgan

Abbildung 1: Das System der Vereinten Nationen



aus Vertretern aller 191 Mitgliedstaaten der Organisation, die je eine Stimme haben (Prinzip des „one state – one vote“), und kann „alle Fragen und Angelegenheiten erörtern, die in den Rahmen dieser Charta fallen“ (Artikel 10 der Charta). Eine Einschränkung ihrer Zuständigkeiten erfährt sie jedoch in Artikel 12 Absatz 1 der Charta: „Solange der Sicherheitsrat in einer Streitigkeit oder einer Situation die ihm in dieser Charta zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, darf die Generalversammlung zu dieser Streitigkeit oder Situation keine Empfehlung abgeben, es sei denn auf Ersuchen des Sicherheitsrats.“ Die Generalversammlung entscheidet über die Zusammensetzung der anderen Hauptorgane und übt Kontrolle über den Haushalt (2004–2005: 3,161 Mrd. US-Dollar), die Beitragstabelle, welche die anteiligen Pflichtbeiträge zum Haushalt enthält (2004–2006: USA: 22 Prozent, Japan: 19,468 Prozent, Deutschland: 8,662 Prozent), und die Administration der VN aus.

Wegen der großen Zahl der Tagesordnungspunkte (etwa 150), welche die General-

versammlung alljährlich behandelt, hat sie sechs Hauptausschüsse eingerichtet, die ihren wichtigsten Arbeitsbereichen entsprechen. Die Struktur der Generalversammlung ist jedoch noch weitaus komplexer: Es bestehen außerdem noch vier Ständige und Verfahrensausschüsse sowie 31 andere Nebenorgane, welche die Generalversammlung unterstützen und zum größten Teil ständige Einrichtungen sind (u. a. Rechnungsprüfungsausschuss, Internationale Völkerrechtskommission, VN-Verwaltungsgericht, Kommission für den öffentlichen Dienst), ferner Menschenrechts-gremien (Vertragsorgane), die durch einen gesonderten völkerrechtlichen Vertrag eingesetzt worden sind, sowie zahlreiche Spezialorgane, d. h. weitgehend autonome Nebenorgane, die zur Wahrnehmung operativer Tätigkeiten gegründet worden sind.

Dem Sicherheitsrat – bestehend aus 15 Mitgliedern, davon fünf ständigen (China, Frankreich, Großbritannien, Russland, USA) und seit 1966 zehn, vorher sechs nicht-ständigen Mitgliedern, die für jeweils zwei Jahre von der Generalversammlung nach einem Regio-

**Abbildung 2: Sonderorganisationen im VN-System sowie GATT/WTO und IAEA, 1946–2005**

Jahr	Gesamtzahl	Organisation
1946	3	ILO Internationale Arbeitsorganisation, Genf FAO Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, Rom UNESCO Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur, Paris
1947	7	IMF Internationaler Währungsfonds, Washington, D.C. IBRD Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Washington, D.C. ICAO Internationale Zivilluftfahrtorganisation, Montreal GATT Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen, Genf <sup>1</sup>
1948	9	UPU Weltpostverein, Bern WHO Weltgesundheitsorganisation, Genf
1949	10	ITU Internationale Fernmeldeorganisation, Genf
1951	11	WMO Weltorganisation für Meteorologie, Genf
1957	13	IAEA Internationale Atomenergie-Organisation, Wien <sup>1</sup> IFC Internationale Finanzkorporation, Washington, D.C. <sup>2</sup>
1959	14	IMO Internationale Seeschiffahrtsorganisation, London <sup>3</sup>
1961	15	IDA Internationale Entwicklungsorganisation, Washington, D.C. <sup>2</sup>
1974	16	WIPO Weltorganisation für geistiges Eigentum, Genf
1977	17	IFAD Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung, Rom
1986	18	UNIDO Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung, Wien
1995	18	WHO Welthandelsorganisation, Genf <sup>1,4</sup>
2003	19	WTO Welttourismusorganisation, Madrid

<sup>1</sup> Keine Sonderorganisation im Sinne des Artikel 57 der Charta der Vereinten Nationen.

<sup>2</sup> Mit der IBRD verbunden.

<sup>3</sup> Bis 22. Mai 1982 IMCO (Zwischenstaatliche Beratende Seeschiffahrtsorganisation).

<sup>4</sup> Das GATT 47 ist in die WTO-Regeln des internationalen Warenhandels (= GATT 94) integriert worden.

nalschlüssel gewählt werden – wurde die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen (Artikel 24, Absatz 1 der Charta). Die politische Bedeutung der fünf ständigen Mitglieder wird verstärkt durch das sogenannte Veto-Recht: Mit Ausnahme von Verfahrensfragen bedürfen Beschlüsse des Sicherheitsrats der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständiger Mitglieder. Zwar wird die Zulassung neuer Mitglieder durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Generalversammlung beschlossen, bedarf aber einer vorhergehenden Empfehlung des Sicherheitsrats. Auch der VN-Generalsekretär kann nur auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt werden.

Der Sicherheitsrat ist das einzige Hauptorgan, das Entscheidungen treffen kann, die für alle VN-Mitgliedstaaten bindend sind. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist der Sicherheitsrat zum zentralen Instrument der

Konfliktverhütung und -lösung geworden. Über eine Erweiterung auf 24 Mitglieder und eine geographisch gerechtere Verteilung wird seit langem diskutiert, konnte aber noch kein Konsens hergestellt werden (als zusätzliche ständige Mitglieder werden Deutschland und Japan sowie je ein Staat aus Afrika, Asien und Lateinamerika genannt). Nach Artikel 29 der Charta kann der Sicherheitsrat Nebenorgane einsetzen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, werden diese neben den 16 Friedensoperationen in Abbildung 1 zahlenmäßig aufgeführt.

Der Wirtschafts- und Sozialrat, das dritte Hauptorgan, besteht seit 1971 aus 54 Mitgliedern (ursprünglich waren es 18, seit 1965 27 Mitglieder), von denen alljährlich 18 von der Generalversammlung für eine dreijährige Amtszeit wiedergewählt werden. Ausscheidende Mitglieder sind unmittelbar wiederwählbar. Die Aufgaben des Rats (Artikel 62–66 der Charta) sind sehr breit gefächert. Er stellt das Bindeglied zu den 17 autonomen

Sonderorganisationen dar, mit denen Beziehungsabkommen bestehen (vgl. Abb. 1 und 2).

Um seine umfangreichen Aufgaben bewältigen zu können, zu denen u. a. acht funktionale Kommissionen (darunter die Menschenrechtskommission und die Kommission für soziale Entwicklung), fünf Regionalkommissionen, zwei ständige Ausschüsse (Programm- und Koordinierungsausschuss sowie NGO-Ausschuss) sowie neun Sachverständigen- und Ad-hoc-Ausschüsse gehören, verfügt der Rat aufgrund seines breit gefächerten Mandats über einen sehr stark ausdifferenzierten organisatorischen „Unterbau“.

Nach Artikel 60 der Charta ist für die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet „die Generalversammlung und unter ihrer Autorität der Wirtschafts- und Sozialrat verantwortlich“. Dies bedeutet, dass der Rat nur auf Anweisung der Generalversammlung tätig werden darf. Seit langem steht der Rat im Kreuzfeuer der Kritik, weil er seine Aufgaben nicht angemessen wahrnehmen kann. Versuche, zumindest die Rolle eines Forums für weltwirtschaftliche Probleme auszuüben, scheiterten bereits Anfang der sechziger Jahre. Obwohl sich hochrangige Vertreter der Bretton-Woods-Institutionen und der Welthandelsorganisation (WTO) gegenwärtig alljährlich an einem Dialog ausgewählter Probleme beteiligen, bleibt es beim Austausch von Meinungen. Die eigentlichen Entscheidungen werden auf den Jahrestreffen der G-7/G-8 getroffen. Seit Mitte der achtziger Jahre werden Vorschläge diskutiert, den Rat durch einen „Wirtschafts-Sicherheitsrat“ mit begrenzter Mitgliedschaft (etwa 24 Staaten) zu ersetzen.

Der Treuhandrat, ebenfalls der Generalversammlung untergeordnet, hatte die Aufgabe, Hoheitsgebiete, „deren Völker noch nicht die volle Selbstregierung erreicht haben“, in die Unabhängigkeit zu führen. Seit dem 1. November 1994 hat der Rat mit der Unabhängigkeit des letzten Treuhandgebietes, Palau, seine Tätigkeit offiziell eingestellt. Gegenwärtig wird der Vorschlag diskutiert, dieses Hauptorgan ersatzlos aus der Charta zu streichen.

Der Internationale Gerichtshof (IGH) mit Sitz in Den Haag ist zwar den anderen Hauptorganen gleichgestellt, besitzt aber innerhalb des VN-Systems eine unabhängige

Stellung. Der IGH besteht aus 15 unabhängigen Richtern verschiedener Staatsangehörigkeit, die von der Generalversammlung und vom Sicherheitsrat in geheimen Wahlgängen auf neun Jahre gewählt werden. Der IGH ist zuständig für Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten; er kann nur dann tätig werden, wenn die Staaten seine Gerichtsbarkeit gegenseitig anerkannt haben. Der IGH kann ferner Rechtsgutachten auf Ersuchen des Sicherheitsrats, der Generalversammlung oder von Sonderorganisationen (mit Genehmigung durch die Generalversammlung) erstatten.

Das Sekretariat ist das sechste Hauptorgan der VN. Der Generalsekretär (seit 1997: Kofi Annan, Ghana) ist der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation und nimmt an allen Sitzungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrats und des Wirtschafts- und Sozialrats teil. Bei der Ernennung der Beamten des Sekretariats ist sowohl ein „Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit zu gewährleisten“ als auch eine „möglichst breite geographische Grundlage vorzunehmen“ (Artikel 101 der Charta).

## Spezialorgane der Vereinten Nationen

Bei den Spezialorganen handelt es sich um Nebenorgane der Generalversammlung, die von ihr zur Wahrnehmung spezieller Tätigkeiten eingesetzt werden. Ihre Zahl ist vor allem in den sechziger Jahren bedeutend angewachsen und überstieg Anfang der siebziger Jahre deutlich die Zahl der Sonderorganisationen. Größtenteils handelt es sich um Institutionen zur Finanzierung und Durchführung von humanitären und entwicklungspolitischen Programmen sowie von Ausbildungs- und Forschungsaktivitäten (vgl. Abb. 1).

In der Entstehungsgeschichte der Spezialorgane spiegelt sich deutlich die Verlagerung des Schwergewichtes in der Tätigkeit der Generalversammlung und damit der Vereinten Nationen auf die wirtschaftlichen und sozialen Probleme der Entwicklungsländer wider, die seit Ende der fünfziger Jahre in zunehmendem Maße unabhängig und Mitglieder der Vereinten Nationen wurden. Viele dieser Institutionen sollten eigentlich Sonderorganisationen werden, was vor allem auf den Widerstand der westlichen Industrieländer stieß. Im Unterschied zu den Sonderorganisationen

der Vereinten Nationen verfügen die Spezialorgane weder über eine eigene völkerrechtliche Grundlage noch über eine eigene Rechtspersönlichkeit, zumindest aber über eine beschränkte Rechtsfähigkeit.

Oftmals werden die Spezialorgane auch als „quasi-autonome“ Institutionen bezeichnet, da die Generalversammlung nur in wenigen Fällen diesen Organen ausdrücklich einen autonomen Status eingeräumt hat. In ihrem Handeln gegenüber Dritten werden die meisten Spezialorgane als autonome Institutionen tätig, die mit einem, meist aus Regierungsvertretern bestehenden politischen Steuerungsorgan und einem eigenen Sekretariat eine komplexe Organisationsstruktur aufweisen und ihre Aktivitäten durch freiwillige staatliche und in einigen Fällen (z. B. UNICEF) auch private Beiträge finanzieren. In diesem Finanzierungsmodus unterscheiden sich die Spezialorgane gegenüber den VN und den Sonderorganisationen. Sie besitzen keine entsprechende Haushaltsautonomie mit eigener Mitgliedschaft und Pflichtbeiträgen (in einigen Fällen werden die Verwaltungsausgaben vom VN-Haushalt getragen). Ihre „ökonomische“ Bedeutung im VN-System darf jedoch nicht unterschätzt werden. Während 2003 die Pflichtbeiträge für die Sonderorganisationen (ohne Bretton-Woods-Institutionen) insgesamt 1,761 Mrd. US-Dollar betragen, erreichten die Netto-Auszahlungen der Spezialorgane 3,467 Mrd. US-Dollar.

## Sonderorganisationen der VN

Nach der Charta der Vereinten Nationen sind Sonderorganisationen zwischenstaatliche internationale Organisationen, die mit den Vereinten Nationen durch einen Vertrag gemäß Artikel 63 der Charta in Beziehung gebracht werden, um die in Artikel 55 der Charta genannten Ziele der Vereinten Nationen zu fördern, nämlich:

- „a) die Förderung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg;
- b) die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und Erziehung;

- c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.“

Mit der Gründung der Vereinten Nationen wurden die Voraussetzungen für einen breiten Schirm von Sonderorganisationen geschaffen, die „auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung, der Gesundheit und auf verwandten Gebieten weitreichende, in ihren maßgebenden Urkunden umschriebene internationale Aufgaben zu erfüllen haben“ (Artikel 57 der Charta).

Organisationen wie der Weltpostverein (UPU) und die Internationale Fernmeldeunion (ITU), die bereits lange vor dem Völkerbund gegründet wurden und mit diesem nicht in einer rechtlichen Verbindung standen, erhielten ebenso den Status von Sonderorganisationen der VN wie die gemeinsam mit dem Völkerbund geschaffene Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Andere internationale Organisationen, die mit dem Völkerbund in Verbindung standen, wurden zu Sonderorganisationen zusammengelegt oder durch neugeschaffene Sonderorganisationen ersetzt.

Eine entscheidende Grundidee bestand in der Annahme, dass durch die Zusammenarbeit auf den oben genannten Gebieten bestehende Konflikte und Kriegsgefahren schrittweise abgebaut werden könnten. Dieser „funktionalistische“ Ansatz forderte daher ein stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten bei der Lösung konkret-praktischer Probleme. Artikel 56 der Charta sieht ausdrücklich vor, dass alle Mitgliedstaaten sich verpflichten, gemeinsam und jeder für sich zusammenzuarbeiten, um die in dem oben zitierten Artikel 55 der Charta dargelegten Ziele zu erreichen.

Die Ziele und Aufgaben der Sonderorganisationen als Fachorganisationen, die auf ihren Gebieten der übergeordneten Zielsetzung der VN, nämlich der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, dienen sollen, sind breit gefächert (vgl. Abb. 2). Praktisch gibt es keine Tätigkeit eines Staates, die nicht in den Kompetenzbereich einer der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen

nen fällt. Insofern stellt dieser breit gefächerte Schirm der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen einen Tätigkeitsrahmen dar, der sich zum Beispiel in der Vielzahl der Bundesministerien in Deutschland wiederfindet.

In den fast einheitlich abgefassten Abkommen gemäß Artikel 63 der Charta werden sowohl die Bedingungen zur Koordinierung der Tätigkeit der einzelnen Sonderorganisationen und der VN als auch die Bedingungen zur Koordinierung zwischen den einzelnen Sonderorganisationen präzisiert. Sie enthalten u. a. ein gegenseitiges Recht zum Vorschlag der Aufnahme von Fragen in die Tagesordnung, eine Verpflichtung der Sonderorganisationen, Empfehlungen der VN den zuständigen Organen der Sonderorganisationen zwecks Beschlussfassung zuzuleiten und auch sonstige Organe der VN in ihren Aufgaben zu unterstützen, ferner das gegenseitige Recht auf Austausch von Materialien und Dokumenten sowie Bestimmungen über die Koordination der Verwaltungsdienste und technischen Dienste sowie den Austausch von statistischen Materialien, um Doppelarbeit für die Mitgliedstaaten, die Sonderorganisationen und die VN zu vermeiden. Es soll auch ein möglichst einheitliches internationales Personalrecht geschaffen werden, um den Austausch von Personal zu ermöglichen. Außerdem besitzen die Sonderorganisationen sowohl untereinander bei den Sitzungen der Plenarorgane als auch bei den Sitzungen des Wirtschafts- und Sozialrates Gast- und Rede-recht. Da ihre Vertreter jedoch hinter den Mitgliedstaaten sitzen, hat die Beteiligung deutlich abgenommen und nicht zu der gewünschten Kommunikation und Kooperation geführt.

Die Mitgliedschaft in einer oder mehreren Sonderorganisationen setzt nicht notwendigerweise eine Mitgliedschaft in den VN voraus, obwohl umgekehrt eine Mitgliedschaft in den VN eine Mitgliedschaft in einigen Sonderorganisationen fast automatisch erlaubt (z. B. WHO, UNESCO). Die Bundesrepublik Deutschland war z. B. lange vor ihrem Beitritt am 18. September 1973 zu den Vereinten Nationen Mitglied aller Sonderorganisationen. Ebenso wie für die VN, so gilt auch für alle Sonderorganisationen das Prinzip einer universellen Mitgliedschaft, das jedoch bei einigen von ihnen erst Ende der neunziger Jahre erreicht wurde. Dies galt u. a. für die

monetären Organisationen, wie den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbankgruppe (IBRD, IFC, IDA), in denen aufgrund des gewichteten Stimmrechts zahlreiche ehemalige sozialistische Staaten und Entwicklungsländer eine Mitgliedschaft lange Zeit nicht anstrebten. Heute gilt für alle Sonderorganisationen, dass das Prinzip der universellen Mitgliedschaft im Prinzip verwirklicht ist.

Die Tatsache, dass es sich bei den Sonderorganisationen um staatliche Institutionen auf der Grundlage von Regierungsabkommen handelt, bedeutet keinesfalls, dass nur Staaten Mitglied werden können. Einige von ihnen, wie z. B. FAO, ITU, UPU, UNESCO und WHO, lassen auch Territorien als assoziierte Mitglieder zu, die (noch) nicht die Merkmale eines Staates aufweisen. Eine Besonderheit weist die ILO auf, welche von Anfang an das Prinzip der Dreigliedrigkeit (2:1:1) eingeführt hat, wonach jeder Mitgliedstaat durch zwei Regierungsvertreter sowie je einen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertreter im Plenarorgan vertreten ist. Auch in den anderen Entscheidungsorganen der ILO wird dieses Prinzip 2:1:1 aufrechterhalten. Relativ neu ist die 1991 bei der FAO eingeführte Option, als Organisation Mitglied zu werden (*member organization*); derzeit ist lediglich die Europäische Union (EU) als „*regional economic integration organization*“ aufgenommen, wobei – je nach Gegenstand der Tagesordnung – entweder die EU, vertreten durch die Kommissionen, mit 25 Stimmen oder die EU-Mitglieder als FAO-Mitgliedstaaten einzeln abstimmen dürfen.

Obwohl jede Sonderorganisation ihre eigene Satzung/Verfassung hat, deren Inhalt vor allem von den Zielen und Aufgaben der Organisation abhängt, soll hier vor allem vergleichend auf die Gemeinsamkeiten eingegangen werden. In allen Sonderorganisationen existiert ein Plenarorgan, in dem jeweils alle Mitgliedstaaten vertreten sind. In der Mehrzahl der Sonderorganisationen haben im Plenarorgan alle Staaten jeweils eine Stimme. Ausnahmen hierzu bilden die Finanzorganisationen (IMF, IBRD, IDA, IFC), in denen die Stimmen gewichtet sind und von der Höhe der Einlagen der Einzelmitglieder abhängen. Auch beim IFAD ist dies der Fall. Die Treffen finden alljährlich (IMF, ILO, Weltbank-Gruppe, WHO) oder alle zwei



Jahre (z. B. FAO, UNESCO) oder sogar in größeren Intervallen statt (z. B. ICAO, ITU, UPU). Ferner haben die Sonderorganisationen eine Exekutiv-Körperschaft (*Council, Board*), die für die Überwachung der Durchführung der Politik zwischen den Sitzungen des Plenarorgans verantwortlich ist. Schließlich existiert in allen Organisationen ein Mitarbeiterstab (Sekretariat), an dessen Spitze ein Generalsekretär oder -direktor steht, der auf mindestens drei und höchstens sechs Jahre gewählt wird und – von einigen Ausnahmen abgesehen (z. B. ITU, UNESCO, UPU) – unbegrenzt wiedergewählt werden kann.

