

Gerd Hankel

Die UNO

Idee und Wirklichkeit

Hamburger Edition
Institut für
Sozialforschung

Die Herausforderungen und Erwartungen, vor denen die UNO steht, sind hoch. Jedoch geraten ihre Möglichkeiten und Grenzen leicht aus dem Blick oder werden von einzelstaatlichen Interessen überlagert. »Wir, die Völker der Vereinten Nationen ...« lauten die einleitenden Worte der UN-Charta. Sie stehen für überstaatliche Kooperation und Verantwortung, nicht für machtpolitischen Unilateralismus und Egoismus.



Gerd Hankel

Die UNO

Idee und Wirklichkeit

Hamburger Edition



Der Text dieser Publikation erscheint unter einer Creative-Commons-Lizenz: CC BY-ND 4.0. Diese Lizenz erlaubt unter dem Vorbehalt der Namensnennung des Urhebers die Vervielfältigung und Verbreitung des Materials, gestattet aber keine Bearbeitung.

Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für das Originalmaterial.

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH
Verlag des Hamburger Instituts für Sozialforschung
Mittelweg 36
20148 Hamburg
www.hamburger-edition.de

© E-Book 2011 by Hamburger Edition
© Printausgabe 2006 by Hamburger Edition
ISBN 978-3-936096-64-4
<https://doi.org/10.38070/9783868545210>

Umschlaggestaltung: Wilfried Gandras, Hamburg
Satz und E-Book Umsetzung: Dörlemann Satz, Lemförde

I

Die Erwartungen an den UN-Jubiläumsgipfel waren hoch. Ein Gipfel der Reformen sollte er werden, auf dem endlich viele der Vorschläge für eine effektivere UNO wenn nicht umgesetzt, so doch zumindest aufgegriffen werden sollten. 60 Jahre nach der Gründung der Organisation könne, so hieß es, nicht ernsthaft ein Zweifel daran bestehen, dass mit den Rezepten von gestern die Anforderungen von morgen nicht mehr zu bewältigen sein würden. Eine globalisierte, interdependente Welt mit ihren zahlreichen Gewinnern und noch zahlreicheren Verlierern, eine Medienöffentlichkeit, die Kants Diktum, dass »die Rechtsverletzung an einem Platz der Erde an allen gefühlt wird«,¹ weltweit erfahrbar macht, zerfallende Staaten, die ganze Regionen zu destabilisieren drohen und eine terroristische Gefahr, die sich überall und jederzeit manifestieren kann, all diese Probleme verlangten nach Antworten, die in dem herkömmlichen Reservoir der Antworten nicht so einfach zu finden seien.

Hinzu kam noch das verbreitete Gefühl, dass etwas gründlich schief gelaufen war. Verglichen mit den anfänglichen Hoffnungen habe die Weltpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges eine enttäuschende Entwicklung genommen. Von einem Aufbruch in eine friedliche Zeit, von der vielbeschworenen neuen Weltordnung, als deren Garant die Vereinten Nationen ihrer Bestimmung gemäß

1 Vgl. Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Stuttgart 1984, S. 24.

fungieren sollten, habe schon bald keine Rede mehr sein können. Somalia, Ruanda, Kosovo und Irak hießen die Stationen auf einem Weg, an dessen Ende Ernüchterung und Hilflosigkeit gestanden hätten. Die UNO als Organisation, das habe sich wieder einmal bewahrheitet, vermöge nicht mehr, als die Staaten zu unternehmen bereit seien. Und sie vermöge nichts, wenn, wie im Irak-Krieg, die einzig verbliebene Supermacht sich ihr entgegenstelle und ihre Ziele unter Ausspielung der eigenen Stärke verfolge.

Ein politischer Realist mag hier milde lächelnd abwinken und auf den simplen Umstand verweisen, dass zwischen zugeschriebener und tatsächlicher Macht zwar ein Zusammenhang, aber auch ein großer Unterschied besteht. Staatenübergreifende Werte wie Menschen- und Freiheitsrechte zu verfolgen schafft noch keine Macht. Dazu braucht es Allianzen mit tatsächlichen Mächten, die diese Werte zu den ihren machen.² Und selbst dann findet sich vom Anspruch oft nur wenig in der Wirklichkeit.

Andererseits eignen sich institutionelle Träger von ideellen Zielen gerade in unübersichtlichen Situationen in besonderer Weise als Fluchtpunkt moralischer Vorstellungen. Dass die UNO menschliche Not infolge von humanitären Katastrophen zu lindern sucht, ist eine Selbstverständlichkeit, ihr Einsatz muss nicht eigens gefordert werden. Migrationsbewegungen aus Afrika in Richtung Europa, um ein aktuelles Beispiel zu nehmen, lassen hin-

2 Zum Wesen und zum Verhältnis von »weicher« und »harter« Macht in den internationalen Beziehungen vgl. Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London 2003, S. 167.

gegen sofort den Ruf nach einem Eingreifen der UNO laut werden. Wie und in welcher Form eingegriffen werden soll, bleibt unklar, sicher ist nur: Hier, in Europa, will man die Flüchtlinge nicht haben, so schlecht wie vorher in ihren Herkunftsländern soll es ihnen aber auch nicht gehen. Die UNO wird es schon richten, hoffen wir, und uns das schlechte Gewissen angesichts des näher rückenden Elends nehmen.³

Hoffnungsträger und Sündenbock,⁴ beide Attribute liegen nahe beieinander, wenn die Rede auf die UNO kommt. Dabei zeigt schon ein Blick auf das Organigramm, dass es *die* UNO nicht gibt. Die UNO, das ist mal der Sicherheitsrat, mal die Generalversammlung, mal der Wirtschafts- und Sozialrat, das Sekretariat oder auch der Internationale Gerichtshof. Die UNO kann aber auch für eine der weit über 20 ihrer Sonder- und Nebenorganisationen stehen oder für eine der angeschlossenen Organisationen wie die Internationale Atomenergie-Or-

3 Dass auch dazu noch erhebliche Anstrengungen nötig sind, zeigte sich im Oktober 2005. Aus der spanischen Exklave Melilla in Marokko waren senegalesische Flüchtlinge in ihr Herkunftsland abgeschoben worden. Nach ihrer Ankunft im Senegal wurden die etwa 200 Menschen, denen die Verzweiflung ins Gesicht geschrieben stand, von einem Vertreter der Regierung – so im französischen Auslandssender TV 5 zu sehen und zu hören – im Rahmen einer absurden Begrüßungszeremonie mit einem »Herzlich willkommen im Senegal« empfangen.

4 Sündenbock, im Englischen *scape goat*, wird dann mit Vorliebe auf SG reduziert, eine Abkürzung, die normalerweise das Amt des UN-Generalsekretärs (Secretary General) bezeichnet.

ganisation oder dem Internationalen Strafgerichtshof, die nach ihrem Statut jedoch autonome Einrichtungen sind.⁵

Nicht zu vergessen ist schließlich ein Punkt, dessen Berücksichtigung eigentlich selbstverständlich sein müsste, der aber vielleicht gerade deshalb so häufig übersehen wird: Gegen den Willen von Staaten kann die UNO nur wenig oder gar nichts bewirken. Sehr instruktiv ist in dieser Hinsicht der jüngste Streit über die immer wieder und von vielen Seiten geforderte Reform der Vereinten Nationen. Wie sehr die Meinungen auseinander gingen, wurde bereits im Vorfeld des letzten Gipfels deutlich, vor allem im Hinblick auf die Erweiterung des Sicherheitsrats. Nach anfänglicher Zuversicht über das bereits Erreichte, das die nächsten Schritte – Zweidrittelmehrheiten bei den erforderlichen Abstimmungen in der Generalversammlung – fast als bloße Formalität erscheinen ließ, kam dann die plötzliche Ernüchterung, als sich die afrikanischen Staaten mit ihrer Forderung nach zwei Sitzen, und zwar mit Vetorecht, nicht so verhielten, wie sie sich aus Sicht der Hauptinteressenten für eine Erweiterung des UN-Gremiums (Brasilien, Deutschland, Indien, Japan) verhalten sollten. Damit war die Erweiterung kein Thema mehr für den Reformgipfel.

Ähnlich sollte es auch den anderen Themen ergehen, deren Behandlung und ansatzweise Lösung von Staaten

5 Zum Problem der institutionellen Auffächerung der UNO vgl. Ingrid A. Lehmann, Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen – vom Sündenbock zur strategischen Kommunikation, in: Sabine von Schorlemer (Hg.), Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin u. a. 2003, S. 572.

wie von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) verlangt worden waren. Weder zur Reform der UN-Menschenrechtsorganisation noch zum Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität und möglichen Interventionsrechten oder -pflichten bei formaler Verletzung dieser Souveränität wurden konkretere Beschlüsse gefasst, und die Millenniumsziele, fünf Jahre zuvor mit großem Engagement und Ehrgeiz formuliert, kamen nur am Rande und in wenig verbindlichen Erklärungen vor.⁶

Kein Wunder also, dass der UN-Gipfel vielerorts als gescheitert angesehen wurde. Europäische Regierungschefs äußerten ihre Enttäuschung, NGOs ebenfalls, und auch die Presse stimmte überein: Es war ein Gipfel der schönen Reden, auf dem eine Welt von Egoisten ihre Interessen durchgesetzt hatte.⁷ Auffallend war jedoch, dass in dem wichtigsten Gastland der UNO, den USA, die Reaktionen sehr verhalten waren. Die großen überregionalen Tageszeitungen der amerikanischen Ostküste nahmen kaum Notiz von dem Gipfel. Lediglich dem Auftritt von George W. Bush vor der Generalversammlung widmeten sie einige Aufmerksamkeit, mit erkennbarer Sympathie für dessen Verständnis von der Bekämpfung des Terrorismus und von Entwicklungspolitik.⁸ Zuvor

6 Nicolas Richter, Was übrig bleibt. Die Reform der UN gerät zum Minimalkompromiss, Süddeutsche Zeitung, 15. 9. 2006, S. 6.

7 Andreas Oldag, Gipfel der schönen Reden, Süddeutsche Zeitung, 15. 9. 2006, S. 6; Stefan Kornelius, Die Welt der Egoisten, ebenda, S. 4; Matthias Rüb, Wieder nur schöne Worte, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16. 9. 2005, S. 16.