## Koordinierungsprobleme

Die VN-Charta geht von der Konzeption eines dezentralisierten und funktional ausdifferenzierten Gesamtsystems aus; daher entstanden im Laufe der Geschichte des VN-Systems zahlreiche Koordinierungsgremien auf unterschiedlichen Ebenen des Systems. Dabei sind drei komplementäre Ansätze zu unterscheiden:

– zwischenstaatliche Koordinierung durch die Generalversammlung und den ihr zugeordneten Beratenden Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (*ACABQ; Advisory Committee for Administrative and Budgetary Questions*) einerseits und durch den Wirtschafts- und Sozialrat und seinen 1962 als Sonderausschuss gegründeten Programm- und Koordinierungsausschuss (*CPC; Committee for Programme and Co-ordination*) andererseits, der seit 1987 als „Vorschalt-Stelle“ bei der Festlegung des VN-Haushalts im Konsensus-Prinzip eine herausragende Stellung einnimmt;

– inter-institutionelle Koordinierung vor allem durch den Verwaltungsausschuss für Koordinierung (*ACC; Administrative Committee on Co-ordination*), 2001 nicht nur umgenannt in Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des VN-Systems (*CEB; Chief Executives Board for Coordination*), sondern auch erweitert um die Leiter der Spezialorgane und der Welthandelsorganisation, aber auch durch die 1974 von der Generalversammlung gegründete (Experten-)Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (*ICSC; International Civil Service Commission*) und durch die Zusammenkunft

der externen Prüfer (*Joint Panel of External Auditors*); sowie

– die Gemeinsame Inspektionsgruppe (*JIU; Joint Inspection Unit*), die – 1968 eingerichtet – seit 1978 ein unabhängiges Kontrollsystem zur Überprüfung von Verwaltungs-, Personal- und Management-Problemen innerhalb des VN-Systems darstellt, an dem sich die Bretton-Woods-Organisationen und der IFAD allerdings nicht beteiligen. Zu nennen ist hier auch das 1994 eingerichtete Amt für Interne Aufsichtsdienste (*OIOS; Office of Internal Oversight Services*), das allerdings nur für die VN und die ihr zugeordneten Spezialorgane zuständig ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Probleme der Koordinierung angesichts der Aufgabenverschiebung und des Wachstums des Institutionengefüges vor allem in den sechziger und siebziger Jahren trotz aller Bemühungen um angemessene Lösungsmechanismen eher zugenommen haben. Dabei handelt es sich um vielfältige Koordinierungsprobleme sowohl auf als auch zwischen den einzelnen Ebenen des VN-Systems. Dies liegt unter anderem daran, dass die Regierungsvertreter in den verschiedenen Institutionen des VN-Systems aus unterschiedlichen nationalen Ministerien kommen, die sich ihrerseits durch einen Mangel an nationaler Koordinierung ihrer VN-Politik auszeichnen. Einerseits ist davon auszugehen, dass das VN-System in seinen Funktionen und Strukturen stets eine unvollkommene Verallgemeinerung des modernen Nationalstaates auf der Weltebene darstellen wird, andererseits ist eine Verbesserung der Koordinierungsmechanismen nur denkbar, wenn die Mitgliedstaaten fähig und willens sind, entsprechende Defizite sowohl auf nationaler Ebene als auch auf den Ebenen des VN-Systems abzubauen.

Über die Jahrzehnte hat das VN-System als Reaktion auf die stetig zugenommenen Anforderungen ein beträchtliches Wachstum erfahren. Dies bezieht sich sowohl auf die Zahl seiner Mitglieder als auch auf Umfang und Breite seiner Tätigkeiten. Dieser Expansionsprozess hat zu negativen Nebenwirkungen geführt, die in Mandatsüberschneidungen und Doppelarbeit einerseits und in Defiziten bei den benötigten Finanzmitteln andererseits zum Ausdruck kommen.

Seit 1997 setzt sich Generalsekretär Kofi Annan für eine wirksame Koordinierung der Tätigkeiten des VN-Systems auf der Länderebene ein. Ziel ist es, dass die in jedem Staat tätigen Sonderorganisationen sowie Spezialorgane der Vereinten Nationen in der Lage sind, ihre Ressourcen zusammenzulegen und gemeinsame Programme durchzuführen. In seinem Ende März 2005 erschienenen Bericht beklagt er, dass „das System der Vereinten Nationen als Ganzes seine Dienste noch immer nicht so kohärent und wirksam (erbringt), wie die Bürger der Welt das brauchen und verdienen“. Er spricht von strukturellen Zwängen, die es abzubauen gelte: „Zu ihrer Bewältigung werden wir mittel- und langfristige viel radikalere Reformen ins Auge fassen müssen, darunter etwa die Gruppierung der verschiedenen Organisationen, Fonds und Programme in straff verwaltete Einrichtungen, die sich jeweils mit Entwicklung, Umwelt beziehungsweise humanitären Maßnahmen befassen. Eine solche Neuordnung könnte bedeuten, dass Fonds, Programme und Organisationen, deren Mandate und Fachkompetenzen sich ergänzen oder überschneiden, aufgelöst oder zusammengelegt werden.“ Ob sich die Mitgliedstaaten dieser Forderung anschließen und an deren Umsetzung mitwirken werden, bleibt angesichts mangelnder Politik-Kohärenz in und zwischen den Mitgliedstaaten gegenüber dem VN-System jedoch abzuwarten.

*Manuel Fröhlich*

## Die UNO-Generalsekretäre

Im April 1956 befand sich der damalige UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld auf einer Vermittlungsmission zwischen Israel und Ägypten. Der Schwede war auf Aufforderung des UN-Sicherheitsrats in den Nahen Osten gereist, um sich für ein Ende der anhaltenden Verletzungen der Waffenstillstandslinie in Gaza einzusetzen. Diese Linie wurde zwar von UN-Beobachtern kontrolliert, hatte sich jedoch zu einem der gefährlichsten Brennpunkte der Auseinandersetzungen zwischen Arabern und Israelis entwickelt. Um die Autorität der Waffenstillstandslinie wieder herzustellen, entschloss sich der Generalsekretär, persönlich in einem weißen UN-Jeep durch das umkämpfte Gebiet zu fahren.<sup>1</sup> Entgegen der

Sorgen und Warnungen von allen involvierten Parteien wurde der Konvoi des Generalsekretärs nicht angegriffen und die nächsten Tage brachten tatsächlich eine – zeitweilige – Entspannung der Lage in der Region. Die New York Times veröffentlichte danach eine Karikatur des Generalsekretärs in seinem Jeep, unter der die Frage „Wie viele Panzer hat die UNO?“ zu lesen war. Die Referenz an die Stalin zugeschriebene Frage, wie viele Divisionen denn der Papst habe, ist nicht zufällig. Tatsächlich ist das Amt des UN-Generalsekretärs gelegentlich mit dem eines „säkularen“ Papstes verglichen worden.<sup>2</sup> Wie kaum eine andere Person spiegelt er die Hoffnungen und Erwartungen, aber auch die Frustrationen und Enttäuschungen in der internationalen Politik. Der Einfluss des Generalsekretärs ist nur schwer zu bestimmen und stark gelegenheitsabhängig. Ein Blick auf die Geschichte der

### **Manuel Fröhlich**

Dr. phil., geb. 1972; Juniorprofessor für Politikwissenschaft, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Carl-Zeiß-Straße 3, 07743 Jena.

Manuel.Froehlich@uni-jena.de

<sup>1</sup> Vgl. Brian Urquhart, Hammarskjöld, New York 1994, S. 143 f.

<sup>2</sup> Vgl. J. David Murphy, The Papacy and the Secretary-Generalship: A Study of the Role of the exceptionally-situated individual actor in the international system, in: Co-existence, 7 (1970), S. 165–181.

Vereinten Nationen in ihrem sechzigsten Jahr zeigt dennoch, dass die bisherigen sieben Amtsinhaber alle auf ihre Art und Weise der Weltorganisation und der Friedenssicherung ihren Stempel aufgedrückt haben. Jede Amtszeit weist ein durch die völkerrechtlichen Kompetenzen des Amtes, die weltpolitische Großwetterlage und die persönlichen Eigenschaften des Generalsekretärs bestimmtes Profil auf. Schon der erste Amtsinhaber Trygve Lie erklärte den Posten zum „unmöglichsten Job der Welt“.<sup>13</sup>

## Der Generalsekretär in der UN-Charta

Das Amt des UN-Generalsekretärs stellt eine völkerrechtliche Innovation dar.<sup>14</sup> Nie zuvor war einer einzelnen Person in Fragen der Friedenswahrung eine derart wichtige politische Rolle zugeschrieben worden. Die UN-Charta tut dies durch die Bestimmungen des Kapitels XV. Nach Art. 97 ist der Generalsekretär „der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation“. Damit fällt ihm die Leitung einer über die ganze Welt verstreuten Administration zu, die sich aus Mitarbeitern aller Kontinente zusammensetzt und deren Tätigkeiten in sechs Amtssprachen dokumentiert werden. Die Leitung von Sitzungen und Konferenzen, das Aufstellen von Arbeitsprogrammen und Tagesordnungen, die Auswahl des Personals sowie die Vertretung der Organisation nach außen hin sind nur einige der Tätigkeiten, die der Generalsekretär in dieser Eigenschaft wahrnimmt. Wenngleich bereits diese Management-Dimension seiner Arbeit unzweifelhaft politische Elemente beinhaltet, ist es Art. 98, der den Handlungsspielraum des Generalsekretärs näher bestimmt. Danach nimmt er „alle sonstigen ihm (von den Hauptorganen) zugewiesenen Aufgaben wahr“. Über die

<sup>13</sup> Trygve Lie, *In the Cause of Peace, Seven Years with the United Nations*, New York 1954, S. 417.

<sup>14</sup> Vgl. Manuel Fröhlich, *Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen. Die politische Ethik des UN-Generalsekretärs*, Paderborn u. a. 2002, S. 42–60 mit weiteren Nachweisen. Zum Überblick vgl. Klaus Dicke, *Der ‚starke Generalsekretär‘ – Was bewirkt der Mann an der Spitze der UN-Administration?*, in: Ulrich Albrecht (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur internationalen Gemeinschaftswelt?*, Hamburg 1998, S. 70–88; Kjell Skjelsbaek/Gunnar Fermann, *The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes*, in: Jacob Bercovitch (Hrsg.), *Resolving International Conflicts. The Theory and Practice of Mediation*, Boulder–London 1996, S. 75–104.

Verwaltungsleitung hinaus steht es also beispielsweise der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat frei, den Generalsekretär mit der Ausführung einer bestimmten Aufgabe zu betrauen. Schon in den ersten Jahren der Vereinten Nationen wurde deutlich, dass diese Bestimmung sich keinesfalls in bloßen Buchhaltungsdiensten erschöpft. Der Generalsekretär kann im Auftrag der anderen Hauptorgane Vermittlungsmissionen übernehmen (wie etwa die oben beschriebene Reise Hammarskjölds) oder Beschlussvorlagen zur Lösung diverser Probleme erarbeiten – wie etwa im Falle Boutros-Ghalis, der 1992 den Auftrag erhielt, eine „Agenda für den Frieden“ auszuarbeiten, welche die Funktionen der UNO nach dem Ende des Kalten Krieges neu ausrichten sollte.<sup>15</sup> In der Übernahme solcher Arbeitsaufträge liegt mithin ein nicht unerhebliches Potenzial für politische Führung. Dies verbindet sich mit einer zweiten Aussage von Art. 98, wonach der Generalsekretär alljährlich vor der Generalversammlung Bericht über die Tätigkeit der Organisation erstattet. Dieses – zunächst eher in Form eines Rechenschaftsberichtes angelegte – Dokument hat sich relativ schnell zu einem „Bericht zur Lage der Welt“ entwickelt, den die Generalsekretäre als politisches Führungsinstrument nutzen.

Das Amt des Generalsekretärs erhält jedoch seine spezifischen Kompetenzen erst in Art. 99 der Charta. Danach kann er „die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden“. So unspektakulär sich diese Bestimmung anhört, so groß ist die Konsequenz dieses Artikels. Der Generalsekretär wird hier direkt mit jenem Organ verbunden, dem nach Art. 24 die „Hauptverantwortung“ für Frieden und Sicherheit obliegt. Um sein Urteilsvermögen nach Art. 99 jedoch anwenden zu können, braucht der Generalsekretär möglichst genaue Informationen, um die Lage auch richtig einschätzen zu können. Aus Art. 99 entwickelte sich die von allen Amtsinhabern genutzte Kompetenz zur selbständigen Einsetzung so genannter „Fact-Finding-Missions“, mit denen der Generalsekretär persönlich oder durch Abgesandte Informationen vor Ort sammeln oder gar durch das Angebot so genannter „Guter Dienste“ eigene Vermittlungs-

<sup>15</sup> Vgl. UN Doc. A/47/277-S/24111 vom 17. 6. 1992.

initiativen ergreifen kann. Anders als bei einer Aktion nach Art. 98 ist der Generalsekretär dabei nicht auf eine Ermächtigung durch ein anderes Hauptorgan angewiesen, sondern unternimmt diese Aktivitäten eigenständig.

Die besondere Verantwortung des Generalsekretärs nach Art. 99 findet ihre Legitimationsbasis schließlich in Art. 100 der Charta, nach dem der Generalsekretär und seine Mitarbeiter sich in ihren Handlungen nicht einseitig durch Einflussversuche einzelner Staaten beeinflussen lassen dürfen. Diese Erfordernis einer ausschließlich internationalen Loyalität zu den Zielen und Prinzipien der Charta bringt den Generalsekretär regelmäßig in prekäre Situationen: Wie kann er sich unterschiedlichen Versuchen zur Einflussnahme widersetzen? Wer sagt ihm, was in einem gegebenen Konflikt die konkrete Bedeutung der doch sehr allgemeinen Vorgaben der Charta bedeuten? Die Praxis der bisherigen Amtsinhaber zeigt, dass es bei der Beantwortung all dieser Fragen auch auf ganz persönliche Eigenschaften und Ansichten der Generalsekretäre ankommt. Sie stehen vor der Aufgabe, auf der Basis einer politischen Ethik zu handeln, die zwischen den hehren Prinzipien der Charta und den machtbewehrten Interessen der Mitgliedstaaten vermitteln kann.

## Die Auswahl der Kandidaten

Die Wahl des Generalsekretärs wird in Art. 97 geregelt. Danach wird der Generalsekretär „auf Empfehlung des Sicherheitsrates von der Generalversammlung ernannt“. Die Amtsdauer beträgt in der Regel fünf Jahre; Wiederwahl ist möglich. Der Rat entscheidet in der Regel mit einer Mehrheit von mindestens neun Stimmen, wobei bei allen Fragen, die nicht bloß verfahrenstechnischer Natur sind, die ständigen Mitglieder ein entscheidungsverhinderndes Veto einlegen können. Bezogen auf den Generalsekretär heißt das, dass dieser die Unterstützung aller ständigen Ratsmitglieder bekommen muss. Enthaltung ist dabei möglich; nur ein explizites Veto gegen einen Kandidaten verhindert dessen Wahl. Dies geschah zuletzt eindrucksvoll bei der Entscheidung über eine zweite Amtszeit Boutros-Ghalis. Der Ägypter konnte in den ersten (geheimen) Wahlgängen (bei denen die Stimmzettel der ständigen Mitglieder besonders markiert sind) eine Unterstützung von 14 zu einer Stimme mobilisieren. Das amerikanische Veto

hielt jedoch solange an, bis sich die Mehrheit im Rat auch mit alternativen Kandidaten befasst hatte. Das Vertrauen insbesondere der ständigen Mitglieder bleibt über den Tag der Wahl hinaus entscheidend für den Handlungsspielraum des Generalsekretärs.

Bislang hatten die Generalsekretäre in der Regel vor Amtsantritt hohe Posten in den Außenministerien ihres Heimatlandes inne und führten zuvor die Delegation ihres Landes zur Generalversammlung.<sup>16</sup> Lie und Hammarskjöld stellten als Vertreter des „neutralen“ Skandinaviens typische Kompromisskandidaten in Zeiten des Kalten Krieges dar; auch der Österreicher Waldheim fällt in diese Kategorie. Die Wahlen U Thants, Pérez de Cuéllars und Boutros-Ghalis erklären sich dagegen auch aus der für die Vereinten Nationen so wichtigen, angemessenen Berücksichtigung der Weltregionen (Asien, Lateinamerika, Afrika) bei der Besetzung von Ämtern. Die – nach der bisherigen Praxis – unübliche Verweigerung einer zweiten Amtszeit für den afrikanischen Amtsinhaber führte dann 1997 dazu, dass abermals ein afrikanischer Kandidat gesucht wurde. Die Wahl Kofi Annans bricht jedoch mit dem bislang anzutreffenden Profil möglicher Kandidaten, da er der erste ist, der unmittelbar nach seinem Studium in den internationalen Dienst eintrat, der ihn von der Weltgesundheitsorganisation bis zum Posten des Untergeneralsekretär für Friedensoperationen führte.

Der Blick auf die Wahlen zum UN-Generalsekretär enthüllt, dass die Amtsinhaber allesamt nicht „erste Wahl“ waren. Eine andere Liste, die jedoch aufgrund unterstellter, einseitiger Blockorientierung nicht zum Zuge kam, hätte durchaus Lester Pearson (Kanada), V. J. Pandit (Indien), Mongi Slim (Tunesien), Max Jacobson (Finnland), Salim A. Salim (Tansania) oder Bernard Chidzero (Simbab-

<sup>16</sup> Von den Amtsinhabern liegen eine Reihe autobiographischer Schilderungen vor. Vgl. Trygve Lie, *In the Cause of Peace. Seven Years with the United Nations*, New York 1954; U Thant, *View from the UN*, New York 1978; Kurt Waldheim, *Im Glaspalast der Weltpolitik*, Düsseldorf–Wien 1985; Javier Pérez de Cuéllar, *Pilgrimage for Peace. A Secretary-General's Memoir*, New York 1997; Boutros Boutros-Ghali, *Unvanquished. A U.S.-U.N. Saga*, New York 1999. Dag Hammarskjöld hat dagegen ein eher spirituell geprägtes Tagebuch hinterlassen: Vgl. *Dag Hammarskjöld, Zeichen am Weg*, neu hrsg. von Manuel Fröhlich, München 2005 (i. E.).

we) als UN-Generalsekretäre auflisten können. Die tatsächlich erkorenen Personen galten zunächst (mit der Ausnahme Boutros-Ghalis) als eher graue Verwaltungsfachleute oder Diplomaten – ein Bild, das sich regelmäßig (am wenigsten jedoch bei Kurt Waldheim) änderte. Jeglicher Vergleich zwischen den Generalsekretären ist jedoch in dem Maße zu relativieren, in dem sich die internationale Situation und das Krisenpanorama verändert haben. Hatte Lie es noch mit 51, vorwiegend westlich geprägten Staaten zu tun, ist Kofi Annan heute mit fast viermal so vielen Staaten konfrontiert.

## Die Erfahrungen der Amtszeiten

Der Traum Roosevelts von dem allseits anerkannten und handlungsfähigen „World’s Moderator“, wie er den Posten gerne genannt hätte, hatte sich schon gleich zum Anfang der Tätigkeit der UNO verflüchtigt.<sup>17</sup> Trygve Lie (1946–1952) hatte zunächst schlicht mit dem Aufbau des Hauptquartiers der Vereinten Nationen zu tun. Politisch ging es um die Abgrenzung der Einflussphären zwischen Ost und West nach dem Krieg. Sowohl die russischen Truppen im Iran wie auch die britischen in Griechenland wurden zum Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen, bei denen der Generalsekretär sich mühte, Fakten von Propaganda zu trennen. In die Amtszeit Lies fallen auch die ersten Vermittlungsversuche im Nahen Osten, bei denen Lies Abgesandter, Graf Folke Bernadotte, einem Anschlag zum Opfer fiel. Dessen Stellvertreter Ralph Bunche vermittelte dennoch einen Waffenstillstand, wofür er 1950 den Friedensnobelpreis erhielt. Schon damals sah sich Lie mit der Notwendigkeit konfrontiert, eigene militärische Beobachter der UNO im Krisengebiet zu stationieren. Früh forderte er deshalb die Errichtung einer eigenen UN-Friedenstruppe. Das in der Charta vorgesehene Konzept gemeinsamer Streitkräfte war durch die Ost-West-Konfrontation blockiert. Zu den dramatischsten Ereignissen in seiner Amtszeit gehörte sicherlich die Reaktion der UNO auf den Überfall Südkoreas durch

Nordkorea im Jahre 1950. Die in Abwesenheit Moskaus im Sicherheitsrat beschlossene Militärmaßnahme zur Abwehr Nordkoreas besiegelte letztlich auch Lies politisches Schicksal. Die Sowjetunion entzog Lie das Vertrauen und missachtete ihn konsequent. Zugleich stellte die amerikanische Seite im Umfeld der Kommunistenjagd des Senators McCarthy die UNO-Bediensteten unter Generalverdacht; das FBI ermittelte im Hauptquartier. Lies „Wiederwahl“ im November 1950 fand – bedingt durch das sowjetische Veto im Sicherheitsrat – durch Beschluss der Generalversammlung statt, die seine Amtsdauer um drei Jahre verlängerte. Zwei Jahre später trat er resigniert zurück. Sein großer konzeptioneller Entwurf, ein Friedensplan für die nächsten zwanzig Jahre,<sup>18</sup> der konkrete Schritte zur Überwindung der Konfrontation zwischen den Supermächten vorsah, blieb weitgehend unbeachtet.

Mit der Wahl *Hammar skjölds* (1953–1961) dachten die Ratsmitglieder zunächst, einen zurückhaltenden „Technokraten“ nach dem umstrittenen „Politiker“ Lie gewählt zu haben. Tatsächlich konzentrierte sich Hammar skjöld zunächst auf eine interne Reform und legte auch das Problem mit dem FBI bei. In seiner weiteren Amtszeit entwickelte er sich jedoch zu einem unzweifelhaft politischen Generalsekretär, der aus eigenem Mandat insbesondere dort handelte, wo er ein „Vakuum“ erkannte, das die Gefahren eines unmittelbaren Konfliktes zwischen den Großmächten beinhaltete. Weltweite Anerkennung erlangte er zunächst durch seine persönliche Verhandlungsmision in Peking, wo er mit der Führung der Volksrepublik (die damals nicht Mitglied der UNO war) erfolgreich über die Freilassung dort festgehaltener amerikanischer Soldaten aus dem Korea-Krieg verhandelte. Entscheidend war sein Einfluss dann ein Jahr später auch bei der Reaktion auf die Suez-Krise. Hammar skjöld gelang es, die Krise zwischen Ägypten auf der einen Seite und dem von Großbritannien und Frankreich auf der anderen Seite unterstützen Israel zu entschärfen, nachdem sowohl die USA als auch die Sowjetunion kurz davor standen,

<sup>17</sup> Vgl. Benjamin Rivlin, *The UN-Secretary-Generalship at Fifty*, in: *Paradigms*, 8 (1994), S. 49–70; Josef-Thomas Göller, *Anwälte des Friedens. Die UNO und ihre sechs Generalsekretäre*, Bonn 1995; Helmut Volger, *Geschichte der Vereinten Nationen*, München–Wien 1995.

<sup>18</sup> Vgl. Trygve Lie, *Memorandum of Points for Consideration in the Development of a Twenty-Year Program for Achieving Peace Through the United Nations*, in: Andrew W. Cordier/Wilder Foote (Hrsg.), *Public Papers of the Secretaries General of the United Nations*, Vol. I, New York–London 1969, S. 296–303.

sich militärisch einzuschalten. Dies bewerkstelligte er mit der improvisierten Aufstellung einer internationalen Notfalltruppe, deren Mandat und Praxis stilbildend für das damit neu geschaffene – und in der Charta nicht vorgesehene – Instrument der Blauhelme wurde. Eben dieses Instrument setzte Hammarskjöld auch im gerade unabhängig gewordenen Kongo ein. Seine Weigerung, mit den UNO-Soldaten weder auf der Seite der (östlich unterstützen) Zentralregierung unter Lumumba noch auf Seiten der (westlich unterstützen) Sezessionisten in Katanga militärisch einzugreifen, brachte ihm Vorwürfe beider Seiten ein. Auf einer Vermittlungsreise im September 1961 stürzte seine Maschine unter ungeklärten Umständen bei Ndola ab.

Schon auf der Generalversammlung 1960 hatte er sich wütenden Angriffen Nikita Chruschtschows zu stellen, der angesichts des politisch zu machtvoll gewordenen Generalsekretärs die Abschaffung des Postens und die Einführung einer blockgebundenen „Troika“ forderte. Hammarskjölds Erfolg im Suez wurde durch die gleichzeitige Machtlosigkeit gegen die sowjetische Intervention in Ungarn sowie weitere Misserfolge in Guatemala oder Algerien gemindert. In seiner berühmten Oxford-Rede hat er gleichwohl das Ideal des internationalen Bediensteten prägend für all seine Nachfolger etabliert und eine bislang ungekannt aktive, politische Rolle des Generalsekretärs begründet.<sup>19</sup> Hammarskjöld wurde posthum mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

Auch die Wahl *U Thants* (1961–1971) galt erneut als die Wahl eines eher unauffälligen Kandidaten nach einem stark politisch aktiven Generalsekretär. Er bot u. a. mit seinem Brief an Kennedy und Chruschtschow den beiden Supermächten eine Kommunikationsebene, die eine (auch auf weiteren diplomatischen Kanälen vorbereitete), gesichtswahrende Lösung der Kuba-Krise 1962 ermöglichte. Im Kongo verfolgte er einen harten Kurs und schreckte nicht davor zurück, die UN-Soldaten auch in

<sup>19</sup> Vgl. Dag Hammarskjöld, *The International Civil Servant in Law and in Fact*, in: Andrew Cordier/Wilder Foote (Hrsg.), *Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations*, Vol. V, New York-London 1975, S. 471–489. Diese Rolle gründete er auf eine beachtlich tiefgründige politische Ethik, die er u. a. in Korrespondenzen mit Martin Buber und Albert Schweitzer entwickelte. Vgl. M. Fröhlich, (Anm. 4).

regelrechte Kampfeinsätze zu schicken. Sowohl im Vietnamkrieg als auch beim Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei war er jedoch trotz wiederholter Initiativen nicht in der Lage, eine wesentliche Rolle zu spielen. Als er 1967 nach der Aufkündigung des Stationierungsabkommens für die UNEF-Truppe durch Ägypten den Rückzug der Blauhelme anordnete und dem sich unmittelbar anschließenden Sechstagekrieg nichts entgegensetzen konnte, hatte er zugleich den Höhepunkt der Kritik an seiner Person und Amtsführung erreicht. Erneut war aber auch deutlich geworden, wie sehr der Generalsekretär von der Unterstützung der Mitgliedstaaten abhängig ist. Der gläubige Buddhist hatte schon seine Wiederwahl nur noch aus Pflichtgefühl angenommen und zog sich nach seiner Amtszeit schwer krank zurück.

Die Amtszeit *Kurt Waldheims* (1972–1981) war durch die Gleichzeitigkeit des Ost-West- wie auch des Nord-Süd-Konfliktes geprägt. Auch Waldheim musste 1973 einem weiteren Krieg im Nahen Osten mehr oder weniger tatenlos zusehen. Seine Bemühungen um die Freilassung der Geiseln aus der amerikanischen Botschaft in Teheran waren nicht unmittelbar von Erfolg gekrönt; die Geiselnahme steht jedoch symptomatisch für das Aufkommen des neuartigen, internationalen Terrorismus. Die frustrierende Lage im Libanon und ein Beschluss der Generalversammlung, in der Zionismus und Rassismus gleichgesetzt wurden, wurden auch dem Generalsekretär persönlich angelastet. Waldheim suchte in dieser Situation eine prononcierte politische Positionierung zu vermeiden und stattdessen durch stille Diplomatie zu arbeiten. In seinen eigenen Worten brauchte das Amt „keinen weltfernen visionären Intellektuellen (. . .), sondern einen handfesten Praktiker, der mit großer Geduld den Kontakt und das Gespräch mit jedermann suchte“.<sup>10</sup> Die Rücksichtnahme auf die Interessen aller ständigen Sicherheitsratsmitglieder brachte ihm so einerseits die schließlich am Widerstand Chinas gescheiterte Anwartschaft auf eine dritte Amtszeit ein, lässt ihn jedoch im Vergleich zu seinen Amtskollegen auch als passiv erscheinen. Ähnlich wie diese, konnte er aber gegen unmittelbare Großmachtinterventionen, wie im Falle des sowjetischen Einmarschs in Afghanistan 1979 wenig ausrichten. Die Debatte

<sup>10</sup> K. Waldheim (Anm. 6), S. 76.

um seine zunächst verschwiegene Rolle in der deutschen Wehrmacht legte im Nachhinein einen Schatten über seine Amtszeit.

Das Bild der Amtszeit *Javier Pérez de Cuéllars* (1982–1991) ist zweigeteilt. Während seine erste Amtsperiode durch die finanziell prekäre Situation der UNO, die Machtlosigkeit in Afghanistan oder im Falkland-Krieg geprägt war, wurde die zweite Amtszeit – bedingt durch das Tauwetter in der Blockkonfrontation und den Kurswechsel Gorbatschows – von einer Wiederbelebung der Möglichkeiten der UNO und des Generalsekretärs bestimmt. Erfolge bei der Beilegung der Konflikte in Afghanistan, Angola, Kambodscha, Namibia und dem Krieg zwischen dem Iran und dem Irak verbinden sich mit der symbolischen Verleihung des Friedensnobelpreises an die UN-Blauhelme 1988. Kurz vor Beginn des mit UN-Mandat geführten Krieges gegen den Irak nach der Invasion in Kuwait 1991, hatte de Cuéllar noch eine „last-Minute“-Vermittlungsreise nach Bagdad angetreten, die er jedoch erfolglos und gedemütigt abbrechen musste. Dies konnte aber die insgesamt gewachsene Rolle der UNO nicht schmälern.

Der bereits erwähnte Auftrag an *Boutros-Ghali* (1992–1996), eine „Agenda für den Frieden“ zu erarbeiten, kann symptomatisch für einen Großteil seiner Amtszeit gelten. Der Ägypter wollte im Nachklang zu Vorstellungen einer nunmehr anbrechenden „neuen Weltordnung“ den Anspruch globaler Führung durch die Weltorganisation etablieren.<sup>11</sup> Das ihm zunächst auch vom Sicherheitsrat zugestandene Vertrauen in die friedenssichernde Fähigkeit des Generalsekretärs und der Blauhelme wurde jedoch in den bürgerkriegsähnlichen Konflikten im auseinander fallenden Jugoslawien oder in Somalia schnell zurückgezogen. Erfolge in Kambodscha, Haiti oder Mozambique konnten nicht das Versagen der UNO bei der Tragödie in Srebrenica oder beim Völkermord in Ruanda, bei dem binnen weniger Wochen ca. 800 000 Menschen getötet wurden, überdecken. Erneut ist die Zuweisung von Verantwortung und Schuld allenfalls gebrochen möglich: In Somalia operierten die US-Soldaten außerhalb des UN-Rahmens; in Jugoslawien und Ruanda fehlten politischer Wille und militärische Ressourcen der Mit-

gliedstaaten, um die ethnischen Säuberungen und den Völkermord aufzuhalten. Boutros-Ghali nicht zuletzt in den USA innenpolitisch bedingte „Abwahl“ beendete einstweilen einen allzu selbstbewusst vorgetragenen Anspruch globaler Führung. Seine Konzepte von Konfliktnachsorge sowie eine durch die von ihm maßgeblich initiierten Weltkonferenzen erhöhte Aufmerksamkeit vormals als nachgeordnet angesehenen, sozialer und wirtschaftlicher Konfliktursachen legten gleichwohl wichtige Grundlagen für die anhaltende Debatte um globales Regieren.

*Kofi Annan* (seit 1997)<sup>12</sup> galt vor diesem Hintergrund zunächst als Mann Washingtons, der sich auf die interne Reform der Organisation konzentrieren würde. Tatsächlich hat er seit seinem Amtsantritt eine Reihe durchaus einschneidender Reformprojekte initiiert und vollendet, die größere Effizienz der Bürokratie und einen effektiveren Management-Stil im Hauptquartier etabliert haben. Auch konzeptionell hat er die Organisation und ihre Mitgliedstaaten in neue, geradezu revolutionäre Debatten um eine Qualifizierung des uneingeschränkten Souveränitätsprinzips geführt. Als Lehre aus Srebrenica und Ruanda verweist er auf eine notfalls auch durch die Staatengemeinschaft militärisch durchzusetzende „Verantwortung zum Schutz“ der Bevölkerung.<sup>13</sup> Erfolge in Nigeria oder Ost-Timor stehen Rückschläge bei Verhandlungen mit den Taliban oder zuletzt in Zypern entgegen. Sein Vermittlungserfolg mit Saddam Hussein 1998 löste sich bald wieder in Enttäuschung auf. Den Irakkrieg im Jahre 2003 konnte Annan nicht aufhalten, den Kosovo-Einsatz der NATO außerhalb des UN-Rahmens nahm er hin. Reforminitiativen zur besseren Gestaltung der Friedenseinsätze oder zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die UNO prägen die Jahre seit 1997. Neuartige, netzwerkähnliche Strukturen wie die des Globalen Paktes zur Einbindung der Privat-

<sup>11</sup> Vgl. Boutros Boutros-Ghali, *Global Leadership after the Cold War*, in: *Foreign Affairs*, 75 (1996), S. 86–98.

<sup>12</sup> Vgl. Manuel Fröhlich, *Die Annan-Agenda, Prägnungen, Erfahrungen und Schwerpunkte der Amtszeit Kofi Annans*, in: *Kofi Annan, Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997–2003*, S. 14–58; Friederike Bauer, *Kofi Annan. Ein Leben für den Frieden*, Frankfurt/M. 2005.

<sup>13</sup> Vgl. dazu den Bericht der so genannten Axworthy-Commission: *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, September 2001 (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/iciss-ciise/pdf/commission-report.pdf>).

wirtschaft in eine sozial verträgliche Gestaltung der Globalisierung sind zusammen mit dem von ihm vorangetriebenen Projekt der Millennium-Entwicklungsziele, die bis 2015 erreicht sein sollen, Markenzeichen seiner Amtszeit, die er durch eine umfassende Reform der UNO krönen will.<sup>14</sup> Seine Aufsichtspflicht im Rahmen des „Öl-für-Nahrung“-Programms der UNO sowie Skandale um UN-Blauhelmsoldaten ließen ihn insbesondere in den USA in die Kritik geraten. Oftmals steht dabei – wie so oft in der Geschichte der Vereinten Nationen – der Generalsekretär aber auch als Stellvertreter für in Wahrheit gegen die Organisation gerichtete Angriffe. Schon U Thant hat die Rolle des „Sündenbocks“ als „einen wichtigen Teil der Rolle des Generalsekretärs“ bezeichnet.<sup>15</sup>

## Zusammenfassung

Der Blick auf die Generalsekretäre der UNO hat eine Reihe von Besonderheiten dieses politischen Amtes aufgezeigt. Zentral für die jeweiligen Amtsinhaber war letztlich die Unterstützung durch die Mitgliedstaaten. Der politische Mechanismus einer „Vertrauensspirale“ erlaubte Generalsekretären, die zunächst bei kleineren Missionen Erfolg hatten, immer größere Verantwortung und Aktivitäten. Umgekehrt reduzierte sich ihr Spielraum jedoch bei mangelnder Unterstützung in ebenso schnellem Tempo bis schließlich zur Blockade jeglicher Aktivität.

Zwei strukturelle Ursachen für die durchaus prekäre Ausweitung des politischen Handlungsspielraums drängen sich auf. So fiel dem Generalsekretär zunächst angesichts des blockierten Sicherheitsrates in den fünfziger und sechziger Jahren eine bedeutende Exekutiv-Funktion zu, da der Rat allenfalls allgemeine und deutungs offene Resolutionen verabschiedete, oder die an seiner Stelle agierende Generalversammlung ebenfalls nur vage Handlungsvorgaben machte. Die zweite strukturelle Veränderung brachte sicherlich das Ende des Ost-West-Konfliktes. Konnte der Generalsekretär zuvor gelegentlich seine Position als „neutral“ in der Mitte zwischen den Positionen der Supermächte finden, so

erlaubte und forderte die neue weltpolitische Situation auch einen dezidiert eigenen, an den Zielen der Charta orientierten politischen Standpunkt. Die Vorteile und Verlockungen, aber auch die Schwierigkeiten und Gefahren dieser exponierten Rolle haben sowohl Boutros-Ghali als auch Kofi Annan erfahren.

Bilanzierend können zwei hauptsächliche Gefahrenquellen für die „Lebensdauer“ des UN-Generalsekretärs identifiziert werden: Verlust der Unterstützung eines oder mehrerer Sicherheitsratsmitglieder (Lie – UdSSR; Hammarskjöld – UdSSR, Frankreich; Waldheim – China; Boutros-Ghali – USA) sowie schlichtweg – aber durchaus symptomatisch – Krankheit (U Thant), Erschöpfung (de Cuéllar) und Unfall (Hammarskjöld). Jeder Generalsekretär hat seinen eigenen Stil in das Amt eingebracht und den Anspruch sowie die Grenzen des Amtes neu vermessend. Gleichwohl hat sich eine zwischen besonders aktiven und besonders passiven Amtsführungen erkennbare Tradition herausgebildet. Gemein ist allen bisherigen Amtsinhabern, dass sie in Anbetracht der Tatsache, ohne klassische Machtmittel wie Finanzen oder Militär auskommen zu müssen, wesentlich auf ihre „moralische Kraft“ angewiesen sind. Diese macht letztlich in ihren Stärken und Schwächen die „Divisionen“ des Generalsekretärs aus. 1945 hatte die Vorbereitungskommission der UNO zum Amt des Generalsekretärs geschrieben: „(. . .) Wie kein anderer wird der Generalsekretär für die Vereinten Nationen als Ganzes stehen. In den Augen der Welt und der seiner Mitarbeiter muss er die Prinzipien und Ideale der Charta verkörpern. (. . .) [Ihm] wurden ziemlich besondere Rechte verliehen, die über jegliche Rechte hinausgehen, die zuvor dem Leiter einer internationalen Organisation übertragen wurden. (. . .) Es ist unmöglich vorherzusagen, wie [diese] angewandt werden (. . .) aber die Verantwortlichkeiten, die dem Generalsekretär übertragen werden, werden die Ausübung höchster Qualitäten in politischem Urteilsvermögen, Takt und Integrität erfordern.“<sup>16</sup> Diese Anforderungen werden auch für den Nachfolger – oder die Nachfolgerin – von Kofi Annan entscheidend sein.

<sup>14</sup> Vgl. jüngst Annans Reformbericht „In larger freedom“ (UN Doc. A/59/2005 vom 21. 3. 2005).

<sup>15</sup> Sithu U Thant, Die Rolle des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen, 19 (1971), S. 160.

<sup>16</sup> Report of the Preparatory Commission of the United Nations (PC/20) vom 23. 12. 1945, Chapter VIII Sect. 2 Para. 16, S. 87.



# Die Friedenseinsätze der VN

Wiederholt sind den Vereinten Nationen (VN) und ihren Friedenseinsätzen der Abstieg in die weltpolitische Bedeutungslosigkeit prophezeit worden. Die schweren

## Dr. Winrich Kühne

Dr. jur; geb. 1944; Direktor des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze, Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin. w.kuehne@zif-berlin.org

Rückschläge in Somalia, auf dem Balkan und der Völkermord in Ruanda 1994 sind unvergessen. Nach dem schnellen militärischen Sieg der USA über das Saddam-Regime, ein Krieg ohne die Zustimmung der VN, erreichte die Kritik ihren Höhepunkt.

Ein Blick zurück auf die tatsächliche Entwicklung der VN-Friedenseinsätze der letzten zwei Jahre zeigt jedoch etwas anderes. Die Einsätze erfuhren eine eindrucksvolle Bestätigung. Mit der Zustimmung der USA wurde das Sekretariat der Weltorganisation in New York mit der Planung und Durchführung einer Reihe von Einsätzen beauftragt: Liberia, Haiti, Burundi, Elfenbeinküste und kürzlich der Sudan. Insgesamt ist die Zahl der Einsätze damit auf 18 angestiegen – mit einer Zahl von knapp 80 000 Blauhelmen und mehreren Tausend internationalen Polizisten und zivilen Experten, wenn der Einsatz im Sudan seine volle Stärke erreicht hat.

Die USA dagegen mussten im Irak einsehen, dass erfolgreiche Kriegsführung mit massiver technischer Überlegenheit das Eine – die erfolgreiche Wiederherstellung des Friedens jedoch etwas Anderes ist. Und überraschenderweise kam kürzlich auch die „RAND Corporation“ in zwei umfangreichen Studien zu dem Ergebnis, dass die VN mit ihren Friedenseinsätzen in acht untersuchten Fällen eindeutig erfolgreicher gewesen seien als die USA mit einer vergleichbaren Zahl.<sup>1</sup> Der *Economist* schloss sich diesem Tenor im März 2005 an und verwies auf eine Oxford Studie, die feststellt, „peacekeepers

are by far the most cost-effective way of stabilizing a failed state“<sup>2</sup>.

## Erfolg ungewiss – die laufenden Einsätze

Beide Studien können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die VN und ihre Friedenseinsätze gegenwärtig in großen Schwierigkeiten stecken. Im Kosovo zum Beispiel wurden die NATO und die VN seinerzeit mit Begeisterung empfangen. Inzwischen ist die Stimmung in offene Ablehnung umgeschlagen. Die Unruhen im März des letzten Jahres haben den Stimmungsumschwung schlagartig ans Tageslicht gebracht. Ein Grund ist der ungelöste politische Status des Gebiets. Die VN-Mission muss weiter auf der Basis eines Mandats operieren, das von über 90 Prozent der Bevölkerung in seiner Grundausrichtung nicht akzeptiert wird, obwohl die Lektion anderer Friedenseinsätze ist, dass Mandate, die von der Mehrheit der Bevölkerung nicht mitgetragen werden, wenig Aussicht auf erfolgreiche Umsetzung haben. Das gilt zumal dann, wenn sich die wirtschaftlichen Perspektiven nicht verbessern, gerade was die Jugendlichen betrifft. Sie waren bei den Märzunruhen im Kosovo des letzten Jahres an vorderster Front.

In der Demokratischen Republik (DR) Kongo, dem früheren Zaire, stehen die Dinge noch schlechter. Das Land ist so groß wie Westeuropa, jedoch ohne funktionierende staatliche Strukturen. Sie erodierten unter der jahrzehntelangen Diktatur Mobutus. Warum die Mitglieder des Sicherheitsrates (SR) dennoch glaubten, dass ein Friedenseinsatz mit erst nur knapp 3 000 und inzwischen ca. 17 000 Blauhelmen erfolgreich sein könnte, bleibt unerklärlich. Kofi Annan hat sich gegen diesen viel zu kleinen Einsatz vehement gewehrt.

Die Liste der Einsätze, bei denen ein längerfristiger Erfolg der VN gegenwärtig nur schwer zu sehen ist, ist lang. Afghanistan ist

<sup>1</sup> Vgl. James Dobbins/Seith G. Jones u. a., in: *The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq*, The RAND Corporation, Santa Monica 2005 und *America's Role in Nation-Building – From Germany to Iraq*, The RAND Corporation, Santa Monica 2003.