8 So David E. Sanger/Warren Hoge, Bush thanks world leaders and takes conciliatory tone, New York Times, 15. 9. 2005,

schon hatten die USA mit Hunderten von Änderungsanträgen ihre Vorstellungen von Reformen deutlich gemacht und dabei wenig Interesse dafür an den Tag gelegt, wie die reformbereiten Staaten darauf reagieren könnten. Sie konnten sich jedoch sicher sein, dass China und Russland, supranationalen Verpflichtungen gegenüber ohnehin skeptisch eingestellt, ihre Zustimmung nicht verweigern oder aber die amerikanische Opposition als Vorwand nehmen würden, um auf die Unmöglichkeit einer Reform zu verweisen. Beide Staaten hatten ebenfalls schon vorher von ihrer Ablehnung gegen einzelne Reformvorhaben und allgemein gegen das Tempo ihrer geplanten Umsetzung keinen Hehl gemacht.⁹

Und dennoch: Als der Weltgipfel Mitte September 2005 zu Ende ging, fand sich im sogenannten Ergebnisdokument,¹⁰ der Abschlusserklärung der anwesenden Staats- und Regierungschefs, folgender Satz: »Wir bekräftigen unseren Glauben an die Vereinten Nationen und unser Bekenntnis zu den Zielen und Grundsätzen der Charta und des Völkerrechts, die unverzichtbare

<http://www.nytimes.com/2005/09/15/international/15prexy.html>; ebenso Steven R. Weisman, A frustrating week at the U.N. for the White House, *The New York Times*, 17. 9. 2005, <http://www.nytimes.com/2005/09/15/international/17diplo.html>.

9 Vgl. z.B. China sagt Nein, *Frankfurter Rundschau*, 4. 6. 2005, S. 1 (darin auch ein Hinweis auf die russische Position); Vetomächte kritisieren Annan. USA, Russland, China für Einstimmigkeit bei UN-Reform, *Süddeutsche Zeitung*, 9./10. 4. 2005, S. 7.

10 Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, A/60/L.1, 15. September 2005.

Grundlagen einer friedlicheren, wohlhabenderen und gerechteren Welt sind, und bekunden erneut unsere Entschlossenheit, ihre strikte Achtung zu fördern.« In nächsten Absatz des Dokuments erfolgt dann der Hinweis auf die Millenniumserklärung, an der festgehalten werden soll, und noch ein paar Absätze weiter ist als eine Art Schlussfolgerung mit perspektivischem Auftrag zu lesen: »Wir beschließen daher, eine friedlichere, wohlhabendere und demokratischere Welt zu schaffen und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um auch weiterhin Mittel und Wege zur Umsetzung der Ergebnisse des Millenniumsgipfels und der anderen großen Konferenzen und Gipfeltreffen der Vereinten Nationen zu finden und so multilaterale Lösungen für Probleme auf den folgenden vier Gebieten herbeizuführen: Entwicklung, Frieden und kollektive Sicherheit, Menschenrechte und Herrschaft des Rechts, Stärkung der Vereinten Nationen.«

Es liegt nahe, die zitierten Passagen als eine typische diplomatische Deklaration zu lesen – was sie in der Tat auch sind – und ihr den Wert beizumessen, den man feierlichen Verlautbarungen anlässlich vergleichbarer Ereignisse gewöhnlich beizumessen bereit ist. Mit dieser Reaktion wüsste man sich in Übereinstimmung mit einer breiten Meinungsströmung in der internationalen Öffentlichkeit, der bei der Nennung der UNO zunächst und vor allem einer der zahlreichen Skandale einfällt, die diese Organisation in den letzten Jahren immer wieder in die Schlagzeilen gebracht haben. Das Programm »Öl für Lebensmittel« mit seinem Bereicherungspotential auch für die Organisatoren und Kontrolleure gehört ebenso dazu wie der Blauhelm-Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo, wo der Schutz der Bevölkerung vor be-

waffneten Übergriffen mit deren Ausbeutung, auch in sexueller Hinsicht, verwechselt wurde. Fälle von Misswirtschaft, Korruption und Nepotismus rückten die UNO in verdächtige Nähe zu einer Institution für einzelstaatliche Selbstbedienung respektive zu einer Abschiebestation für abgehalfterte Politiker, ähnlich wie seinerzeit die Vorläufer der Europäischen Union, über die in Deutschland mit der maliziösen Empfehlung »Hast du einen Opa, schick' ihn nach Europa« die Vorstellung von einem Betätigungsfeld für Politiker herrschte, deren man sich tunlichst entledigen sollte, um zu Hause größeren Schaden abzuwenden.

Die zitierten Passagen lassen sich aber auch als Ausdruck dessen verstehen, was derzeit möglich ist. Naturgemäß bieten politische Deklarationen einen ganz erheblichen Interpretationsspielraum und bei den bekannten politischen, weltanschaulichen und religiösen Differenzen zwischen Staaten und ihren Führern ist ihr Inhalt so etwas wie ein kleinster gemeinsamer Nenner. Dass er so nicht erscheinen will und daher Konzepte wie Demokratie, Menschenrechte oder Rechtsstaatlichkeit in den Vordergrund stellt, hat nichts Ungewöhnliches und sagt per se wenig über die tatsächliche Haltung zu diesen Konzepten aus. Ihre Erwähnung selbst könnte schon als ein Erfolg gelten, schließlich ist eine sich aus 192 Staaten zusammensetzende Organisation zwangsläufig ein heterogenes Gebilde, das sich nur langsam, unter Zögern und Rückschlägen, auf einen obendrein nicht immer eindeutigen zivilisatorischen Fortschritt zubewegt.