<sup>2</sup> Vgl. Paul Collier/Anke Hoeffler, *The Challenge of Reducing Global Incidence of Civil War*, Oxford University, Department of Economics, Copenhagen Challenge Paper, 23. 4. 2004, S. 22.

weit entfernt von einer demokratischen, rechtsstaatlichen Stabilisierung. Ähnlich unsicher sind die Perspektiven in Haiti und Liberia. In beiden Ländern interveniert die internationale Gemeinschaft mit Hilfe der VN innerhalb von zehn Jahren bereits zum zweiten Mal in großem Maßstab. Auch in der Elfenbeinküste ist der Friedensprozess weiter sehr fragil. Verhandlungen in Südafrika haben jedoch kürzlich die Chance eröffnet, dass sich die Konfliktparteien doch noch auf Wahlen im Oktober dieses Jahres verständigen könnten. Der Westsahara-Konflikt dagegen bleibt weiterhin ungelöst, und in dem von vier Jahrzehnten Bürgerkrieg zerrütteten Sudan geht die VN-Mission einem ähnlich ungewissen Abenteuer entgegen wie im Kongo. Lediglich gut 10 000 Blauhelme, Polizisten und zivile Experten sollen in dem riesigen Land eingesetzt werden, unter ihnen deutsche Militärbeobachter und zivile Experten.

Gegenüber der Liste dieser Schwierigkeiten nehmen sich die zwei gegenwärtig in der Abschlussphase befindlichen Einsätze in Ost-Timor und Sierra Leone wie Ausnahmen von der Regel aus. Sie verlaufen erfolgreich. Auch in dem kleinen zentralafrikanischen Staat Burundi haben sich die Dinge nach der erfolgreichen Abhaltung eines Referendums Ende Februar ins Positive gewendet.

## Zerfallende Staaten, Kriminalität und Völkermord

Die gegenwärtigen Schwierigkeiten der VN-Friedenseinsätze werden verständlich, wenn man die Ausgangslage betrachtet: Der Zerfall von Staaten und die Ausweitung sozio-ethnischer, bürgerkriegsähnlicher Konflikte sind nach dem Ende des Kalten Krieges zu einer fundamentalen Bedrohung des globalen Friedens und der Sicherheit in der Welt geworden. „Complex emergencies“ oder „war-torn societies“, wie diese Konflikte im angelsächsischen Raum treffend genannt werden, stürzen ganze Regionen in Chaos und Verderben. Der Balkan Anfang der neunziger Jahre mit dem zerfallenden Jugoslawien sowie Zentralafrika mit dem Völkermord in Ruanda und dem anschließenden Zusammenbruch des Kongo sind dafür ebenso dramatische Beispiele wie die Konflikte in Westafrika. Ob Teile des Mittleren Ostens und Zentralasiens einen ähnlichen

Weg gehen werden, falls die Stabilisierung Afghanistans und des Iraks nicht gelingen sollten, bleibt abzuwarten.

Die „Flächenbrände“ in den verschiedenen Regionen sind verbunden mit humanitären Katastrophen größten Ausmaßes. Die Dynamik der Gewalt der durch Staatszerfall bedingten Konflikte ist eine völlig andere als die bei zwischenstaatlichen Kriegen. In Somalia, Ruanda und Burundi, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Afghanistan, dem Sudan, der DR Kongo, Sierra Leone, Liberia, Haiti etc. haben Millionen von Menschen ihr Leben verloren. Eine noch größere Zahl wurde vertrieben oder musste flüchten. Es scheint, dass – zumindest quantitativ gesehen – nicht mehr die Verletzung der Menschenrechte durch diktatorische Staatsorgane im Vordergrund steht, sondern Gewalt und Willkür aufgrund des Zusammenbruchs des staatlichen Gewaltmonopols im Zuge des Staatsversagens. Völkermord ist wieder ein Faktum der internationalen Politik. Zugleich sind zerfallende Staaten zu einem Nährboden für organisierte Kriminalität und internationalen Terrorismus geworden.

## Die Entwicklung des UN-Peacekeeping

Die internationale Gemeinschaft tat und tut sich schwer, dem Problem des Staatszerfalls und den daraus resultierenden regionalen Problemen Herr zu werden. Im ersten Schritt, ab Anfang der neunziger Jahre, versuchte sie es mit einem in den Zeiten des Kalten Krieges entstandenen Instrument, nämlich den Blauhelmen. Ihnen war schon 1988 kollektiv der Friedensnobelpreis verliehen worden. Die darauf folgenden erfolgreichen Einsätze erst in Namibia und Mittelamerika und dann in Kambodscha und Mosambik weckten größte Hoffnungen hinsichtlich der zukünftigen Rolle des Peacekeeping bei der Prävention und Lösung der „neuen“ Konflikte. Diese Hoffnung war trügerisch. Die Rückschläge in Angola (1992), Somalia (1993) und in Ruanda (1994) sowie Bosnien-Herzegowina leiteten eine grundlegende Ernüchterung ein. Die VN und das Peacekeeping gerieten in Misskredit, obwohl weniger sie selbst als häufig der mangelnde politische Wille der internationalen Führungsmächte und der internationalen Gemeinschaft für die Fehlschläge verantwortlich war.

Das Scheitern der VN war zugleich aber auch Ausdruck grundlegender konzeptioneller Probleme. Das traditionelle Peacekeeping war vor allem für Kriege zwischen Staaten beziehungsweise zwischen klar definierbaren Konfliktparteien wie in Namibia entwickelt worden, nicht aber für im Zerfall befindliche Staaten und Gesellschaften. Bei innerstaatlichen Konflikten stellen sich die Fragen der Anwendung von militärischer Gewalt, von Konsens und Unparteilichkeit ebenso wie die Frage des Wiederaufbaus in einer völlig veränderten und weit komplizierteren Weise als bei zwischenstaatlichen Kriegen.

Die VN ebenso wie die internationale Friedens- und Konfliktforschung brauchten dennoch lange, um diese Veränderungen zur Kenntnis zu nehmen. Zentrale Aufgabe der ersten Generation von Friedenseinsätzen war die Überwachung von Waffenstillständen bei zwischenstaatlichen Kriegen. Hierzu zählten beispielsweise die Einsätze im Sinai, in Zypern oder auf den Golanhöhen. Einverständnis der Konfliktparteien, Unparteilichkeit und Anwendung von Gewalt ausschließlich zur Selbstverteidigung waren und sind die grundlegenden Prinzipien dieser ersten Generation. Ihr Personal bestand fast ausschließlich aus Militär.

Ende der achtziger Jahre, parallel zum Ende des Ost-West-Konflikts, entwickelte sich eine zweite, durch Multidimensionalität der Aufgabenfelder gekennzeichnete Generation von Friedenseinsätzen. Im Gegensatz zur ersten Generation beschränkten sie sich nun nicht mehr nur auf das bloße Überwachen von Waffenstillständen. Beendigung der Konflikte durch Mechanismen der politischen, sozialen und ökonomischen Konfliktlösung kam als strategische Aufgabe hinzu. Die Einsätze wurden wesentlich dynamischer in ihrer Konfliktlösungsfähigkeit. Die Mehrheit der Einsätze der ersten Generation dauert bis heute an, während verschiedene der zweiten wie in Namibia, Zentralamerika, Kambodscha und Mosambik relativ schnell abgeschlossen werden konnten. Polizei (CIVPOL) und ziviles Personal wurden dabei wichtige Partner des Militärs. Zugleich wurden die Einsätze jedoch viel komplexer. Die Koordination der Vielzahl von Akteuren ist ein bis heute nicht gelöstes Problem.

Die Realität des gewaltsamen Staatsversagens oder Staatszerfalls brachte dann jedoch

eine bittere Einsicht. In Somalia, dem früheren Jugoslawien, Liberia, Haiti, Ruanda und anderen Ländern bedeutete die feierliche Unterzeichnung von Friedens- oder Waffenstillstandsvereinbarungen keineswegs ein Ende der Gewalt. Hunderte von ihnen wurden gebrochen. Nationale, regionale und lokale Führer, Warlords und bewaffnete Gruppen sind in diese Gewalt verstrickt und schaffen eine Lage, die für die traditionellen, auf die persönliche Selbstverteidigung beschränkten Blauhelme nicht mehr zu bewältigen ist.

Die alte Doktrin der strikten Nichtanwendung von Gewalt außer im Falle der persönlichen Selbstverteidigung ließ sich nicht länger aufrechterhalten. In Somalia sah sich der VN-Sicherheitsrat gezwungen, die Friedenstruppen mit einem „robusten“, auf Kapitel VII der VN-Charta basierenden Mandat auszustatten, das die begrenzte Anwendung von Gewalt erlaubt. Die dritte Generation der Friedenseinsätze, das sogenannte Robuste Peacekeeping war geboren. Zahlreiche weitere Mandate dieses Typs folgten.

Robuste, multidimensionale Friedenseinsätze sind zu definieren als Einsätze, in denen die traditionellen Prinzipien des Peacekeeping weiter gelten, bei dem darüber hinaus aber die Möglichkeit besteht, Gewalt im Sinne militärischer Zwangsmaßnahmen in begrenztem Umfang zur Verteidigung und Durchsetzung des Mandats gemäß der Charta anzuwenden. Wichtigste Aufgabe des Militärs ist es, für die nichtmilitärischen Akteure und ihre zivile Wiederaufbauarbeit ein sicheres Umfeld zu schaffen. Denn der Satz, dass Konflikte in der Regel nicht mit militärischen Mitteln gelöst werden können, ist zwar richtig. Er bedarf aber der Ergänzung durch einen zweiten: Ohne ein sicheres Umfeld können die nichtmilitärischen Mittel, also das sogenannte Peacebuilding, nicht wirksam werden. Letzteres braucht zudem die volle Unterstützung der Konfliktparteien und der Bevölkerung. Konsens und Unparteilichkeit bleiben deswegen Schlüsselprinzipien. Die rechte Balance zwischen diesen beiden Prinzipien und einem gegebenenfalls robusten Vorgehen ist im Einzelfall äußerst schwierig und stellt höchste Ansprüche an das Führungs- und Einsatzpersonal. Zwischen den Risiken des Nichthandelns und der Gefahr einer unkontrollierten Eskalation ist abzuwägen.

Das robuste Peacekeeping hat sich inzwischen als die dominante Einsatzform moderner Friedenseinsätze durchgesetzt. Die Entwicklung der Friedenseinsätze ist jedoch nicht bei der dritten Generation stehen geblieben. Inzwischen kann man sogar von einer vierten Generation von Einsätzen sprechen, auch wenn diese Bezeichnung noch nicht in den Sprachgebrauch der VN eingegangen ist. Denn einige Einsätze der dritten Generation sind nicht nur robust und multidimensional, sondern wurden auch hinsichtlich der Übernahme politischer und administrativer Verantwortung um ein qualitativ völlig neues Element ergänzt, nämlich die ausdrückliche, interimistische Übernahme von „exekutiven“ Aufgaben, also von Regierungsgewalt. In Ansätzen geschah das schon Anfang der neunziger Jahre in Kambodscha, umfassend dann später im Kosovo und in Ost-Timor sowie – hier allerdings nur mit Einschränkungen – in Bosnien und Herzegowina.

Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Ausweitung der internationalen Befugnisse nicht nur Rechte und Handlungsmöglichkeiten, sondern auch eine umfassende Verantwortungsübernahme für das betreffende Land bedeutet. Das zieht zwangsläufig einen wesentlich größeren Mitteleinsatz als bei nicht-exekutiven Einsätzen nach sich. Es ist deswegen kein Zufall, dass „exekutive Mandate“ vom Sicherheitsrat bisher nur bei Ländern autorisiert wurden, die zwei Voraussetzungen erfüllen: Sie sind vergleichsweise klein und liegen in für Groß- oder Mittelmächte strategisch wichtigen Regionen. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, wie im Kongo, in Sierra Leone und Liberia oder auch in Afghanistan, dann autorisiert der Sicherheitsrat keine exekutiven Mandate, auch wenn das von der Sache her – dem Ausmaß des Staatsversagens – durchaus geboten sein könnte.

Insgesamt lassen sich die robusten Friedenseinsätze, seien sie exekutiver oder nicht exekutiver Art, als eine Art militarisierte, den Gewaltbedingungen in zerfallenden Staaten gerecht werdende internationale Polizeieinsätze charakterisieren. Diese Charakterisierung steht im Einklang mit der Erkenntnis, dass im Zentrum der Problematik von zerfallenden oder fehlgeschlagenen Staaten ein extremer Verlust von öffentlicher Sicherheit und Ordnung steht. Diese müssen zumindest ansatzweise wiederhergestellt werden, bevor

die zweite strategische Aufgabe moderner Friedenseinsätze in Angriff genommen werden kann – das Peacebuilding.

## Peacebuilding

Das Konzept des „Post-Conflict Peacebuilding“ nahm erstmals in der Agenda für den Frieden, die Generalsekretär Boutros Ghali 1992 veröffentlichte, einen prominenten Platz ein. Es wurde dann 1995 von Kofi Annan weiterentwickelt und von den VN in einer Reihe von Resolutionen in seiner grundlegenden Bedeutung ausdrücklich unterstützt. Erste Ziele des Peacebuilding sind die Verhinderung des Wiederauflebens der gewaltsamen Auseinandersetzungen und der Aufbau von Strukturen, die es einer Gesellschaft ermöglichen, Konflikte künftig ohne die Anwendung von Gewalt zu lösen. Trotz dieses konfliktpräventiven Elements sind die Ausgangspunkte von Konfliktprävention und Peacebuilding grundverschieden. Letzteres setzt im Unterschied zu Ersterem in Situationen an, in denen Krieg und Gewalt bereits stattgefunden haben, wo Traumata zu heilen, Minenfelder zu räumen, ehemalige Kämpfer zu entwaffnen und Tausende oder gar Millionen von Flüchtlingen zu reintegrieren sind.

Obwohl das Peacebuilding zweifellos ein strategisches Element gegenwärtiger Friedenseinsätze ist, gibt es dennoch bis jetzt keine operativ-praktisch verwendbare Definition, also eine alle Akteure verbindende Grundlage für eine wirklichkeitsnahe Planung und Durchführung. Die den VN nahe stehende International Peace Academy (IPA) in New York stellt kritisch fest: „Peacebuilding has become a catch concept . . . It is indiscriminately used to refer to preventive diplomacy, preventive development, conflict prevention, conflict resolution and post-conflict reconstruction.“<sup>13</sup> Und eine von der GTZ in Auftrag gegebene Studie internationaler Experten schlussfolgert ganz ähnlich, nämlich dass es „unter den Akteuren der deutschen Entwicklungskooperation kein gemeinsames Verständnis über das Peacebuilding als eine Methode, Konzept oder Ansatz gibt“<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> J. Tschirgi, Post-Conflict Peacebuilding Revisited, International Peace Academy, New York, Oktober 2004.

<sup>14</sup> GTZ, Joint Utstein Study of Peacebuilding, National Report on Germany, Eschborn 2003, S. 5.

Aus der Schwierigkeit, eine allgemein verbindliche und für die praktische Arbeit ausreichend konkrete Definition des Peacebuilding zu finden, wird nur schwer ein Ausweg zu finden sein. Ein pragmatisches Vorgehen dürfte der einzige Ausweg sein, das heißt eine Operationalisierung des Begriffs anhand der Aufgabenfelder, die sich in der Praxis konkret als die wichtigsten Bereiche des Peacebuilding herauskristallisiert haben. Neben der kurzfristigen Nothilfe und dem längerfristigen wirtschaftlichen Wiederaufbau sind das vor allem die Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kombattanten und anderer bewaffneter Gruppen, Aufbau ziviler Verwaltungs-, Regierungs- und Justizstrukturen auf der Basis von Rechtsstaatlichkeit, Beachtung der Menschenrechte sowie Durchführung von Wahlen und weitere, für die längerfristige Demokratisierung, Stabilität und Aussöhnung wichtige Maßnahmen.<sup>15</sup>

## Kooperation und Kohärenz

Institutionell waren die VN auf den Umgang mit dem Peacebuilding schlecht eingerichtet. Dem Geiste der VN-Charta folgend hatte sich zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung hinsichtlich der Friedenseinsätze eine relativ strikte Arbeitsteilung eingebürgert. Der Sicherheitsrat befasste sich in seinen Mandaten vor allem mit ihrem militärischen Teil, während das Peacebuilding im Wesentlichen Sache der Generalversammlung war. Entsprechend hatte sich auch die Arbeitsteilung im Sekretariat der VN entwickelt: Das militärische Peacekeeping fällt vor allem in die Zuständigkeit des Department for Peacekeeping Operations (DPKO), das Peacebuilding jedoch in die des Department for Political Affairs (DPA) und anderer Einrichtungen der VN. Es liegt auf der Hand, dass diese Art der Aufgabenverteilung nicht förderlich für ein kohärentes Planen und Durchführen der Einsätze ist. Schrittweise wuchs im Sicherheitsrat daher die Bereitschaft, den veränderten Anforderungen Rechnung zu tragen. Strategische Elemente des Peacebuilding wurden in seine Mandate einbezogen. Schwerer dagegen tun sich nach wie vor das DPKO und das DPA in der Ab-

grenzung und Koordination ihrer Aufgaben. Die Zusammenlegung der beiden Abteilungen zugunsten einer stringenteren Planung der Friedenseinsätze erschiene durchaus sinnvoll. Sie stößt jedoch unter anderem bei ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates auf wenig Gegenliebe. Die Leitung des DPKO ist zu einem „Erbhof“ Frankreichs und die DPA zu einem Großbritannien geworden. Basis der Bemühungen um eine kohärente Planung der Friedenseinsätze der VN müssen deswegen vorerst die schon im Brahimi Report vorgeschlagenen Integrated Mission Task Forces des UN-Sekretariats bleiben.

## Local Ownership

In den Mandaten des Sicherheitsrates wird, quasi rituell, die Bedeutung von „local ownership“ und „civil society“ als oberste Gebote des Peacebuilding postuliert. In der Praxis stößt ihre Umsetzung jedoch auf größte Schwierigkeiten. Wer beansprucht „local ownership“ und „civil society“ in von Staatszerfall und Gewalt zerrütteten Gesellschaften? Sind es die nach westlichem Vorbild funktionierenden NROs, die dieses Ownership vertreten, obwohl sie in der Bevölkerung in der Regel keine signifikante Machtbasis haben? Sind es die traditionellen Führer, die durch Kolonialismus, jahrzehntelange Diktatur und Einparteienherrschaft und schließlich Bürgerkrieg häufig korrumpiert und vor allem um ihr eigenes Wohl besorgt sind? Oder sind es die Warlords und ihre Milizen, die sich zugleich als politische Bewegungen oder Rebellen gerieren und auf der Basis ihrer Waffen keinen Zweifel an ihrem Anspruch auf Ownership lassen?

Alle, die auf dem Balkan, in Afghanistan, in Westafrika oder dem Kongo als Militär, Polizist oder ziviler Experte eingesetzt waren, wissen, wie schwierig es ist, eine tragfähige und konkrete Antwort auf diese Frage zu geben. Die Zivilgesellschaft, die in den akademischen Studien, den Deklarationen der internationalen Akteure und vieler Politiker eine so zentrale Rolle spielt, ist vor Ort im Sinne eines handlungsfähigen Partners schwer auszumachen. Das ist, bei einigem Nachdenken, auch nicht verwunderlich. Denn tatsächlich befinden sich alle diese Länder und ihre Bevölkerung, sei es in Zentralasien, Afrika oder auf dem Balkan, in einem grundlegenden und äußerst konflikthaf-

<sup>15</sup> Vgl. eine ausführliche Beschreibung der wichtigen zivilen Aufgabengebiete in Friedenseinsätzen auf der Webseite des ZIF unter [http://www.zif-berlin.org/de/Rekrutierung\\_und\\_Betreuung/Taetigkeitsfelder.html](http://www.zif-berlin.org/de/Rekrutierung_und_Betreuung/Taetigkeitsfelder.html)

ten Umwälzungsprozess. Der Begriff des „Staatsversagens“ greift jedoch zu kurz. Mehr oder weniger alle Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens sind betroffen: Staat, Wirtschaft, Kultur, Religion und Familie.

Es ist nachvollziehbar, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit von lokalen und internationalen Akteuren schwer zu organisieren ist. Dennoch ist sie von strategischer Bedeutung für den Erfolg von Friedenseinsätzen. Denn ohne diese Zusammenarbeit und die schrittweise, eigenverantwortliche Übernahme aller für ein demokratisches und friedliches Zusammenleben notwendigen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufgaben durch die lokale Bevölkerung kann dieser Erfolg nicht eintreten. Genau damit haben gegenwärtig jedoch die Einsätze auf dem Balkan, in Zentralasien, Haiti oder in Afrika große Schwierigkeiten. Zwangsläufig dehnt sich ihre Verweildauer immer mehr aus. Der anfangs erhoffte baldige Rückzug in ein, zwei oder drei Jahren verschiebt sich auf zehn, fünfzehn oder mehr Jahre. Gegenwärtig ist völlig ungewiss, wann die internationale Präsenz in den genannten Ländern und Regionen beendet werden kann.