Ganz gleich, welcher Sichtweise man zuneigt, fest steht, dass die UNO existiert und auf absehbare Zeit weiterhin existieren wird. Dass sie oft ein widersprüchliches

Bild bietet und für beinahe jede Projektion taugt, liegt zweifelsohne an ihrem Tun oder Unterlassen, das jedoch allzu oft nur das Tun oder Unterlassen von Staaten verdeckt. Die Fehler der Vergangenheit wird die UNO indes nur vermeiden und die Herausforderungen der Zukunft nur bewältigen können, wenn sich in ihr möglichst viele Kräfte, Staaten, Zivilgesellschaften und NGOs, wiederfinden. Das mag wie eine Binsenweisheit klingen, für eine Organisation, deren Autorität mit dem Grad externer Zustimmung steht oder fällt, ist das die einfache Wahrheit. Ohne eine hinter ihr stehende Gemeinschaft ist die UNO weder handlungsfähig noch in ihren Entscheidungen legitimiert.

Folgt man der Charta der Vereinten Nationen, verstehen sich die UNO und ihre Mitgliedstaaten ganz offensichtlich als eine Gemeinschaft. »Wir, die Völker der Vereinten Nationen«, heißt es am Anfang der Präambel vor der Aufzählung der Ziele, die zu erreichen die Staaten, wie es dort ebenfalls heißt, »fest entschlossen« sind. »Wir, die Völker« oder »We the peoples« – wie der Originaltext der Charta in Anlehnung an die US-Verfassung lautet –, eine intensivere Beschwörung der gemeinsamen Zugehörigkeit zu derselben Gruppe ist wohl kaum vorstellbar, wenn sie nicht ins billig Pathetische abgleiten soll.

Doch wie jede Beschwörung hat auch diese ihre zwei Seiten. Die erste ist die ursprünglich gemeinte: Als Mitglieder einer großen Familie verpflichten sich die Staaten, am Aufbau einer friedlichen Welt in einer Weise mitzuwirken, die die Charta im Folgenden näher beschreibt. Es geht also um die Gestaltung der Zukunft.

Die zweite Seite ist der ersten logisch vorausgesetzt: Ohne Kenntnis der Vergangenheit, ohne die Berücksichtigung von deren Lehren ist die Gestaltung der Zukunft nicht möglich und, so wäre hinzuzufügen, schlechterdings nicht denkbar. Über die Erinnerung an den gerade erlebten Krieg und an die desolate Verfassung der Staatenwelt in den Jahren davor sollen die Entschlossenheit und Zuversicht gestärkt werden, die für einen Neubeginn erforderlich sind. Auch das erklärt den erkennbar feierlichen Duktus der Einleitungsformel und, nebenbei be-

merkt, auch den Ausschluss der Feindstaaten, allen voran Deutschlands und Japans, aus diesem Projekt.¹

Als gegen Ende des Ersten Weltkriegs der amerikanische Präsident Woodrow Wilson, dessen Armee sich erstmals in Europa als kriegsentscheidend gezeigt hatte, seine Vorstellungen von einer Nachkriegsordnung publik machte, tat er dies in beinahe derselben Weise, in der auf den Monat genau 25 Jahre später Franklin D. Roosevelt seinerseits die Eckpunkte der künftigen internationalen Ordnung skizzieren sollte.² Angestrebt werde, so Wilson im Juli 1918, »[d]ie Errichtung einer Friedensorganisation, die es zur Gewissheit machen soll, daß die vereinte Macht freier Nationen jeden Angriff auf das Recht abwehren und dazu beitragen wird, Frieden und Gerechtigkeit größere Sicherheit zu verleihen durch Schaffung eines endgültigen Tribunals der Öffentlichkeit, dem sich alle unterwerfen müssen und durch dessen Vermittlung jeder internationale Vergleich seine Sanktion erhält, der

1 Nach den Art. 53 und 107 der UN-Charta, den sogenannten Feindstaatenklauseln, sind Staaten bei der Durchführung von Kriegsfolgemassnahmen gegen die früheren Achsenmächte und deren Verbündete nicht an die Bestimmungen der Charta, z. B. an das Gewaltverbot, gebunden. Da nach Art. 4 Abs. 1 der Charta zudem nur die »friedliebenden Staaten« Mitglieder der UNO werden können, war die Mitgliedschaft Deutschlands auf zunächst unbestimmte Zeit ausgeschlossen. Die BRD und die DDR traten beide zusammen erst am 18. 9. 1973 der UNO bei.