## Realistische Konzepte

Die Frage der verbesserten Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren und der Langfristigkeit der Einsätze verbindet sich mit einem dritten, ungelösten Problem: Sind die den Peacebuildern in den Mandaten vorgegebenen Konzepte realistisch? Rechtsstaatlichkeit, Good Governance, Gerechtigkeit und Versöhnung sowie die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration aller bewaffneten Einheiten und Milizen sind zweifellos wichtige und zwischenzeitlich auch universal anerkannte Prinzipien. Ihr Inhalt orientiert sich jedoch weitgehend an der Wirklichkeit etablierter Demokratien in den Industriegesellschaften. Dort funktionieren sie nur aufgrund einer soliden wirtschaftlichen, institutionellen und bildungspolitischen Infrastruktur.

Genau diese Bedingungen sind jedoch in den von Krieg und Staatszerfall zerrütteten Ländern mit zumeist noch sehr autoritär-traditionellen Clan- und Gemeinschaftsstrukturen nicht vorhanden. Entsprechend hilflos sind die internationalen Akteure bei der Umsetzung

der in den Mandaten vorgeschriebenen hochfliegenden Konzepte. Einige der lokalen Akteure verstehen sich unter dem Stichwort organisierte Kriminalität bestens darauf, von der internationalen Präsenz zu profitieren. Sie wissen die traditionellen Clan- und Gemeinschaftsstrukturen ebenso wie die Fluidität globaler Markt- und Wirtschaftsstrukturen geschickt zu ihrem Vorteil zu nutzen – und finden dabei reichlich internationale Partner. Die organisierte Kriminalität ist inzwischen zu einem Haupthindernis für ein erfolgreiches Peacebuilding geworden.<sup>16</sup>

Es ist also dringend geboten, die oben genannten Konzepte im Rahmen des Peacebuilding konzeptionell auf ein realistisches Maß zu reduzieren. Insbesondere müssen für die verschiedenen Bereiche sehr viel klarere, individuelle Phasenmodelle der Umsetzung im Hinblick auf eine genuine Beteiligung und Verantwortungsübernahme durch die lokalen Akteure erarbeitet werden. Die Einsätze in Ost-Timor und in Sierra Leone ebenso wie die internationale Präsenz in Bosnien und Herzegowina dürften insoweit interessantes Lehrmaterial bereithalten. Denn alle drei befinden sich in der Abbau- beziehungsweise Reduzierungsphase.

## Regionalorganisationen an die Front?

Die VN sind heute ganz offensichtlich nicht mehr der einzige Akteur auf dem Gebiet der Friedenseinsätze. Der Kreis multilateraler Akteure hat sich erweitert. Das ist für die Zukunft der Friedenseinsätze eine wichtige Tatsache. Nur wenigen ist bekannt, dass es bereits seit der Gründung der Vereinten Nationen einen Abschnitt in ihrer Charta gibt, der sich mit der Rolle der regionalen Einrichtungen bei der Friedenssicherung befasst. Dieser Abschnitt, das sogenannte Kap. VIII, geriet in der Zeit des Kalten Krieges weitgehend in Vergessenheit, obwohl in ihm unter anderem gefordert wird, dass die UN-Mitgliedstaaten in erster Linie ihre regionalen Einrichtungen zur friedlichen Beilegung „örtlich begrenzter Streitigkeiten“ nutzen sollen (Art. 52 ff.).

<sup>16</sup> Vgl. dazu den ZIF-Report: Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding – Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa, 7th International Berlin Workshop, Berlin December 2003 unter [http://www.zif-berlin.org/Downloads/Berlin-Workshop\\_2004.pdf](http://www.zif-berlin.org/Downloads/Berlin-Workshop_2004.pdf)

In der Zeit des Kalten Krieges waren die regionalen Organisationen in Europa und Afrika mehr oder weniger paralytisch, in Asien praktisch nicht existent. Lediglich die OAS (Organisation der Amerikanischen Staaten) wurde vereinzelt aktiv. Diese Situation hat sich jedoch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gerade in Europa und Afrika grundlegend geändert. In Europa übernahm die OSZE eine wichtige Rolle bei der friedlichen und demokratischen Transformation der baltischen und osteuropäischen Staaten sowie auf dem Balkan und später im Kaukasus bis hin nach Zentralasien. Zahlreiche Kurz- und Langzeitmissionen wurden eingerichtet, die dem Typ nach allerdings sehr anders sind als die Einsätze der VN. Dynamik entwickelte dann die EU durch den Aufbau der ESVP (Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik). Schneller als erwartet ersetzte sie erst die VN-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina und dann die SFOR (Stabilisation Force) durch die „Operation Althea“. In Mazedonien hat die ESVP sich ebenfalls erfolgreich engagiert, ebenso wie kurzfristig im Ost-Kongo mit der von Frankreich angeführten „Operation Artemis“. Der nächste große Schritt wird die Übernahme der VN-Polizeimission und wohl auch der SFOR im Kosovo sein, geplant für 2006 oder 2007, nach einer besseren Klärung des politischen Status' des Kosovo. Und ganz aktuell wird in der EU auch über die Entsendung einer ca. 200 Kopf starken Friedenstruppe in die indonesische Krisenprovinz Aceh nachgedacht.

Erfolgt diese Übernahme, dann haben die VN – zumindest vorerst – ihre unmittelbare Rolle bei der Organisation und Durchführung von Friedenseinsätzen in Europa abgegeben. Ähnliches gilt dann mit Einschränkungen für die NATO, die in Bosnien und im Kosovo an zwei friedenssichernden Großeinsätzen in Europa beteiligt ist. Sie wird zunehmend frei für die Übernahme außereuropäischer, im Hinblick auf den Grad der Robustheit, Beweglichkeit und logistischen Absicherung besonders schwieriger Friedenseinsätze. Der Irak und Palästina könnten die nächsten Einsatzgebiete sein. In beiden Fällen wird wahrscheinlich ein Modell zur Anwendung kommen, das zuerst im Kosovo und dann in Afghanistan praktiziert wurde, nämlich ein paralleles Agieren der NATO im militärischen und der VN im Peacebuilding-Bereich.

In Afrika hat eine mit Europa durchaus vergleichbare dynamische Entwicklung regionaler Organisationen stattgefunden. Ähnlich wie bei der EU war es eine ursprünglich für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und Integration gegründete Einrichtung, ECOWAS (Economic Community of West African States), die einen enormen Sprung nach vorne gemacht hat. Getrieben von der Gefahr eines regionalen „Flächenbrandes“ in Westafrika durch den Bürgerkrieg in Liberia Anfang der neunziger Jahre, verständigten sich die Staatsoberhäupter der Region nicht nur sehr schnell auf eine gemeinsame Friedenstruppe, sondern Ende der neunziger Jahre auch auf einen Mechanismus zur Prävention und Beendigung regionaler Konflikte. Er sucht weltweit seinesgleichen. Insbesondere wurde ein „Mediation and Security Council“ eingerichtet. In diesen werden jeweils zehn der 15 Mitgliedstaaten gewählt, die wiederum – auf der Ebene der Regierungschefs – mit einer Zweidrittelmehrheit verbindlich das Vorgehen (einschließlich einer direkten militärischen Intervention) bei zwischenstaatlichen und internen Konflikten beschließen können. Das ist bereits in verschiedenen Fällen wie in Sierra Leone und der Elfenbeinküste erfolgt. Anders als der Sicherheitsrat der VN ist das ECOWAS-Gremium nicht durch ein Vetorecht behindert. Das macht es handlungsfähig. Die Europäer, deren regionale Einrichtungen natürlich über weit bessere Ressourcen als ECOWAS verfügen, können nur davon träumen, dass sich ihre Staatsoberhäupter für die ESVP auf ein ähnlich effektives Modell einigen.

Große Fortschritte haben schließlich zwei weitere afrikanische Einrichtungen gemacht. Zum einen wurde eine bis dahin weitgehend irrelevante Organisation, IGAD (Intergovernmental Authority for Development), zu einem wichtigen legitimatorischen Rahmen für die langwierigen Friedensverhandlungen in Somalia und im Sudan. Sie hat bisher jedoch, anders als ECOWAS, keine eigenen Friedenstruppen. Zum anderen hat sich die Afrikanische Union (AU) einen ECOWAS ähnlichen, wenn auch in seinen Entscheidungsbefugnissen nicht so weitgehenden „Peace and Security Council“ zugelegt. In Burundi hat die AU unter der Führung Südafrikas bereits einen größeren Friedenseinsatz durchaus zufrieden stellend durchgeführt und im letzten Jahr an die VN übergeben. In Dafur im Sudan sah sich die AU

dann gezwungen, mit dem Schutz der dortigen Bevölkerung eine Aufgabe zu übernehmen, die weit über ihre organisatorischen, logistischen und militärischen Kräfte hinausgeht. Den Afrikanern blieb jedoch keine andere Wahl. Die internationale Gemeinschaft und ihre Führungsmächte waren zu einem Eingreifen nicht bereit und ließen die Bevölkerung im Stich.

Abschließend kann festgestellt werden, dass das verstärkte Engagement der Regionalorganisationen bei den Friedenseinsätzen ermutigend ist. Es ändert bisher jedoch nichts daran, dass die VN in Afrika und in anderen Teilen der Welt weiterhin die dominante Einrichtung sind und für absehbare Zeit bleiben werden. Die Notwendigkeit, sie zu einer besseren Durchführung dieser Einsätze zu befähigen, bleibt deswegen ein weltpolitisches Anliegen. Der Ende 2004 veröffentlichte Bericht des sogenannten „High Level Panel on Threats, Challenges and Change“ und die anschließenden Ausführungen Kofi Annans zu diesem Bericht haben keinen Zweifel daran gelassen, dass die Reform der VN ein unverändert wichtiges Thema ist.

Von den Empfehlungen des Panels sind zwei für die Fortentwicklung der Krisenprävention und der Friedenseinsätze besonders wichtig: Die Einrichtung einer mit echter Autorität und Handlungskompetenz ausgestatteten Peacebuilding Commission sowie die Reform des Sicherheitsrates. Das schließt seine Erweiterung ein. Denn ohne diesen Schritt wird der Weltöffentlichkeit nach mehr als einem Jahrzehnt der Reformdiskussion nicht mehr überzeugend der notwendige Wandel der VN von einer Organisation der Nachkriegsära zu einer, die den Risiken und Herausforderungen der globalisierten Welt gewachsen ist, vermittelt werden können. Denn es ist nicht in erster Linie die Glaubwürdigkeit der VN-Einrichtungen, die in den letzten Jahren erodiert ist, sondern die des Sicherheitsrates selbst. Und die Frage eines ständigen deutschen Sitzes ist dabei zwar wichtig, nicht aber die alles entscheidende.

Thomas Bruha · Christian J. Tams

# Die Vereinten Nationen und das Völkerrecht

Nicht erst seit dem Irakkrieg, seitdem aber verstärkt, ist viel von zwei Krisen die Rede: der Krise des Völkerrechts und der Krise der Vereinten Nationen (VN). „Ist das Völkerrecht tot?“ überschrieb der Heidelberger Völkerrechtler Jochen Abr. Frowein einen im Jahr des Irakkriegs erschienenen Zeitungsartikel.<sup>1</sup> In seinem Reformbericht „In Larger Freedom“ hat VN-Generalsekretär Kofi Annan jüngst

das abnehmende Vertrauen in die Weltorganisation konstatiert und mutige Reformschritte noch innerhalb des Jahres 2005 gefordert.<sup>2</sup> Beide Probleme gehören zusammen. Die VN bedürfen des Völkerrechts als eines internationalen Ordnungssystems; das Ordnungssystem Völkerrecht seinerseits wird durch die VN in vielfacher Hinsicht geprägt. Die Krise der Weltorganisation ist zwangsläufig auch eine Krise des Völkerrechts; die Krise des Völkerrechts zugleich eine der VN. Der folgende Beitrag bestimmt zunächst die grundlegenden Aspekte des Verhältnisses VN/Völkerrecht und geht im weiteren auf die aktuellen Herausforderungen ein, mit denen sich Völkerrecht und Weltorganisation heute auseinander zu setzen haben.

## Thomas Bruha

Dr. jur.; geb. 1945; Professor für öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht an der Universität Hamburg.  
t-bruha@europa-kolleg-hamburg.de

## Christian J. Tams

LL.M. (Cambridge), Ph. D., geb. 1973; Habilitand am Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht der Christian-Albrechts-Universität Kiel  
ctams@internat-recht.uni-kiel.de

<sup>1</sup> Jochen Abr. Frowein, Ist das Völkerrecht tot?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. 7. 2003, S. 6.

<sup>2</sup> Vgl. In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle, UNO-Dokument A/59/2005: <http://www.un.org/Depts/german/gsonst/a-59-2005-ger.pdf>.



## Grundlagen

Um die aktuellen Herausforderungen der VN und des Völkerrechts einordnen zu können, ist der Blick auf das grundsätzliche Verhältnis beider Begriffe unabdingbar. Hierbei sind drei Aspekte besonders wichtig: Die VN sind *erstens* eine Kreation des Völkerrechts und basieren auf einer Reihe grundlegender völkerrechtlicher Prinzipien; sie sind *zweitens* Gestalter des Völkerrechts und schließlich wirken sie *drittens* an der Durchsetzung völkerrechtlicher Normen mit, sind also Garant des Völkerrechts.

*Kreation des Völkerrechts:* Die Geschichte des Völkerrechts hat nicht mit der Schaffung der VN begonnen, sondern umfasst einen mehrere Jahrhunderte währenden Entwicklungsprozess. Bei der Gründung der VN im Jahr 1945 bedienten sich die Gründungsmitglieder der im Laufe dieses Prozesses entwickelten Instrumente; insofern können die VN als Kreation des Völkerrechts bezeichnet werden. Dies zeigt etwa das Gründungsdokument der Weltorganisation: Diese beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag, der VN-Charta, und unterscheidet sich in dieser *formellen* Hinsicht nicht von anderen internationalen Zusammenschlüssen. Was den *materiellen* Inhalt der in der VN-Charta niedergelegten Verpflichtungen anbelangt, sind demgegenüber sehr wohl deutliche Unterschiede erkennbar. Denn anders als andere internationale Organisationen waren die VN von Beginn an nicht auf die partielle Zusammenarbeit in eng umschriebenen Spezialbereichen ausgerichtet. Geprägt von den Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs, strebten sie nichts weniger an als eine neue Weltordnung, in der die Souveränität der Staaten durch das Völkerrecht begrenzt würde. Zentraler Pfeiler dieser neuen Weltordnung war das in Artikel 2 (4) der VN-Charta niedergelegte umfassende Verbot zwischenstaatlicher Gewalt, die nur noch zur Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe und aufgrund eines Beschlusses des Sicherheitsrates der VN zulässig ist. Zugleich bekannten sich die VN zu einem wertgebundenen System auf der Basis der Menschenrechte, des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der souveränen Gleichheit der Staaten und des Multilateralismus. Frieden und Recht wurden so innerhalb der VN-Charta aufeinander bezogen; Frieden als wertgebundener Rechtsbegriff verstanden.

Mit Fug und Recht kann die so skizzierte Herausbildung einer „Konstitution des Friedens als Rechtsordnung“,<sup>13</sup> mit der VN-Charta als Verfassung der Völkergemeinschaft, als bedeutendster Paradigmenwechsel des modernen Völkerrechts verstanden werden.

*Gestalter des Völkerrechts:* Bereits den Gründern der VN war bewusst, dass die Charta lediglich den Rahmen für die geforderte internationale Zusammenarbeit abgeben würde und weiterer Ausgestaltung bedürfte. In Artikel 13 der VN-Charta beauftragten sie daher die Generalversammlung, durch „Untersuchungen und Empfehlungen (...) die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts sowie seine Kodifizierung zu begünstigen“. Dieser Aufgabe sind die VN in den sechzig Jahren ihres Bestehens nachgekommen. Unzählige Bereiche internationaler Zusammenarbeit – etwa das Seerecht, das Recht der völkerrechtlichen Verträge oder neu entstehende Rechtsregime wie das Umweltvölkerrecht – sind seit 1945 rechtlich reguliert worden; in anderen (etwa dem Diplomaten- oder Konsularrecht) wurden bestehende gewohnheitsrechtliche Regeln kodifiziert. Am nachhaltigsten hat die rechtsgestaltende Tätigkeit der VN jedoch den Bereich der Menschenrechte geprägt. Das in der Charta noch als Ziel formulierte Bekenntnis zu den Menschenrechten hat die Organisation in den folgenden Jahren durch Ausarbeitung zahlreicher Verträge und Erklärungen konkretisiert. Vorrangig hat sie sich dabei eines Systems bedient, das als *kooperative Rechtssetzung* beschrieben werden kann: Unter der Schirmherrschaft der VN haben Expertengremien oder spezielle Ausschüsse Vertragstexte ausgearbeitet, die sodann von Staaten aufgrund eines freien Entschlusses ratifiziert wurden.<sup>14</sup> Entstanden ist so ein dichtes Netz an internationalen Menschenrechtsnormen, das – bei allen Durchsetzungsschwierigkeiten, auf die noch einzugehen sein wird – als große Errungenschaft des Völkerrechts, gewissermaßen

<sup>13</sup> Vgl. Jost Delbrück, Die Konstitution des Friedens als Rechtsordnung, 1996.

<sup>14</sup> Prominente Beispiele sind die beiden UNO-Menschenrechtspakte von 1966, die Anti-Folter-Konvention von 1984 oder die Kinderrechtskonvention von 1989, in: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2004<sup>4</sup>.

seine „anthropozentrische Wende“, <sup>15</sup> bezeichnet werden kann. Die Vereinten Nationen haben diese Entwicklung nicht allein bewirkt, aber sind an ihr in umfassender Weise beteiligt gewesen und haben so das Völkerrecht nach 1945 entscheidend geprägt und weiter entwickelt.

*Garant des Völkerrechts:* Wie jede andere Rechtsordnung bedarf das Völkerrecht neben der *Rechtssetzung* auch der *Rechtsdurchsetzung*. Deren Effektivität wird dadurch erschwert, dass das Völkerrecht bislang keine dem nationalen oder EU-Recht vergleichbaren Institutionen kennt, die zu einer umfassenden und generellen Rechtsdurchsetzung in der Lage sind. An diesem Befund hat auch die Gründung der VN nichts geändert; sechzig Jahre danach fehlt es dem Völkerrecht weiterhin vielfach an effektiven Durchsetzungsmechanismen. In zumindest dreierlei Hinsicht jedoch treten die VN für die Durchsetzung des Völkerrechts und somit als sein Garant auf. Sie stellen zum einen Institutionen zur Verfügung, die – wie der 1946 gegründete Internationale Gerichtshof in Den Haag, das Hauptrechtsprechungsorgan der VN – die Durchsetzung mit den Mitteln des Rechts bewirken sollen. Im Bereich der kollektiven Friedenssicherung, dem Kern des VN-Sicherheitssystems, tritt dazu die Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung mit den Mitteln politischer Entscheidung. Zentrales Organ ist hier der Sicherheitsrat, dem die Mitgliedsstaaten weitreichende Kompetenzen zur Abwehr von Gefahren für den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit übertragen haben. Durch Mehrheitsbeschluss – allerdings nur, sofern keines der fünf ständigen Mitglieder sein Veto einlegt – kann dieser auf Friedensbedrohungen mit sämtlichen erforderlichen Zwangsmaßnahmen inclusive Mitteln militärischer Gewalt reagieren. Nach Jahrzehnten politischer Blockade in Zeiten des Kalten Krieges hat der Sicherheitsrat seit 1990 von diesen Möglichkeiten zunehmend Gebrauch gemacht und etwa zu den internationalen Einsätzen während des Irakkonflikts von 1990/91 oder des Jugoslawienkonflikts ermächtigt.<sup>16</sup> Zu diesen repressiven Instru-

<sup>15</sup> Vgl. die prägnante Formulierung von Markus Kotzur, Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes, Berlin 2001, S. 143.

<sup>16</sup> Die rechtliche Bewertung des Einsatzes von 1990/91 ist allerdings umstritten; zum Teil wird er auch als

mentarien treten schließlich persuasive Formen der Rechtsdurchsetzung, etwa die Mobilisierung öffentlichen Drucks innerhalb der VN oder die Annahme nicht-bindender Resolutionen durch VN-Gremien. Insgesamt haben somit die VN das Durchsetzungsproblem des Völkerrechts nicht gelöst, jedoch zumindest zu seiner Linderung beigetragen.

## Aktuelle Herausforderungen

Die dargestellten Grundsätze behalten auch im sechzigsten Jahr des Bestehens der VN ihre Gültigkeit. Wie bisher gestalten beispielsweise VN-Gremien das Völkerrecht fort, während der Internationale Gerichtshof eine Reihe spannungsreicher Grenzkonflikte mit den Mitteln der Rechts zu entschärfen sucht. Dennoch ist das Verhältnis von VN und Völkerrecht in eine Krise geraten. Diese lässt die ganz überwiegende Mehrheit der Völkerrechtsregeln (etwa in den bereits erwähnten Bereichen Seerecht, Diplomatenrecht oder Umweltrecht) unberührt. Sie ist dennoch von erheblicher Bedeutung, weil sie VN und Völkerrecht in ihrem Kern, nämlich dem Gewaltverbot und dem darauf basierenden System der Friedenssicherung, betrifft. Die folgenden Überlegungen sind somit der „Gegenwartskrise des Gewaltverbots“<sup>17</sup> – die wegen ihrer Bedeutung für das internationale System auch als „Weltordnungskrise“<sup>18</sup> bezeichnet werden kann – gewidmet.

Die „Gegenwartskrise des Gewaltverbots“ ist eine Folge der veränderten Sicherheitsstrukturen im internationalen System.

*Erstens:* Ein Aspekt dieser Veränderung kann mit dem Begriff der „Globalisierung der

Ausübung des kollektiven Selbstverteidigungsrechts aufgefasst. Vgl. Ursula Heinz/Christiane Philipp/Rüdiger Wolfrum, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen, 39 (1991), S. 121.

<sup>17</sup> Bardo Fassbender, Die Gegenwartskrise des völkerrechtlichen Gewaltverbots vor dem Hintergrund der geschichtlichen Entwicklung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 31 (2004), S. 241.

<sup>18</sup> Alfredo Märker, UNO und Völkerrecht in der Weltordnungskrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2004) 43, S. 3; Thomas Bruha, Kampf gegen den Terrorismus als neue Rechtfertigungsfigur für die Anwendung militärischer Gewalt, in: Thomas Bruha/Sebastian Heselhaus/Thilo Marauhn (Hrsg.), Legalität, Legitimität und Moral – können Gerechtigkeitspostulate Kriege rechtfertigen?, Tübingen 2005 (i. E.).

Gewalt“ vereinfachend, aber treffend beschrieben werden. Zunächst nur auf der Ebene der technisch-wirtschaftlichen Entwicklung zur Kenntnis genommen, hat die Globalisierung zunehmend auch den Bereich der Gewalt erfasst. Staaten sind immer weniger „faktische Monopolisten des Krieges“<sup>9</sup>; neue Gewaltakteure wie Warlords und Guerillagruppen, weltweit operierende Söldnerfirmen und Verbrechersyndikate sowie zuletzt globale Terrornetzwerke wie z. B. Al-Qaida haben die Szene betreten. Diese Entwicklung hat den Charakter bewaffneter Konflikte ganz entscheidend verändert.<sup>10</sup> Zwischenstaatliche militärische Auseinandersetzungen sind hinter *transnationale* bewaffnete Konflikte zurückgetreten, bei denen zumindest einer der beteiligten Akteure nicht-staatlich organisiert ist (sog. „asymmetrische Kriege“). Die Terrorakte des 11. September 2001 haben das Ausmaß der von privaten Akteuren ausgehenden Bedrohung verdeutlicht; die gewachsene Gefahr der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und der Zerfall staatlicher Strukturen haben zu einer fundamentalen Veränderung der Sicherheitsstrukturen geführt.

*Zweitens:* Als zweiter Faktor ist der Hegemonialismus der verbleibenden Supermacht USA zu nennen.<sup>11</sup> Er hat unter der Bush-Administration einen Höhepunkt erfahren und setzt die Weltrechtsordnung unter einen erheblichen Anpassungsdruck. Unter Hinweis auf die als traumatisch empfundenen terroristischen Anschläge von New York und Washington wird offen ein Recht auf weit ins Vorfeld der akuten Bedrohung verlagerte Bekämpfung der von Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und verbrecherischen Regimen ausgehenden Gefahren reklamiert. Ihren bekanntesten Niederschlag haben diese Rechtsbehauptungen in der als „Bush-Doktrin“ bekannten Legitimationsfigur „prä-emptiver“ Kriegsführung ge-

funden.<sup>12</sup> Der gegen den erklärten Willen der Mehrheit der Mitglieder des VN-Sicherheitsrats geführte Krieg gegen den Irak kann als Prototyp dieser neuen Art „vorbeugender Kriege“ bezeichnet werden.<sup>13</sup>

Beide, der nicht-staatliche transnationale Terrorismus und seine Bekämpfung sowie der zwischenstaatliche Krieg gegen den Irak, stellen neue Erscheinungsformen kriegerischer oder kriegsähnlicher Gewalthandlungen dar, welche die nach dem Zweiten Weltkrieg errichtete Weltrechtsordnung – und die VN als ihren zentralen Baustein – auf eine harte Belastungsprobe stellen. Zwei Gefahren sind es vor allem, die der Weltorganisation im sechzigsten Jahr ihres Bestehens drohen: die der Marginalisierung und die der Instrumentalisierung.

## Marginalisierung

Ansätze zu einer Marginalisierung lassen sich in der Tat erkennen. Nicht nur ist der Krieg gegen den Irak an der Weltorganisation vorbei geführt worden. Auch in der völkerrechtlichen Debatte mehren sich Stimmen, die das auf dem Gewaltverbot basierende System der Charta für tot erklären und den VN schlicht die Fähigkeit absprechen, die skizzierten neuen Sicherheitsrisiken zu bekämpfen. Eine besonders radikale Position hat in jüngerer Zeit der US-amerikanische Völkerrechtler Michael Glennon bezogen. Nach seiner Ansicht ist das Gewaltverbot der VN-Charta durch dauernde Nichtbeachtung außer Kraft getreten. Die Frage der Gewaltanwendung müsse von den Staaten nach den Maßstäben politischer Zweckmäßigkeit beurteilt werden: „Lawful‘ and ‚unlawful‘ have ceased to be meaningful terms as applied to the use force.“<sup>14</sup> Bei aller Prägnanz der Formulie-

<sup>9</sup> Herfried Münkler, Die neuen Kriege, Reinbek 2002, S. 7.

<sup>10</sup> Vgl. ebd.; Ulrich K. Preuß, Krieg, Verbrechen, Blasphemie. Zum Wandel bewaffneter Gewalt, Berlin 2002.

<sup>11</sup> Vgl. Nico Krisch, Amerikanische Hegemonie und liberale Revolution im Völkerrecht, in: Der Staat, 43 (2004), S. 267; sowie die umfassende Analyse in Michael Byers/Georg Nolte (Hrsg.), United States Hegemony and the Foundations of International Law, Cambridge 2003.

<sup>12</sup> Dieter Blumenwitz, Der Präventivkrieg und das Völkerrecht, in: Politische Studien, 54 (2003), S. 21.

<sup>13</sup> Für eine völkerrechtliche Bewertung des Irakkriegs vgl. die Beiträge in: Archiv des Völkerrechts, 43 (2003) 3.

<sup>14</sup> Michael J. Glennon, Why the Security Council Failed, in: Foreign Affairs, 83 (2003) 3, S. 24; ders., Welche Rolle spielt das Völkerrecht wirklich?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 27. 9. 2004, S. 7. Ähnlich jüngst auch Jack L. Goldsmith/Eric A. Posner, The Limits of International Law, Oxford 2005; Katja Gelinsky, Ein ständiger Machtkampf. Amerikanische Völkerrechtsprofessoren relativieren die Tragweite des Völkerrechts, in: FAZ vom 11. 4. 2005, S. 10.

rung liegt dieser radikalen These ein grundsätzliches Missverständnis zu Grunde, dem entschieden entgegengetreten werden muss.<sup>15</sup> Dabei soll nicht verkannt werden, dass Verstöße gegen das Gewaltverbot in der Tat die internationale Ordnung in ihren Grundfesten erschüttern. Das Gewaltverbot aufgrund dieser Verstöße jedoch für tot zu erklären, überzeugt nicht. Denn wie in jeder anderen Rechtsordnung vermögen auch im Völkerrecht einzelne Rechtsverstöße die zugrunde liegende Norm nicht direkt außer Kraft zu setzen: Auch im nationalen Strafrecht etwa ändert die Tötung einzelner Menschen nichts an der generellen Strafbarkeit von Mord oder Totschlag. Was den konkreten Irakkonflikt anbelangt, ist zudem zu konstatieren, dass auch die gewaltbereiten Staaten ihr Verhalten gerade mit völkerrechtlichen Argumenten zu rechtfertigen versucht haben, indem sie sich (wenn auch fälschlich) auf vorhergehende Sicherheitsratsresolutionen und das ihnen angeblich zustehende Recht zur Selbstverteidigung beriefen.<sup>16</sup> So wirft der Irakkrieg zwar grundsätzliche Fragen der Reichweite des völkerrechtlichen Gewaltverbots auf. Argumente für ein Außer-Kraft-Treten des Friedenssicherungssystems der VN liefert er jedoch nicht.

Es bleibt die Frage, inwieweit die skizzierten Veränderungen der Sicherheitsstruktur eine Anpassung des Friedenssicherungssystems der VN erforderlich machen. Insoweit ist zwischen dem Aufkommen ‚privater‘ Gewalt einerseits und den Forderungen nach prä-emptiver Kriegführung zu trennen. Was die Bekämpfung ‚privater‘, insbesondere terroristischer Gewalt anbelangt, sprechen die Erfahrungen seit dem 11. September 2001 dafür, dass das Völkerrecht die geforderten Anpassungsleistungen erbringen kann. Bereits am 12. September 2001 bezeichnete der VN-Sicherheitsrat in Resolution 1368 die terroristischen Anschläge des Vortags als Friedensbedrohung im Sinne des Artikel 39 der Charta. Weitgehend unumstritten ist seitdem,

<sup>15</sup> Vgl. Michael Bothe, Der Irak-Krieg und das völkerrechtliche Gewaltverbot, in: Archiv des Völkerrechts, 41 (2003), S. 255; Richard A. Falk, What Future for the UN Charter System of War Prevention?, in: American Journal of International Law, 97 (2003), S. 590.

<sup>16</sup> Vgl. M. Bothe, ebd., S. 262 ff.; T. Bruha/S. Heselhaus/T. Marauhn (Anm. 8).

dass jedenfalls konkrete terroristische Anschläge vom kollektiven Sicherheitssystem der Charta erfasst werden und dass der Sicherheitsrat militärische und nicht-militärische Zwangsmaßnahmen gegen private Organisationen verhängen kann.<sup>17</sup> Umstritten ist demgegenüber, ob auch das in der Charta anerkannte Recht zur Selbstverteidigung an die neue Sicherheitslage angepasst werden kann. Dazu müsste auch ein von privaten Kräften ausgehender Anschlag als „bewaffneter Angriff“ im Sinne des Artikel 51 der Charta angesehen werden können. Dagegen wird zum Teil vorgebracht, Artikel 51 setze eine *zwischenstaatliche* Konfliktlage voraus, während private Gewalt mit den Mitteln des nationalen und internationalen Straf- und Polizeirechts zu bekämpfen sei.<sup>18</sup> Jedoch ist diese Folgerung nicht zwingend. Der Wortlaut des Artikel 51, der von einem „bewaffneten Angriff“ spricht, steht einer Anwendung auf ‚private‘ Gewalt jedenfalls nicht entgegen.<sup>19</sup> In seiner Resolution 1368 vom 12. September 2001 wie auch in späteren Entschlüssen hat denn auch der Sicherheitsrat ausdrücklich auf das Selbstverteidigungsrecht hingewiesen und somit nahegelegt, dass dieses gegenüber terroristischen Anschlägen Anwendung findet. Diese Sichtweise überzeugt schließlich auch deshalb, weil bei der Beurteilung von grundlegenden Verteidigungsrechten *materielle* Aspekte – etwa die Intensität eines Angriffs, seine Bedrohungspotenzial, etc. – und nicht das *formelle* Kriterium der (Nicht-) Staatlichkeit des Angreifers im Vordergrund

<sup>17</sup> Vgl. dazu Thomas Bruha, Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, in: Archiv des Völkerrechts, 40 (2002), S. 391 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Mathias Ruffert, Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, (2002), S. 247; Oliver Dörr, Gewalt und Gewaltverbot im modernen Völkerrecht, in: APuZ, (2004) 43, S. 14. Der Internationale Gerichtshof hat sich in seinem Gutachten zum israelisch-palästinensischen Grenzzaun zum Problem der Selbstverteidigung gegen terroristische Akte ebenfalls sehr vorsichtig geäußert; vgl. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory: [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org) (Ziffer 139 ff.). Seine sehr knappen Ausführungen können aber nicht als abschließend angesehen werden.

<sup>19</sup> Vgl. Markus Krajewski, Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe nicht-staatlicher Organisation. Der 11. September 2001 und seine Folgen, in: Archiv des Völkerrechts, 40 (2002), S. 190 ff.; Christian Tomuschat, Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift, 28 (2001), S. 540.

stehen sollten. Akzeptiert man diese (nicht unumstrittene) Ansicht, so können Staaten dem Grunde nach auch gegenüber privater Gewalt erheblichen Ausmaßes ein Recht auf Selbstverteidigung in Anspruch nehmen. Dies bedeutet keinesfalls eine Blankett-Ermächtigung zum umfassenden „Krieg gegen den Terror“. Jedoch wird das Völkerrecht es den Staaten nicht verwehren können, gegenüber massiven terroristischen Gewaltanschlägen zeitlich wie inhaltlich begrenzte Verteidigungsmaßnahmen ergreifen zu können. Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung kann dem Friedenssicherungssystem der VN damit insgesamt bescheinigt werden, dass es sich der neuen Bedrohung durch private Gewalt erstaunlich schnell angepasst hat.

Anders verhält es sich mit der Frage der prä-emptiven Gewaltanwendung. Die Forderung nach Anerkennung dieser Legitimationsfigur stellt das auf dem Gewaltverbot beruhende System der VN-Charta vor ungleich größere Probleme als die soeben diskutierten Fragen des Selbstverteidigungsrechts. Denn während Maßnahmen der Selbstverteidigung begriffsnotwendig defensiven Charakter haben, beansprucht die in der Bush-Doktrin zum Ausdruck gebrachte Sicherheitsstrategie ein umfassendes Recht zur *präventiven Bekämpfung* sämtlicher neuer Gefahren. Rechtmäßig sollen danach nicht nur der ‚war on terror‘, sondern auch präventives militärisches Vorgehen gegen die drohende Proliferation von Massenvernichtungswaffen und sogenannte *rogue states* (Schurkenstaaten) sein. Der bisher prominenteste Anwendungsfall der Bush-Doktrin, der Irakkrieg, verdeutlicht die der Präventionsstrategie inhärenten Gefahren. Wie immer man zum Ergebnis der US-geführten Intervention stehen mag – die Entwicklung hat gezeigt, dass die zur Rechtfertigung vorgebrachte Gefährdung durch irakische Massenvernichtungswaffen wohl tatsächlich nie existiert hat. Die Gefahr derartiger Fehleinschätzungen besteht jedoch bei jedem „auf Verdacht“ geführten Krieg. Würde die Weltgemeinschaft der Präventionslogik der Bush-Doktrin folgen, wäre dies ein entscheidender Rückschritt hinter das 1945 begründete System der kollektiven Friedenssicherung, nach dem einzelnen Staaten nur das defensiv ausgerichtete Selbstverteidigungsrecht zusteht, während präventive militärische Maßnahmen der Gefahrenabwehr allenfalls kollektiv durch den

Sicherheitsrat beschlossen werden können. Es ist insoweit zu begrüßen, dass die Forderungen nach prä-emptiver Gewaltanwendung bei der ganz überwiegenden Zahl der VN-Mitgliedsstaaten auf Skepsis und Ablehnung gestoßen sind. Erfreulich ist auch, dass sich die von Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte *Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel* in ihrem im Dezember 2004 vorgestellten Bericht zur Reform der Weltorganisation dieser Einschätzung in aller Klarheit angeschlossen hat.<sup>120</sup> Denn zwar betonen die *Hochrangige Gruppe* wie auch Kofi Annan in seinem eingangs erwähnten Reformbericht die Notwendigkeit des Vorgehens gegen die „neuen Gefahren“. Beide jedoch erteilen einem Präventionskrieg einzelner Staaten oder Staatengruppen eine klare Absage. So formuliert die *Hochrangige Gruppe* etwa in Ziffer 191 des Berichts, dass angesichts der Fülle „mutmaßlicher potenzieller Bedrohungen“ die von unilateraler Gewaltanwendung ausgehende „Gefahr für die globale Ordnung“ einfach zu groß sei, „als dass einseitige Präventivmaßnahmen, im Unterschied zu kollektiv gebilligten Maßnahmen, als rechtmäßig akzeptiert werden könnten. Einem zu gestatten, so zu handeln, bedeutet, es allen zu gestatten“<sup>121</sup>.

## Instrumentalisierung

Weniger offensichtlich, aber ebenso bedrohlich, ist eine zweite Gefahr: die der *Instrumentalisierung* der VN. Um neuen Sicherheitsrisiken effektiv begegnen zu können (und das Problem der Marginalisierung zu vermeiden) kann die Weltorganisation der Versuchung erliegen, grundlegende Prinzipien aufzugeben. Die in nahezu allen liberalen westlichen Demokratien geführte Diskussion der vergangenen Jahre zeigt deutlich auf, wie schwer es ist, Sicherheit unter neuen Bedingungen zu gewährleisten und dennoch liberale Freiheitsgarantien aufrechtzuerhalten. Innerhalb der VN ist das damit angesprochene Problem bisher nur in Ansätzen erkennbar, verdient aber deshalb nicht weniger Beachtung. Zwei Aspekte sind zu unterscheiden:

<sup>120</sup> Vgl. UNO-Dokument A/59/565; deutscher Text in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Berlin 2004.

<sup>121</sup> Ebd., Ziffer 191.

*Erstens:* Die erste Form der Instrumentalisierung wäre eine Aufgabe des momentanen Systems der Friedenssicherung zugunsten einer hegemonialen Weltordnung unter US-Vormacht. In mehr oder weniger verkleideter Form wird eine solche Anpassung an die vermeintlichen Machtverhältnisse von Vertretern sogenannten neo-realistischer Schulen tatsächlich gefordert.<sup>122</sup> Die dagegen gerichteten Argumente liegen jedoch auf der Hand. Ob ein hegemonial ausgerichtetes Ordnungssystem das Versprechen effektiver Gefahrenabwehr überhaupt erfüllen könnte, ist zweifelhaft. Nicht zweifelhaft ist hingegen, dass es die Werte, derer wegen die VN geschaffen wurden, unterminieren würde. ‚Frieden als Rechtsordnung‘ würde in einem nur machtpolitisch ausgerichteten System zum leeren Postulat; zwei der Eckpfeiler des VN-Systems – die Begrenzung der Souveränität durch das Recht und der Grundsatz der souveränen Rechtsgleichheit der Staaten – wären schlicht hinfällig. Die Abstufung der Weltorganisation zu einem Instrument der hegemonialen Weltordnung ist daher keine ernsthaft zu diskutierende Option.

*Zweitens:* Mehr Beachtung verdient demgegenüber die zweite Spielart des Problems der Instrumentalisierung. Es ist zu fragen, ob nicht auch innerhalb des bestehenden Systems Ansätze einer Instrumentalisierung der VN erkennbar werden. Die Diskussion konzentriert sich auf den mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten Sicherheitsrat. Zur effektiven Bekämpfung neuer Sicherheitsrisiken hat dieser in den vergangenen Jahren bindende Resolutionen verabschiedet, die über seine bisherige Tätigkeit auf dem Gebiet der Friedenssicherung deutlich hinausgehen.<sup>123</sup>

Insbesondere die Resolutionen 1373 (2001) und 1540 (2004) zielen nicht mehr auf die Abwehr einzelner konkreter Friedensbedrohungen, sondern dienen der Bekämpfung abstrakter Gefahren wie des internationalen Terrorismus oder der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Zur Abwehr dieser Gefahren verpflichten sie die Mitglieds-

staaten, wirksame nationale Rechtsvorschriften gegen die Finanzierung des Terrorismus oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu erlassen und durchzusetzen; sie enthalten somit generelle Vorgaben, wie sie sich typischerweise in internationalen Verträgen finden. Die Vorteile wie auch die Risiken einer solchen Völkerrechtssetzung durch den Sicherheitsrat liegen auf der Hand. Einerseits tritt das *vom Sicherheitsrat dekretierte Völkerrecht* sofort in Kraft, ohne dass es der – eingangs beschriebenen und oftmals langwierigen – Verfahren der kooperativen Rechtsgestaltung durch die VN bedürfte. Andererseits stellt sich die Frage nach der Legitimation des Sicherheitsrates und nach den Grenzen seiner Befugnisse. Denn nach dem System der VN-Charta ist dieser zwar ein mit weitreichenden Konsequenzen ausgestatteter Weltpolizist, jedoch kein ‚Weltgesetzgeber‘.<sup>124</sup> Sein Handeln kann somit zwar der Abwehr konkreter Gefahren im Einzelfall dienen, nicht aber der Schaffung neuer Völkerrechtsnormen – eine Aufgabe, für die ihm angesichts seiner Besetzung jedenfalls die demokratische Legitimation fehlt.<sup>125</sup>

Darüber hinaus wirft das in den Resolutionen 1373 und 1540 durchscheinende neue Rollenverständnis des Sicherheitsrates die Frage nach den Grenzen seiner Befugnisse auf. Unter Hinweis auf den politischen Charakter seiner Entscheidungen wie auch den ihm eingeräumten Ermessensspielraum ist in der Tat vereinzelt vertreten worden, der Sicherheitsrat sei nicht an das Völkerrecht gebunden. Diese Ansicht ist jedoch mit der Charta der VN nicht vereinbar. Dieser liegt, wie eingangs dargestellt, das Konzept des Friedens als Rechtsordnung zugrunde, auf das selbstverständlich auch die VN-Organen verpflichtet sind. So bestimmt denn auch Artikel 24 (2) der Charta ausdrücklich, dass der Sicherheitsrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen der Friedenssicherung „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ handelt. Und schließlich wäre wohl auch das Bekenntnis zum Verfassungscharakter der Charta Makulatur, wenn das zentrale Organ im Bereich

<sup>122</sup> Vgl. Sibylle Tönnies, *Cosmopolis now*. Auf dem Weg zum Weltstaat, Hamburg 2002.