2 Vgl. dazu die Rundfunkansprache Roosevelts zur Nachkriegsplanung vom 28. 7. 1943 (Fireside Chat 25), http://millercenter.virginia.edu/scripps/digilibrary/prezspeeches/roosevelt/fdr_1943_0728.html.

nicht durch friedliche Übereinkunft der unmittelbar betroffenen Völker erreicht werden kann. Diese großen Ziele lassen sich in einem einzigen Satz zusammenfassen. Was wir suchen, ist die Herrschaft des Rechts, gegründet auf die Zustimmung der Regierten und getragen von der organisierten Meinung der Menschheit.«³

Was beide, Wilson und Roosevelt, jedoch unterschied, war die Erfahrung, auf die sie rekurrieren konnten. Roosevelt hatte den Völkerbund, dessen Schwächen und mangelnde Akzeptanz vor Augen. Wilson hatte lediglich den Glauben an seine Idee. Nicht dass sie von ihm und seinen Beratern zum ersten Mal gedacht worden wäre. Das war in der Vergangenheit schon mehrfach der Fall gewesen, so Ende des 17. Jahrhunderts mit detaillierten praktischen Überlegungen von dem Engländer William Penn (der für die Delegationen seiner »Gesellschaft der Nationen« sogar an ein rundes Sitzungszimmer mit mehreren Türen zur Vermeidung von Rangordnungsstreitigkeiten dachte) und ein Jahrhundert später mit theoretischen Überlegungen von Immanuel Kant, in denen sich zum ersten Mal der deutsche Begriff »Völkerbund« findet, gedacht als ein Schutzbündnis zur Kriegsverhinderung und gemeinsamen Verteidigung.⁴ Anders als Penn, Kant und die anderen Wegbereiter des Völkerbundgedankens hatte Wilson allerdings die Macht, seine

3 Zitiert nach Günther Unser, *Die UNO. Aufgaben – Strukturen – Politik*, 7. Auflage, München 2004, S. 7.

4 Zu den Entwürfen vgl. Hermann Weber, *Völkerbund*, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Auflage, München 1991, S. 1016; Wolfgang Kersting, *Kant über Recht*, Paderborn 2004, S. 151 f.; Unser, *Die UNO*, S. 3 ff.

Vorstellungen umzusetzen. Nicht vollständig, aber doch zum größten Teil.

Die Satzung des 1919 geschaffenen Völkerbunds⁵ beginnt mit der Nennung der beiden höchsten Ziele des Bundes, nämlich der »Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen« und der »Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit«. Sodann folgt eine kurze, beinahe schlagwortartige Beschreibung des Weges, der beschritten werden muss, um zu diesen Zielen zu gelangen: vertragliche Verpflichtungen, »nicht zum Kriege zu schreiten«; internationale Beziehungen ohne Geheimdiplomatie, die auf »Gerechtigkeit und Ehre« gründen; Anerkenntnis und Beachtung des internationalen Rechts »als Richtschnur für das tatsächliche Verhalten der Regierungen«; die Gerechtigkeit als allgemeines Handlungsprinzip und die Zusicherung, »alle Vertragsverpflichtungen in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker peinlich zu achten«.

In den anschließenden 26 Artikeln findet sich dann ausformuliert, wie die einzelnen Wegmarken erreicht werden sollen. Ihr Kernstück bilden ohne Zweifel die Artikel 11 bis 17, durch die ein System der kollektiven Sicherheit geschaffen wurde. Danach mussten sich Mitgliedstaaten im Falle eines Konflikts, der zu einem Friedensbruch führen konnte, einem Schlichtungsverfahren unterwerfen. Erst danach und sofern keine der Konfliktparteien den Schlichtungsvorschlag akzeptierte, durfte der Krieg erklärt werden, allerdings erst nach Ablauf einer Frist von drei Monaten. Verstieß eine Partei gegen dieses Prozedere und schritt unmittelbar zum Krieg, kam dies

5 Reichsgesetzblatt 1919, S. 717.

einer Kriegserklärung an alle Bundesmitglieder gleich. Sie waren nun nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, Sanktionen ökonomischer oder militärischer Art gegen den Aggressor anzuwenden. Selbst gegen Nichtmitglieder, von denen eine Kriegsgefahr ausging, war dieses Vorgehen zulässig.

Das freie Kriegführungsrecht der Staaten, auf das sich diese bislang qua Souveränität berufen konnten, existierte damit nicht mehr. Schon vorher, vor dem Ersten Weltkrieg, hatte es erste Risse bekommen,⁶ jetzt aber war es, obschon es eine Definition möglicher kriegerischer Gewalt nicht gab, deutlich beschnitten, wenn auch nicht ganz verschwunden. Und nicht weniger bedeutend ist das eigentlich Selbstverständliche bei der Gründung eines Bundes: Staaten hatten sich erstmals gemeinsame Organe gegeben. Die Bundesversammlung und der Rat sollten sich in paralleler Zuständigkeit mit den Fragen befassen, die den Weltfrieden oder sonst einen Tätigkeitsbereich des Völkerbundes betrafen. Der Bundesversammlung gehörten alle Mitgliedstaaten an. Unabhängig von ihrer Größe oder von ihrem politischen oder wirtschaftlichen Gewicht hatten sie darin jeweils eine Stimme. Der Rat hingegen setzte sich aus ständigen – den Vertretern der Großmächte – und nichtständigen Mitgliedern zu-

6 Nach der vorherrschenden öffentlichen Meinung widersprach das Führen eines Angriffskriegs bereits vor dem Ersten Weltkrieg den zivilisierten Moralvorstellungen und galt als rechtswidrig. Vgl. dazu Heiko Ahlbrecht, *Geschichte der völkerrechtlichen Strafgerichtsbarkeit im 20. Jahrhundert*, Baden-Baden 1999, S. 56; sowie Gerd Hankel, *Die Leipziger Prozesse. Deutsche Kriegsverbrechen und ihre strafrechtliche Verfolgung nach dem Ersten Weltkrieg*, Hamburg 2003, S. 85f.