<sup>123</sup> Vgl. Andreas Zimmermann/Björn Elberling, Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrats, in: Vereinte Nationen, (2004), S. 71.

<sup>124</sup> Formulierung nach Klaus Dicke, Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen, (2001), S. 168.

<sup>125</sup> Vgl. A. Zimmermann/B. Elberling (Anm. 23), S. 75.

der Friedenssicherung frei von Rechtsbindungen tätig werden könnte.

Den rechten Weg zwischen der drohenden Marginalisierung der Vereinten Nationen und ihrer Instrumentalisierung zu finden, gleicht der Seefahrt des Odysseus zwischen den Felsen der Charybdis und den alles verschlingenden Strudeln der Scylla. Diese Fahrt heil zu überstehen bedarf der Standhaftigkeit, der Klugheit und der richtigen Orientierung. Letztere können nur die unverzichtbaren Prinzipien des Völkerrechts bieten, denen es seinen Charakter als Rechtsordnung verdankt.

Die VN haben zur Fortentwicklung dieser Rechtsordnung seit 1945 entscheidend beigetragen und sind heute zugleich auf das Fortbestehen des Ordnungssystems Völkerrecht angewiesen. Um dieses zu sichern, müssen sie die neuen Gefahren für die internationale Sicherheit ernst nehmen und ihnen offensiv (und damit auch präventiv) begegnen. Nur so können sie nationale Alleingänge und „coalitions of the willing“ verhindern. Forderungen nach einer Aufgabe oder Aufweichung des Systems der kollektiven Sicherheit müssen sie standhaft entgegentreten und zugleich der Gefahr widerstehen, den Sicherheitsrat zum Zwecke der Weltgesetzgebung zu instrumentalisieren. Bei aller vermeintlichen Schwächung sind die Vereinten Nationen somit heute geforderter denn je. Die Weltordnungskrise kann außerhalb der Weltorganisation und außerhalb des weltweiten Ordnungsrahmens Völkerrecht nicht gelöst werden.

Sibylle Tönnies

# Souveränität und Angriffskriegsverbot

Die Souveränität ist nicht mehr das, was sie einmal war. Von „supra potestas“ abgeleitet, bezeichnete das Wort einige Jahrhunderte lang die höchste, uneingeschränkte Macht, die sich über alle Parteiungen erhebt. In Zeiten, die einer solchen Macht entbehrten, in Zeiten von Glaubens- und anderen Bürgerkriegen wurde das Wort zum Schlagwort, das der rettenden Entwicklung die Richtung zeigte: der Durchsetzung des modernen, allen gesellschaftlichen Fraktionen überlegenen Staates. In seiner Eigenschaft als Souverän erkämpfte er sich das Gewaltmonopol und reservierte sich das Recht auf legitime Gewaltanwendung. Auf diese Weise konnte er den gesellschaftlichen Teilmächten (dem Adel, dem Klerus, den Städten) ihre gewaltsamen Auseinandersetzungen wirksam verbieten. Mit der Zeit gelang es ihm, Fehde und Faustrecht ganz abzuschaffen. Nach außen wirkte sich die Gewaltmonopolisierung so aus, dass allein er, der große Leviathan, noch das „Recht zum Krieg“ – das *ius ad bellum* – besaß. Als Souverän definierte Jean Bodin jemand, der weder einen Höheren über sich noch einen „Socius“ neben sich hat: „qui nec superiorem, nec eiusdem imperii socium habet“<sup>1</sup>. In dieser Bedeutung hat der Begriff Geschichte gemacht. Als das geeinte Deutschland am 3. Oktober 1990 souverän wurde, sagte Bundespräsident Richard von Weizsäcker: „Souveränität bedeutet in unserer Zeit Mitwirkung in der Gesamtheit der Staaten.“ Diese Definition steht der klassischen diametral entgegen, denn sie bringt zum Ausdruck, dass der Einzelstaat in wesentlichen Fragen nicht mehr autonom ent-

**Sibylle Tönnies**

Dr. jur., geb. 1944; lehrt Philosophie und Soziologie an der Universität Potsdam.  
sibylletoennies@gmx.de

<sup>1</sup> Jean Bodin, *De Republica libri sex*, Frankfurt/M. 1586, S. 2–4.

scheiden kann, sondern in eine Staatengemeinschaft eingeordnet ist. *Socios habet!* An die Stelle der Herrschaft ist die Genossenschaft getreten, könnte man sagen – wenn man sich einer klaren, wenn auch altmodischen Unterscheidung bedienen wollte.

Dabei bewegte sich Weizsäcker im Rahmen des heute Üblichen. Man hat ein neues Souveränitätsverständnis angenommen, das der in die USA emigrierte Völkerrechtler Hans Kelsen schon 1944 propagiert hat. Für ihn war ein Staat souverän, „wenn er nur dem internationalen, nicht aber dem nationalen Recht eines anderen Staates unterworfen ist“<sup>12</sup>. „Die Souveränität des Staates ist die ihm durch die Verfassung der internationalen Gemeinschaft, vornehmlich die UN-Charta, eingeräumte und garantierte Autonomie“ – das gilt heute als zeitgemäße Definition.<sup>13</sup> Damit ist die klassische Auffassung in ihrem Kern getroffen. Denn für sie kann die souveräne Gewalt nicht von einer höheren Instanz „eingeräumt und garantiert“ werden; sie ist per definitionem keinem äußeren Recht „unterworfen“. Andernfalls wäre ja die Instanz, die dieses Recht durchsetzen kann, souverän. Die Charta der Vereinten Nationen (VN) spricht vorsichtshalber gar nicht von Souveränität, sondern verwendet (in Artikel 2) den schillernden Begriff der „souveränen Gleichheit“. Er ist, streng genommen, eine *Contradictio in adiecto*.<sup>14</sup> Denn hier sind zwei unverträgliche Elemente miteinander verknüpft. Das Prinzip der Gleichheit ist dem der Souveränität entgegengesetzt, denn es verbietet, dass ein Staat den anderen überwältigt<sup>15</sup> – eine Potenz, die als *ius ad bellum* immer der wesentliche Bestandteil der Souveränität war.

In demselben Artikel der VN-Charta wird dieses Recht den Staaten denn auch ausdrücklich entzogen: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede (. . .)

<sup>12</sup> Hans Kelsen, *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, in: *Yale Law Journal*, 53 (1944), S. 208.

<sup>13</sup> Bardo Fassbender, *Die Souveränität des Staates als Autonomie im Rahmen der völkerrechtlichen Verfassung*, in: *Festschrift für Eric Jayme*, München 2004, S. 1096.

<sup>14</sup> „Völkerrechtliche Souveränität ist ein Widerspruch in sich“, sagt Martin Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, Köln 1990<sup>4</sup>, S. 68.

<sup>15</sup> Vgl. B. Fassbender (Anm. 3), S. 1095.

Androhung oder Anwendung von Gewalt.“ So ist das Verbot des Angriffskrieges formuliert. Es hat den Staaten den Kern ihrer Souveränität, das militärische Angriffsrecht entzogen.<sup>16</sup> Nur noch die Verteidigung ist zugelassen. Sollten – zur Wahrung des Weltfriedens – vorbeugende Maßnahmen nötig sein, so müssen sie vom Sicherheitsrat beschlossen werden.

Vorläufer dieser Regelung waren schon die Satzung des Völkerbundes und der Kellogg-Pakt, der die generelle Ächtung des Krieges zum Ausdruck brachte. Damit wurde eine neue Epoche des Völkerrechts begründet. Man hebt sie als „moderne“ von der „klassischen“ ab. Während das Völkerrecht in dieser vorangegangenen Epoche – zwischen 1648 und 1919 – die Kriege dadurch einzuhegen suchte, dass sie den gesellschaftlichen Teilmächten verboten waren, wollte man nach dem Schock des Ersten Weltkriegs den Krieg ganz unterbinden. An die Stelle der Verfügungsmacht über das eigene Militär trat das Mitwirkungsrecht in der Gesamtheit der Staaten.

Nun kann man meinen, dass diese Mitwirkungsbefugnis etwas Wertvolleres sei als das Recht, nach Belieben Krieg zu führen – ich teile diese Ansicht durchaus –, nur: Warum muss man sie mit einem Begriff bezeichnen, der jahrhundertlang das Gegenteil bedeutet hat? Muss man die Einfügung in eine Genossenschaft ausgerechnet mit dem Wort bezeichnen, unter dem man bisher immer Herrschaft verstanden hat?

## Eine nützliche Fassade

In der völkerrechtlichen Literatur wird diese Frage mit einer Vorsicht behandelt, die man geradezu als Schamhaftigkeit bezeichnen kann. Manche Autoren wollen ganz die Augen vor der Tatsache verschließen, dass das Gewaltverbot in die Souveränität eingreift.<sup>17</sup> Aber auch diejenigen, die diese offenkundige Tatsache nicht in Frage stellen, gehen ganz

<sup>16</sup> Vgl. Otto Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, Paderborn 1997<sup>6</sup>, S. 76 f., S. 95; ders., *Die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg 1970, S. 13; Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, Heidelberg 1999, S. 187.

<sup>17</sup> Vgl. Bardo Fassbender, *Die souveräne Gleichheit aller Staaten*; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2004) 43, S. 11.



vorsichtig an die Begrifflichkeit heran. Offenbar sprechen diplomatische Gründe dafür, weiterhin von „Souveränität“ zu sprechen, obwohl sie ihren Kern verloren hat. Der moderne, domestizierte Souveränitätsbegriff soll die Welt vor den politischen Impulsen schützen, die das Bewusstsein für die desouveränisierenden Wirkungen des Angriffskriegsverbots nach sich ziehen könnte. Die Staaten sind noch nicht weit genug vom nationalstaatlichen Denken entfernt, als dass sie die volle Wahrheit über ihre Entmachtung ertragen könnten. Ihr kollektiver Narzissmus verlangt danach, dass sie sich trotz des Angriffskriegsverbots weiterhin als souverän begreifen dürfen.

Die Konstellation erinnert an die eingangs ins Auge gefassten Zeiten, in denen die staatliche Souveränität den Teilmächten erst abgetrotzt werden musste. Ganz analog zur heutigen Situation, in der sich der Prozess auf höherer Stufe vollzieht, hatten diese Mächte Probleme mit ihrem Ehrgefühl, als sie das Fehderecht und damit ihre Autonomie aufgeben mussten. Thomas Hobbes sah es damals als seine Aufgabe an, ihnen diese Hemmung zu nehmen. Das „Beruhigungsmittel“, das er zur Erleichterung des damaligen Prozesses ausgab, war die Fiktion vom Gesellschaftsvertrag, durch den die Menschen aus dem Naturin den Zustand der Zivilisation getreten seien. Die Teilmächte fühlten sich weniger gedemütigt, wenn sie sich einreden konnten, dass die Gründung einer souveränen Zentralgewalt das Ergebnis eines freiwillig geschlossenen Abkommens sei. Hobbes konnte sie auf diese Weise dazu animieren, sich einem Gewaltmonopol zu unterwerfen, das seine Position in Wirklichkeit durch überlegene Brachialgewalt errungen hatte. Er konnte den Akt der Unterwerfung als gegenseitiges Geben und Nehmen konstruieren, indem er ihn als Austausch darstellte: als Austausch von Schutz und Gehorsam. Die Zentralgewalt bietet mit Hilfe ihrer monopolisierten Gewaltmittel Schutz, während die Teilmächte sich dem Gewaltverbot verpflichten. Obwohl immer durchsichtig war, dass es sich bei dem Gesellschaftsvertrag nicht um einen realen historischen Vorgang handelte, hatte das Konzept die erwünschte Wirkung. Nicht als Unterworfenen, sondern als gleichberechtigte Partner eines fairen Deals verließen die Teilmächte den Ring.

Die heutige Konstellation erinnert auch an eine spätere Epoche der Machtzentralisie-

rung: an die Gründung des Deutschen Reichs im Jahre 1871, als die deutschen Länder zu Gunsten der zentralen Reichsgewalt ihrer Souveränität beraubt wurden. Damals redete man ihnen ein, sie blieben dennoch autonome Staaten: Die Souveränität werde von nun an nicht mehr als Merkmal der Staatlichkeit angesehen. So, wie man heute den Souveränitätsbegriff umdefiniert, deutete man damals den Staatsbegriff einfach um.<sup>18</sup>

Nicht nur, dass man den Völkern das in der Charta errichtete Gewaltverbot dadurch erträglich machen will, dass man sie weiterhin als souverän bezeichnet. Es wird auch die Hoffnung geäußert, dass ihnen mit Hilfe der unveränderten begrifflichen Fassade der Übergang in eine Epoche zugemutet werden kann, in der sie *noch mehr* entmachtet werden. So stellte zum Beispiel Otto Kimminich die Aushöhlung der Souveränität durch das Angriffskriegsverbot zwar in aller Deutlichkeit dar, warnte aber davor, den Begriff und die Institution der Souveränität als überholt zu betrachten. Es sei „in der gegenwärtigen Umbruchphase“ besser, von einem „Wandel ihres Begriffsinhalts“ zu sprechen. Auch er zieht die historische Analogie: „Möglicherweise befindet sich die ganze Welt in einem epochalen Umbruch, der ebenso tiefgreifend ist wie der Wandel vom Personenverband des Mittelalters zum Territorialstaat der Neuzeit. (. . .) Es steht zu erwarten, dass der Territorialstaat (. . .) das kommende Jahrhundert nicht überleben wird.“<sup>19</sup> Je mehr die Souveränität eingeschränkt wird, desto mehr Wert wird auf die Erhaltung ihres Begriffs gelegt. Überspritzt ausgedrückt, er ist Opium für die Völker.

## Zwei Definitionen – Zwei Lager

Der neue, im Vergleich zum klassischen ausgehöhlte Souveränitätsbegriff steht im Dienst einer weitergehenden Zentralisierung der Weltordnung und wird deshalb von denjenigen vertreten, die sich vom „Menschheitsuniversalismus“ prägen lassen. Diejenigen, die am „Staatsindividualismus“<sup>10</sup> hängen, wollen

<sup>18</sup> Vgl. Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1966<sup>2</sup>, S. 186.

<sup>19</sup> O. Kimminich, Einführung in das Völkerrecht (Anm. 6), S. 96.

<sup>10</sup> Hans Kelsen, Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Tübingen 1928, S. 320.

die klassische Bedeutung beibehalten. Prototypisch standen sich in dieser Frage Hans Kelsen und Carl Schmitt gegenüber. Während Kelsen die Umdeutung der Souveränität in die Unterordnung unter das Völkerrecht vorbereitet hat, hielt Carl Schmitt an dem klassischen Inhalt fest und betonte das *ius ad bellum* in aller Schärfe: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet.“<sup>11</sup> Diese unterschiedlichen Definitionen entsprangen den unterschiedlichen Haltungen der beiden Autoren zum Völkerrecht: Während Kelsen die Entwicklung in Richtung auf die Welt-Gewalt-Monopolisierung vorhersah und wünschte,<sup>12</sup> war Schmitt ein entschiedener Gegner dieser Tendenz und befürwortete eine globale Großraumordnung, in der Kriege „gehegt“, aber nicht verboten sind.

Diese Koppelung ist aber nicht zwingend. Man kann sich ihr entziehen und der klassischen Bedeutung des Souveränitätsbegriffs treu bleiben, ohne gleichzeitig die Rückkehr zum klassischen Völkerrecht zu verlangen. Man kann sich für die alte, klarere Begrifflichkeit einsetzen und sich dennoch der menscheitsuniversalistischen, auf weitere Desouveränisierung setzenden Richtung zu rechnen. Man kann auch würdigen, dass die Ausblendung der Gewaltfrage diplomatische Vorteile hat (denn Carl Schmitts Betonung des *ius ad bellum* hat zu der Ablehnung des Völkerbundes und der geistigen Vorbereitung des Zweiten Weltkriegs beigetragen) – und dennoch auf den klassischen Souveränitätsbegriff Wert legen, der an die Verfügung über die Gewalt anknüpft.

Der verwischte Souveränitätsbegriff nämlich, dem die mangelnde Aufmerksamkeit für die militärische Kommandogewalt zugrunde liegt, täuscht über die Tatsache hinweg, dass sich die Menschheit in dieser Frage in einem unhaltbaren Schwebezustand befindet, den zu beenden ihre Aufgabe ist. Die Ereignisse seit 1999 – seit dem Angriff auf Serbien, seit dem Out-of-Area-Beschluss – erlauben nicht mehr, die Frage der Verfügung über die militärischen Mittel unter den Teppich zu kehren.

<sup>11</sup> Carl Schmitt, Politische Theologie – Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 2. Ausgabe, München 1934, S. 11.

<sup>12</sup> Vgl. Sibylle Tönnies, Krieg gegen Krieg. Gegenpositionen: Carl Schmitt und Hans Kelsen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 19. 11. 2003.

Die Prüderie, mit der die Frage der Welt-Gewalt behandelt wird, behindert die kühle Analyse des gegenwärtigen Völkerrechts. Die krampfhaft Betonung von Solidarität, Konsens und Diskurs nimmt nur das in den Blick, was sein soll, und übersieht das, was ist. So kann sie nicht friedensstiftend wirken. Sie führt dazu, dass die Hoffnung auf Reformen gesetzt wird, die entweder aussichtslos oder ineffektiv sind. Zum Schaden des Menschheitsuniversalismus führt sie dazu, dass die prinzipielle Strukturschwäche der VN übersehen wird. Diese soll im Folgenden ins Auge gefasst werden.

## Das fehlende Welt-Gewaltmonopol

Die VN sind die einzige Instanz in der Welt, die auch vorbeugend zur Anwendung militärischer Gewalt greifen darf. Sind der Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedroht, so erlaubt Art. 42 der Charta dem Sicherheitsrat, notfalls auch mit militärischen Mitteln einzuschreiten. Die VN bilden die weltweit einzige Instanz, die nicht nur einen Verteidigungs-, sondern auch einen Angriffskrieg führen darf. Bei dieser rein auf die Rechtslage konzentrierten Betrachtung muss man sie als einzig verbliebenen Souverän – als Weltsouverän – ansehen. Dem widerspricht aber die Tatsache, dass die VN über kein eigenes Militär verfügen. Sie besitzen das alleinige *ius ad bellum*, ohne auch das dazugehörige Gewaltmonopol zu haben. Anders als im Nationalstaat nämlich, der den gesellschaftlichen Teilmächten die Gewaltanwendung erfolgreich verbieten konnte, ist der Prozess der Gewaltmonopolisierung auf Weltebene ausgeblieben. Den VN fehlt das entscheidende Element, das dem analogen Prozess im 16. und 17. Jahrhundert den Erfolg gebracht hat. Die Tatsache, dass sie allein das Recht auf legitime Gewaltausübung besitzen, nützt ihnen nichts. Es handelt sich um *nudum ius*, nacktes Recht.<sup>13</sup>

In Ermangelung einer eigenen Exekutive müssen sich die VN ihre Kontingente bei den Nationalstaaten „ausleihen“. Sie können sie

<sup>13</sup> Von „menscheitsuniversalistischer“ Seite aus geht man dieser Einsicht durch die Umdeutung des Rechtsbegriffs (die oft mit der Umdeutung des Souveränitätsbegriffs einhergeht) aus dem Wege; vgl. Sibylle Tönnies, Die notwendige Legitimierung der Supermacht, in: Rechtsphilosophische Hefte, 10 (2005), S. 141.

nicht souverän kommandieren. Deshalb ist das Angriffskriegsverbot im Ernstfall wirkungslos. Es kann mit Hilfe der „Sole Superpower“ USA gegen einen kleinen Staat (zuletzt den Irak, als er 1991 Kuwait besetzte) durchgesetzt werden. Gegenüber den Rechtsbrüchen der Supermacht selbst aber sind die VN machtlos. Weil die VN den Nationen von oben her keinen Schutz gewähren, konnte die Charta kein allgemeines Gewaltverbot aussprechen: Sie musste den Nationen die Verteidigung erlauben. Damit aber behielten diese auch die praktische Potenz zu einem Angriff – den „pre-emptive“ zu nennen ihnen unbenommen ist.