sammen. Die Zahl der Mitglieder, die alle über nur eine Stimme ohne weitere Vorrechte verfügten, änderte sich infolge von Beitritt oder Austritt beziehungsweise Ausschluss mehrfach. Die Höchstzahl der ständigen Mitglieder betrug sieben, die der nichtständigen elf.⁷

Das Ständige Sekretariat als drittes Organ hatte im Wesentlichen Verwaltungsaufgaben. Sein Gewicht hing weitgehend von dem jeweiligen Generalsekretär ab. Je nach dessen Selbstverständnis und Charisma konnte es auf den Bereich des Administrativen beschränkt bleiben, es konnte aber auch als Impulsgeber fungieren und auf diese Weise auf die Politik des Völkerbunds einwirken.

Kein Organ des Völkerbunds war der Ständige Internationale Gerichtshof. Seine Gründung war zwar in der Völkerbundsatzung vorgesehen – und schon das stellt vor dem Hintergrund der bis dahin vergeblichen Bemühungen, eine zwischenstaatliche Streitschlichtung zu etablieren, einen beträchtlichen Fortschritt dar –, seine Gerichtsbarkeit anerkannt hatten die Staaten, Mitglieder des Völkerbunds sowie Nichtmitglieder, jedoch erst dann, wenn sie ein besonderes Beitrittsprotokoll unterzeichnet hatten.

Ein Rat, eine Versammlung, ein Sekretariat, ein Gericht – die für eine internationale Gemeinschaft formal erforderlichen Organe waren damit vorhanden. Dass aber mehr als ein lediglich formal funktionierender Zusammenschluss geplant war, machten schon die gewählten Bezeichnungen deutlich. Ein »Bund« sollte es nach dem deutschen Begriff »Völkerbund« sein, das englische »League of Nations« versprach einen ähnlich motivierten

7 Dazu näher Unser, Die UNO, S. 12f.; sowie Weber, Völkerbund, S. 1017.

Verband, und auch das französische »Société des Nations« ließ die Assoziation an eine Gesellschaft entstehen, in der im Interesse der Staatengesamtheit dasjenige des einzelnen Staates zurückzutreten hatte.

Wenn wir annehmen, dass bei der Gründung des Völkerbunds ein hohes Maß an Pathos im Spiel war, dass der Schrecken über die zuvor für unmöglich gehaltene Gewalt des Ersten Weltkriegs in einer Art Gegenbewegung die Formulierung der Völkerbundsatzung beeinflusste und den Sinn für die politischen Realitäten trübte, selbst dann ist überraschend, wie eindeutig der Völkerbund scheiterte. Damit ist nicht nur das sichtbarste Zeichen für dieses Scheitern, der Zweite Weltkrieg und die spätere und folgerichtige Selbstauflösung des Völkerbunds im April 1946 gemeint.⁸ Schon vorher gab es eine ganze Reihe von Zeichen, die die Schwächen des Völkerbundsystems offen zutage treten ließen oder die klar machten, dass die Staaten nach wie vor, von einigen Ausnahmen im Bereich der humanitären und sozialen Hilfe sowie in der Streitschlichtung abgesehen,⁹ den eigenen Interessen zu folgen gedachten.

Wer die Gründe dafür sucht, wird zunächst auf die Stellung des Staates innerhalb einer internationalen Ordnung stoßen. Er wird feststellen, dass es vor allem das Verständnis von Souveränität und Nichteinmischung ist, das dar-

8 Vgl. dazu vor allem Hermann Weber, *Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen*, Bonn 1987, S. 127.

9 Vgl. die Ausführungen bei Weber, *Völkerbund*, S. 1019; und bei Alfredo Märker/Beate Wagner, *Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2005, Nr. 22, S. 5.

über bestimmt, inwieweit sich ein Staat einer solchen Ordnung unterwirft. Souveränität und Nichteinmischung aber sind zwei Faktoren, die viel mit Macht, noch mehr jedoch mit Recht zu tun haben. Ein mächtiger Staat ist zwar in der Lage, die Grenzen seiner Souveränität selbst zu setzen und die Auslegung des Begriffs der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates von der eigenen Interessenlage abhängig zu machen. Allerdings läuft er dabei Gefahr, sich in einem zunehmend feindlichen Umfeld zu bewegen, nicht zuletzt deshalb, weil andere Staaten seinem Beispiel folgen könnten. Machtpolitik durch Recht zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen wäre daher langfristig gesehen von Vorteil für alle beteiligten Staaten. An die Stelle unberechenbarer, weil Opportunitätsaspekten gehorchender Macht träte die mit rechtlichen Vereinbarungen einhergehende Berechenbarkeit.

Diese Annahme ist indes so banal, wie ihre Umsetzung schwierig ist. Das zeigt ein Blick in die Geschichte der Diplomatie¹⁰ und das zeigt mit großer Deutlichkeit auch ein Blick auf die Spätphase des sogenannten klassischen Völkerrechts im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, als Antworten auf die zu jener Zeit stattfindenden großen sozialen Veränderungen gefunden werden mussten. Wo sich vorher die Rechtsverhältnisse zwischen den Staaten noch auf Verträge beschränkten, die staatliche Tätigkeiten lediglich koordinierten, übernahm das Recht nun, in zunächst durchaus bescheidenem Ausmaß, ge-

10 Dazu Norman Paech/Gerhard Stuby, *Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen*, Hamburg 2001, S. 77–93; Wilhelm G. Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 2. Auflage, Baden-Baden 1988, S. 40–43.

staltende Aufgaben. Es war nicht länger nur eine Art Verfahrensrecht, das die möglichst komplikationslose Anwendung zwischenstaatlicher Verträge sicherstellen sollte. Es war jetzt ein Recht, das ein gemeinsames, auf die Zukunft gerichtetes Projekt realisieren helfen sollte. So verdanken die ersten internationalen Organisationen wie der Allgemeine Telegraphenverein (1865) und der Weltpostverein (1874) ihre Gründung der Erkenntnis, dass der technische Fortschritt am besten gemeinsam genutzt und gefördert werden könnte. Beide Organisationen verfügten sogar über Organe mit eigenen, allerdings begrenzten Rechtsetzungsbefugnissen.¹¹

Obschon bereits der dahinterstehende Verzicht auf staatliche Souveränitätsrechte bemerkenswert ist, können wir davon ausgehen, dass die seinerzeit laut werdenden Fragen »Ist Völkerrecht Recht?«, »Kann es zwischen Staaten überhaupt so etwas wie durchsetzbare Rechtsbeziehungen geben?« sich in erster Linie auf Rechtsentwicklungen bezogen, die unmittelbar staatliche Machtpositionen betrafen. Kommunikationstechnologien gehörten nach damaliger Ansicht nicht dazu, wohl aber Verträge und Konventionen, die die Pflichten zur Kriegsverhütung, die Grenzen der zulässigen Kriegführung oder die Stellung neutraler Mächte regeln sollten.¹² Auf

11 Vgl. dazu u. a. Martti Koskenniemi, *Global Governance and Public International Law*, in: *Kritische Justiz*, 2004, Nr. 3, S. 245; Volker Epping, *Internationale Organisationen*, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Auflage, München 2004, S. 446 f.

12 Gemeint sind vor allem die Haager Konventionen von 1899 und 1907, vgl. dazu Knut Ipsen, *Bewaffneter Konflikt und Neutralität*, in: ebenda, S. 1197 ff.

sie bezogen wurde eine ganze Reihe von Theorien zur Bindungswirkung des Völkerrechts entwickelt, ganz besonders in Deutschland, das sich als fortwährend bedrängte Großmacht verstand.

Dort herrschte – in verschiedenen Facetten, auf die einzugehen hier allerdings entbehrlich ist¹³ – die positivistische Ansicht vor, dass das, was sich immer wieder an übereinstimmenden Merkmalen im zwischenstaatlichen Recht findet, das Resultat einer wechselseitigen Überzeugung und somit Völkerrecht sei. Da die Staaten souverän seien, gebe es keine über ihnen stehende Macht, welche die Beachtung dieses Rechts erzwingen könne. Die Rechtsnatur des Völkerrechts, das heißt, seine Bindungswirkung, existiere nur insoweit, als der einzelne Staat ihr zuzustimmen bereit sei. Er könne auch gänzlich frei sein, in seinem Machtanspruch allein durch sich selbst beschränkt oder beschränkbar.¹⁴

13 Zur Vertiefung vgl. z.B. Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 150–153; Karlheinz Rode, Geschichte der europäischen Rechtsphilosophie, Düsseldorf 1974, S. 164–167.

14 Mit besonderer Deutlichkeit zeigte sich dieser Umstand in einem Bereich, der seinerzeit die detailliertesten völkerrechtlichen Regelungen enthielt, nämlich im Bereich des Kriegsrechts. So äußerte sich der führende Kommentar zum Militärstrafgesetzbuch über das Verhältnis von Völkerrecht und deutschem Kriegsrecht wie folgt: »Die kriegerische Gewalt dem Feinde gegenüber unterliegt von Haus aus keinen rechtlichen Schranken. [...] Die Kommandogewalt [...] ist nach innen hin frei und für die Kriegführung allein maßgebend. Sie kann ausdrücklich oder stillschweigend das Völkerrecht als Bestandteil ihres Willens erklären, sie kann es auch ganz oder teilweise ablehnen.« Vgl. A. Romen/Carl