Im Verhältnis zwischen den VN und den Nationen fehlt die notwendige Verknüpfung zwischen der Gehorsamerwartung und dem dazugehörigen Schutz, auf die Hobbes so nachdrücklich hingewiesen hat. Wirksamen Schutz kann heute nur noch die „Sole Superpower“ gewähren, und wenn dem Angriffskriegsverbot heute gehorcht wird, so geschieht das nicht aus Furcht vor der legitimen Weltzentrale in New York, sondern vor der Supermacht in Washington. Diese selbst aber genießt niemandes Schutz. Deshalb kann sie auch dem Gewaltverbot nicht gehorchen. Und sie tut es auch nicht. Dahinter steht nicht nur der böse Wille von Präsident George W. Bush, sondern eine Struktur, die zwingend ist. Über der Tatsache, dass zurzeit amerikanische Hegemoniebedürfnisse und Ölgier im Vordergrund stehen, wird übersehen, dass die rechtliche Konstruktion der Weltordnung eine an den Tatsachen vorbeigehende Fehlkonstruktion ist.<sup>14</sup>

Kommen wir auf die bewährte historische Analogie zurück. Im inneren Frieden des Nationalstaats ist der alte Satz, dass Angriff die beste Verteidigung ist, nur deshalb außer Kraft gesetzt, weil dort die Gewaltmonopolisierung abgeschlossen ist. Dort gibt es eine Polizei, die Furcht erregend wirkt. Die heutige Welt gleicht einem unreifen Nationalstaat, in dem zwar schon der Totschlag verboten, aber noch keine Polizei da ist: Die Individuen sind auf die Notwehr verwiesen und müssen

<sup>14</sup> Vgl. Otfried Höffe, Humanitäre Intervention? Rechtsethische Überlegungen, in: Reinhard Merkel (Hrsg.), Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, Frankfurt/M. 2000, S. 167. Er spricht dort von einem „Geburtsfehler der Vereinten Nationen“.

sich deshalb bewaffnen. In dieser Konstellation führt kein Weg daran vorbei, dass sie sich dem Gewaltverbot widersetzen und zu vorbeugenden Maßnahmen greifen. Denn es gibt ja keine Exekutive, die sie gleichzeitig beschützt und in Schach hält.

Es gibt einen weiteren Grund, aus dem die VN in der Praxis nicht der Weltsouverän sind: ihre Schwächung durch das Vetorecht. Wenn der Sicherheitsrat nicht über den Kopf einer Großmacht hinweg eine Entscheidung treffen kann, so ist das angesichts des Mangels einer zentralen Exekutive strukturell notwendig. Denn andernfalls könnte eine überstimmte Großmacht gegen den Mehrheitsbeschluss zu den Waffen greifen – es drohte der Weltkrieg, den die Charta unter allen Umständen verhindern will.<sup>15</sup>

Der ausgehöhlte Souveränitätsbegriff, der den desouveränisierten Völkern Sand in die Augen streuen soll, trübt den Blick für das Vakuum an legitimer Macht, das eintreten musste, als das *ius ad bellum* entzogen wurde, ohne dass gleichzeitig ein Gewaltmonopol entstand. Dort, wo noch der klassische Begriff verwendet wird, findet man die klarere Sichtweise. Zum Beispiel bei Hegel: In dem berühmten Paragraph 333 seiner Rechtsphilosophie verwarf er den von Kant vorgeschlagenen Friedensbund der Staaten. Solange sie „nicht in einem allgemeinen zur Macht über sie konstituierten Willen“ zusammengefasst seien, werde es weiterhin Krieg geben zwischen den Staaten. Weil „deren Verhältnis ihre Souveränität zum Prinzip hat, so sind sie insofern im Naturzustande gegeneinander“. Damit benutzte Hegel den Terminus, mit dem Hobbes den gesellschaftlichen Zustand vor der Monopolisierung der Gewalt bezeichnete, und brachte zum Ausdruck, dass Kants Konzept nur durchführbar wäre, wenn es auf diese Monopolisierung aus wäre – die Kant aber ablehnte. Auch Hegel strebte sie nicht etwa an. Er wollte nur darauf hinwei-

<sup>15</sup> Dieser Aspekt (der dazu führt, dass auch die deutsche Außenpolitik nicht auf die Abschaffung des Vetos aus ist) wird meistens übersehen. Als Beispiel für viele vgl. Jürgen Habermas, Bestialität und Humanität, in: Die Zeit vom 29. 4. 1999, nachgedruckt in: R. Merkel, ebd., S. 51. Zur strukturellen Notwendigkeit des Vetorechts vgl. Sibylle Tönnies, Cosmopolis Now, Hamburg 2002, S. 30 ff.; dies., Noch einmal – das Problem des Völkerrechts, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 10. 3. 2004.

sen, dass sie zur Herstellung des ewigen Friedens unentbehrlich wäre. Er gehörte in das Lager der Staatsindividualisten. Die Menschheitsuniversalisten können bei ihm aber mehr lernen als bei Kant, an dem sie sich sonst orientieren.<sup>16</sup> Nur bei Hegel können sie erfahren, dass die Völker noch einen entscheidenden Schritt tun müssen, wenn sie sich aus dem Naturzustand befreien wollen: Sie müssen den Weltstaat wagen. Die Anleitung für diesen Schritt gibt wiederum Hobbes. Er forderte die Teilmächte dazu auf, bei der Frage, wo sich die Macht zentralisieren soll, nicht auf Legitimität zu sehen, sondern allein auf Stärke. Anders hätte die Herausbildung eines Gewaltmonopols keine Aussicht auf Erfolg – das war die Botschaft seines Leviathan.

## Souveränität – realistisch gesehen

Weder die Staaten noch die VN sind souverän – das ist unser bisheriges Ergebnis. Grundlage der Betrachtung war die Ordnung der Charta, die den Staaten ihre Militärmacht belassen, aber das *ius ad bellum* entzogen hat, während sie dieses Recht den VN als *nudum ius* – ohne Militärmacht – reserviert hat. Lässt man die Rechtslage aber ganz außen vor und betrachtet nur die tatsächliche Situation, erhält man wiederum ein anderes Bild. Auch in der Zeit, als die Staaten noch Kriege beginnen durften, konnte ihre faktische Souveränität zweifelhaft sein. „Kleine Staaten sind in ihrer Existenz und Ruhe mehr oder weniger durch die anderen garantiert; sie sind deshalb keine wahrhaft selbständigen Staaten und haben nicht die Feuerprobe des Krieges zu bestehen“, sagte Hegel.<sup>17</sup> Ersetzt man das Wort „selbständig“ durch „souverän“, so kommt man zu einer Auffassung, die nur solche Staaten als souverän gelten lässt, die sich nicht im Schutz-und-Trutz-Verhältnis zu einem führenden Staat befinden.

Während des Kalten Krieges haben sich Ost und West in dieser Weise gegenseitig gedemütigt. Beide Seiten waren um einen Hege-

monialstaat herum gruppiert, dem sie Gefolgschaft leisteten. Während sie aber ihr eigenes System als Interessengemeinschaft in Form einer Allianz verstanden, denunzierten sie die Gegenseite als Klientel- oder Satellitenverhältnis. Tatsächlich war die Konstellation ganz symmetrisch aufgebaut.

Der amerikanische Völkerrechtler Karl Löwenstein, in dessen Überlegungen die militärische Kommandogewalt das zentrale Element der Souveränität bildete, konstatierte 1953 für den „Hegemonialtyp des Sowjet-Kreises“ die „restlose Verschmelzung der Militärhoheit der Satelliten-Staaten mit derjenigen der Sowjetunion, mögen auch die Nationalkontingente dem Namen nach weiterbestehen.“ Auf der Gegenseite stellte er fest, dass die Nato zwar als Bündnis auftrat und scheinbar nur „Vorschläge“ mache: „In Wirklichkeit aber handelt es sich um zu befolgende Anweisungen der internationalen Organisation, denen sich die einzelstaatliche Souveränität unterzuordnen hat.“<sup>18</sup> Auch wenn der Beitritt eines Staates zu einer der beiden Machtgruppen auf einem freiwilligen Souveränitätsakt beruhte, bezweifelte Löwenstein, dass er sich damit auch freiwillig den daraus folgenden Eingriffen in seine Autonomie hat unterwerfen wollen.

Er suchte sich den verschleiern Theoremen der Menschheitsuniversalisten zu entziehen, obwohl er sich ihnen zurechnete, und trug seine Überlegungen mit Besorgnis vor: „Den Unentwegten unter den Völkerrechtlern werden sie kaum Vergnügen bereiten.“<sup>19</sup> Üblicherweise findet man diesen Realismus nur bei den Staatsindividualisten – einen Realismus, den sich die Menschheitsuniversalisten aber zunutze machen sollten, um die Schwächen der eigenen Position zu erkennen.

Carl Schmitts anrühige (und tatsächlich kriegstreibende), aber realistische Souveränitätsdefinition wurde während des Krieges noch übertroffen durch diejenige von E. R. Huber, der sagte: „Souverän ist, wer über die

<sup>16</sup> Kant stellt sich erst in einem angehängten „Zusatz“ zum Ewigen Frieden der Gewaltfrage – und nimmt sein ganzes Konzept zurück. Vgl. Sibylle Tönnies, *Träumender Realismus. Überschätzt: Kants Schrift „Zum ewigen Frieden“*, in: FAZ vom 24. 3. 2004. Zu Hegel vgl. dies., *The Powers That Be*, in: FAZ vom 24. 2. 2005.

<sup>17</sup> G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Stuttgart 1961, S. 604.

<sup>18</sup> Karl Löwenstein, *Souveränität und zwischenstaatliche Zusammenarbeit*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, 80 (1953), S. 6, S. 25 f.

<sup>19</sup> Löwenstein befürwortete den „Übergang von einer staatenbündischen in eine bundesstaatliche Ordnung“; vgl. ebd., S. 48 f.

Wehrmacht verfügt.“<sup>120</sup> Das kommentierte Herbert Krüger Anfang der sechziger Jahre so: „Würde man einen solchen Realismus heute zugrunde legen, dann müsste man sagen, dass sowohl die völkerrechtliche wie die staatsrechtliche Souveränität eine Funktion der rechtlichen, ja der tatsächlichen Verfügungsmacht über die Atomwaffen sei.“ Er wies auf den auch hier immer wieder herangezogenen analogen Prozess in der Vergangenheit hin, als sich der Staat seine Souveränität eroberte. „Ohne das Schießpulver, das zum erstenmal den Mitteln des Angriffs das Übergewicht über die Mittel der Verteidigung verschafft hat, wäre ein solches Ziel unerreichbar geblieben.“<sup>121</sup>

Bei realistischer Betrachtungsweise beruhte die Zügelung der Macht der Superstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg nicht auf Rechtsprinzipien, sondern allein auf der Kriegsfurcht, die solange bestand, wie das Gleichgewicht des Schreckens jeden Angriffskrieg mit dem Risiko eines nuklearen Gegenschlages verband. Damals führte die rationale Machtpolitik zu dem gleichen Ergebnis wie die Respektierung des Rechts.<sup>122</sup> Heute hingegen steht die reale Machtverteilung in Spannung zum internationalen Recht.

Erst jetzt, wo die Furcht vor einem Gegenschlag sie nicht mehr in Schach hält, stellt sich die Frage, ob die USA der Charta der VN gehorchen wollen und können. Die einzige Supermacht muss mit terroristischen Angriffen rechnen, die ihrem Charakter nach nicht mit einem atomaren Gegenschlag zu beantworten sind; andererseits braucht sie bei Angriffen, die von ihrer Seite ausgehen, keinen atomaren Gegenschlag mehr zu befürchten. Die notwendige Folge ist, dass sie jetzt in aller Offenheit jedem Land, aus dem ein Terroranschlag hervorgehen könnte, mit einem rücksichtslosen Eingriff in seine Souveränität droht.<sup>123</sup>

<sup>120</sup> E. R. Huber, *Heer und Staat*, Hamburg 1943<sup>2</sup>, S. 245.

<sup>121</sup> H. Krüger (Anm. 8), S. 854.

<sup>122</sup> O. Kimminich, *Die Souveränität der Bundesrepublik* (Anm. 6), S. 23 f.; vgl. dazu im Einzelnen S. Tönnies, *Cosmopolis Now* (Anm. 15), S. 119 ff.

<sup>123</sup> Vgl. Stephen D. Rasner, *The Day After*, in: *Foreign Affairs*, 84 (2005) 2, S. 65 ff.

Da das Gleichgewicht des Schreckens zu demselben Ergebnis geführt hat, das im Völkerrecht angestrebt wird, konnte man das Angriffskriegsverbot während der Zeit des Kalten Krieges vergessen. Voller Bitterkeit beklagt sich jetzt Robert Kagan – im Namen der amerikanischen Außenpolitik – darüber, dass die Europäer sein Land mit der *Rule of Law* konfrontieren, während sie sich im Kalten Krieg überhaupt nicht für diese Regelung interessiert haben. Solange der Sicherheitsrat durch das Patt zwischen den beiden Supermächten paralytisch gewesen sei, hätten die Europäer von den USA nicht erwartet, dass sie sich um die Zustimmung des Sicherheitsrates bemühten, wenn sie Krieg führen oder androhen wollten.<sup>124</sup>

Das ist richtig. Nicht einmal der Protest gegen den Vietnamkrieg wurde unter dem Gesichtspunkt artikuliert, dass der Krieg das Völkerrecht verletze. Es ging nicht um Recht, sondern um Moral. Nicht um Recht, sondern um Moral ging es auch, als sich in den neunziger Jahren die linke öffentliche Meinung für einen Krieg einsetzte. Das Bombardement Belgrads im Frühjahr 1999 durch die Nato war ein verbotener Angriffskrieg. Denn die humanitäre Intervention ist in Art. 2 der Charta genauso erfasst wie jeder andere militärische Übergriff. Dieser völkerrechtliche Aspekt interessierte aber damals niemanden. Menschenleben seien wertvoller als Gesetze, meinte man.

Heute bietet der Krieg gegen Serbien den Präzedenzfall, auf den sich die amerikanische Außenpolitik beruft, wenn sie ihre Nichtachtung des Völkerrechts begründet. Kagan kann darauf hinweisen, dass Joschka Fischer einer der stärksten Befürworter dieses verbotenen Angriffs war. „In this case history and morality trumped traditional principles in [of?] state sovereignty and non-intervention.“<sup>125</sup> Die Moral stach das Recht aus. Erst seit dem Irakkrieg, bei dem das Öl eine offensichtliche Rolle spielte, erinnert man sich an die internationale *Rule of Law* und protestiert im Namen der VN-Charta.

<sup>124</sup> Vgl. Robert Kagan, *America's Crisis of Legitimacy*, in: *Foreign Affairs*, 83 (2004) 2, S. 65 ff.

<sup>125</sup> Ebd., S. 70.

Merkwürdigerweise wird aber bis heute nicht auf die Tatsache verwiesen, dass der Angriffskrieg im deutschen Grundgesetz verboten wurde. In keiner der einschlägigen Publikationen der letzten Zeit wird diese Bestimmung erwähnt. Es heißt in Artikel 26 (der 1948/49 auf Betreiben der Deutschen Friedensgesellschaft aufgenommen wurde): „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.“

Nun spielt diese Vorschrift insoweit keine Rolle, als sie sich mit dem Völkerrecht deckt. Bemerkenswert ist aber die Tatsache, dass die darüber hinausgehende Anordnung so erfolgreich übersehen wird: der Auftrag, das Gewaltverbot mit einer Strafandrohung zu versehen. Zwanzig Jahre lang, bis 1968, hat man diesen Auftrag sage und schreibe vergessen. Obwohl er sich nicht an verborgener Stelle befindet, wurde er erst von denjenigen entdeckt, die 1968 einen Alternativentwurf zur damaligen Strafrechtsreform vorlegten. Daraufhin blieb dem Gesetzgeber gar nichts anderes übrig, als den Paragraph 80 Strafgesetzbuch (StGB) einzufügen: „Wer einen Angriffskrieg (Art. 26 Abs. 1 des Grundgesetzes), an dem die Bundesrepublik beteiligt sein soll, vorbereitet und dadurch die Gefahr eines Krieges für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführt, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren bestraft.“ Genauso wie Artikel 26 des Grundgesetzes kann sich Paragraph 80 StGB auf geheimnisvolle Weise unsichtbar machen.

Nur der Generalbundesanwalt musste sich 1999 durch eine Reihe von Strafanzeigen gegen die Bundesregierung daran erinnern lassen. Mit einer den Wortlaut sprengenden Gesetzesauslegung hat er das Verfahren eingestellt. Er setzte sich über die einhelligen Kommentare in der juristischen Literatur hinweg, ohne den Fall einem Gericht vorzulegen, was das Legalitätsprinzip ihm geboten hätte.<sup>26</sup> Die Öffentlichkeit hat auf den Vorgang überhaupt nicht reagiert. Sie hat ihn gar nicht zur Kenntnis genommen. Auch die

Gegner der damaligen deutschen Außenpolitik haben sich nicht auf die Strafvorschrift besonnen.

Tatsächlich war das strafbewehrte Verbot des Angriffskrieges im Grundgesetz ein expressionistischer Akt, den sich der Parlamentarische Rat angesichts eines zerstörten Landes ohne Armee leisten konnte. Das änderte sich, als die Bundesrepublik souverän wurde und die Bundeswehr aufbaute. Ironischerweise nämlich verlor das Land damit ein Element von Souveränität: das Recht, sich friedlich zu verhalten – das man *ius ad pacem* nennen könnte. Mit dem Nato-Vertrag gelobte die Bundesrepublik – altmodisch gesprochen – „Heeresgefolgschaft“ und verzichtete auf die Verfügungsgewalt über Krieg und Frieden. Sie stellte sich – um wieder mit Hobbes zu sprechen – in ein Schutz-Gehorsam-Verhältnis, das ihre Souveränität begrenzte.

Mittlerweile – seit September 2002 – hält sich die deutsche Außenpolitik allerdings wieder sowohl an die VN-Charta als auch an das deutsche Grundgesetz. Als die Bundesrepublik die Beteiligung am Irakkrieg verweigerte und die USA auf das Verbot des Angriffskrieges hinwies, hat sie gegenüber der Supermacht ihre Souveränität behauptet – ihre Souveränität sowohl im klassischen als auch im modernen Sinne des Wortes: im klassischen, herrschaftlichen Sinne, weil sie sich das Recht vorbehielt, frei über Krieg und Frieden zu entscheiden; im modernen, genossenschaftlichen Sinne, weil sie erklärte, nur innerhalb der Struktur der Vereinten Nationen zu militärischer Aktion bereit zu sein. Die dritte, realistische Auffassung von Souveränität aber zwingt zu der Frage: Lag hier, wo in Wahrheit ein Schutz-Gehorsam-Verhältnis zu respektieren ist, vielleicht eine Souveränitätsanmaßung vor? Wurde hier vielleicht der Prozess der Weltzentralisierung gestört, der das Welt-Gewaltmonopol – entgegen den Wünschen der Menschheitsuniversalisten – nicht um die Vereinten Nationen, sondern um die USA herum kristallisiert?

<sup>26</sup> Vgl. Sibylle Tönnies, Die neue Weltordnung und das alte Strafrecht, in: *Betrifft Justiz*, 65 (2001), S. 54 ff.

# APuZ

Nächste Ausgabe 23 – 24/2005 · 6. Juni 2005

## Familienpolitik

*Sandra Gruescu · Bert Rürup*

Nachhaltige Familienpolitik

*Hans Bertram · Wiebke Rösler · Nancy Ehlert*

Familienpolitik als Zukunftspolitik

*Malte Ristau*

Der ökonomische Charme der Familie

*Jutta Allmendinger · Kathrin Dressel*

Familien auf der Suche nach der gewonnenen Zeit

*C. Katharina Spieß · Katharina Wroblich*

Kindertageseinrichtungen: Bedarf und nachhaltige Finanzierung

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Hans G. Bauer  
Sabine Klingelhöfer (Volontärin)  
Andreas Kötzing (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
**APuZ** zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen  
für **APuZ** zum Preis von  
Euro 3,58 zuzüglich  
Verpackungskosten, Portokosten  
und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Alfredo Märker · Beate Wagner*

## 3-10 **Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen**

Die Vereinten Nationen sind heute in einer Krise. Trotzdem stehen die Mitgliedsstaaten der Weltorganisation angesichts der gewandelten Bedrohungslage im 21. Jahrhundert gegenwärtig vor umfangreichen Herausforderungen.

*Klaus Hüfner*

## 10-18 **Das System der Vereinten Nationen**

Angesichts des Anstieges der Mitgliederzahl und der Zunahme der Aufgabenvielfalt hat sich das System der Vereinten Nationen enorm ausgeweitet. Forderungen zur Vereinfachung der Strukturen werden zwar erhoben, erscheinen aber angesichts widerstreitender Interessen zwischen den Mitgliedsstaaten nur schwer realisierbar.

*Manuel Fröhlich*

## 18-24 **Die UNO-Generalsekretäre**

Ein Blick auf die Geschichte der Vereinten Nationen zeigt, dass die bisherigen UNO-Generalsekretäre alle auf ihre Art und Weise der Weltorganisation und der Friedenssicherung ihren Stempel aufgedrückt haben.

*Winrich Kühne*

## 25-32 **Die Friedenseinsätze der VN**

Die VN und ihre Friedenseinsätze sind in der öffentlichen Beurteilung extremen Schwankungen unterworfen. Verdammung der VN wechselt mit positiven Kommentaren. Tatsächlich hat es in den letzten drei Jahren einen signifikanten Anstieg der VN-Missionen gegeben.

*Thomas Bruha · Christian J. Tams*

## 32-39 **Die Vereinten Nationen und das Völkerrecht**

Das auf dem Gewaltverbot basierende Völkerrechtssystem befindet sich in einer Krise, die auch die Vereinten Nationen erfasst. Sechzig Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen ist das Völkerrecht mehr denn je auf eine funktionierende Weltorganisation angewiesen.

*Sibylle Tönnies*

## 39-46 **Souveränität und Angriffskriegsverbot**

Wer ist souverän in dieser Welt? Die Nationen sind es nicht mehr, weil sie nicht frei über Krieg und Frieden bestimmen können; ihre Zentrale ist es noch nicht, weil sie nicht über das Gewaltmonopol verfügt.