Mit der Idee eines Völkerbundes ist ein solch extremer staatlicher Voluntarismus ganz offensichtlich nicht vereinbar. Dazu bedarf es vielmehr der bereits angesprochenen Einsicht, dass staatliche Koexistenz von allgemeinem Vorteil sein kann, ja dass sie, mehr noch, sogar eine Grundbedingung für die staatliche Existenz darstellt. Im eigenen Interesse sind die Staaten daher zu einer Selbstverpflichtung bereit, und die Schnittmenge dieser einzelnen Selbstverpflichtungen ist das, was als – zunächst noch rudimentäres, dann immer präziser gefasstes – Völkerrecht bezeichnet werden kann. Ein Idealfall, weil bei ihm der Verzicht auf staatliche Macht, mithin Souveränität, zugunsten des Rechts erheblich ist, ist der Völkeroder, da der Staat die Normalperson des Völkerrechts ist, der Staatenbund.¹⁵ Doch zeigt sich gerade bei ihm auch die Gefahr der Unbeständigkeit in der Rationalität staatlicher Willensbildung. Je stärker er sich auf den politischen Bereich bezieht, desto größer wird die Neigung der Mitglieder dieses Bundes, früheren Verhaltensweisen folgend weniger auf das Recht als auf die eigene Macht zu setzen. Fehlt dann noch ein Überbau, der dem ursprünglichen Projekt über das Positiv-Rechtliche hinaus eine zusätzliche appellative Bedeutungsdimension verleiht (und worauf das Teilkompositum »Völker« im deutschen Namen »Völkerbund« verweist), wird der Bund schnell eine überaus fragile Einrichtung, dessen Regelungskompeten-

Rissom, Militärstrafgesetzbuch, 3. Auflage, Berlin 1918, S. 390 und 569.

15 Zum Staat als der »Normalperson« des Völkerrechts vgl. Volker Epping, Der Staat als die »Normalperson« des Völkerrechts, in: Ipsen, Völkerrecht, S. 59ff.

zen sich auf möglichst konfliktfreie Randbereiche erstrecken.

An Versuchen, genau dies nach 1920 – die Völkerbundsatzung trat am 10. Januar 1920 in Kraft – zu verhindern, mangelte es nicht. Mit großem Idealismus wurden sie in Deutschland von Walther Schücking und Hans Wehberg unternommen, die mit dem Völkerbund eine Epoche der Humanität und des wachsenden internationalen Zusammengehörigkeitsgefühls anbrechen sahen, die in einer »internationalen Rechts- und Friedensgemeinschaft«, einer »weltstaatlichen Organisation« gar münden würde.¹⁶ Das gleiche Ziel, in der theoretischen Herleitung allerdings bedeutend rationaler, vertrat Hans Kelsen. In seiner »Reinen Rechtslehre« entwarf er die Idee einer institutionalisierten Weltordnung, in der das Recht, weitestgehend unbeeinflusst von den politisch beliebig aufladbaren Begriffen wie Gleichheit, Gerechtigkeit oder Souveränität, zum Garanten des Friedens und zum zentralen Bezugspunkt der internationalen Gemeinschaft werden sollte.¹⁷ In Frankreich, dem ersten machtpolitischen Widerpart Deutschlands, war es vor allem Georges Scelle, der eine Universalgesellschaft beschrieb, die nicht

16 Vgl. Walther Schücking/Hans Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 2. Auflage, Berlin 1924, S. 86f.; zu beider Völkerrechtstheorie s. insbesondere Andreas L. Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Entwicklung des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, München 2001, S. 164ff.

17 Vgl. Paulus, ebenda, S. 170ff.; sowie vor allem Jochen von Bernstorff, Der Glaube an das universale Recht. Zur Völkerrechtstheorie Hans Kelsens und seiner Schüler, Baden-Baden 2001, S. 165ff.

auf verrechtlichte zwischenstaatliche Konzeptionen gründete, sondern auf das Recht der zwischenmenschlichen Verhältnisse, wie sie in den verschiedenen politischen Gesellschaften existierten.¹⁸ Völkerrecht (*droit des gens*) also buchstäblich verstanden als ein Recht der Völker, letztere bestehend aus einer Vielzahl von Menschen (*gens*) mit ihren jeweiligen Bedürfnissen, Zielen und Vorstellungen.

Doch ob nun Schücking, Wehberg, Kelsen oder Scelle – weitere Namen könnten genannt werden¹⁹ –, sie alle waren in ihrer Wirkung einem Rechtstheoretiker unterlegen, der ein ausgeprägtes Gespür für politische Widersprüche und eine nicht minder große, oft jedoch fehlgeleitete Begabung zu deren politisch-rechtlicher Analyse besaß. »Das Problem der völkerrechtlichen Legitimität ist die Kernfrage des Völkerbundes«, schrieb Carl Schmitt, von dem hier die Rede ist, 1924 und meinte damit in durchaus provokatorischer Absicht, dass alle Mitgliedstaaten des Bundes gleichermaßen durch dessen Satzung verpflichtet seien.²⁰ Ende 1930 dann bezeichnete er, erkennbar in derselben Absicht, den Völkerbund als »ein Instrument der alliierten Großmächte und ein Exekutivinstrument des Versailler Vertrages«, das »nur den *status*

18 Vgl. Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, S. 173f.

19 Für einen Überblick vgl. Michael Stolleis, Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland. Dritter Band, Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur, 1914–1945, München 1999, S. 86–89.

20 Vgl. Carl Schmitt, Frieden oder Pazifismus? Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924–1978, herausgegeben, mit einem Vorwort und mit Anmerkungen versehen von Günter Maschke, Berlin 2005, S. 14.

quo, der durch den Versailler Vertrag geschaffen worden ist, legitimiert«. ²¹ Er traf mit diesen Einschätzungen, da konnte er sicher sein, jeweils den Nerv der Zeit. Allerdings hatte er auch über die Jahre hinweg einen mächtigen Verbündeten in der Politik der Siegermächte des Ersten Weltkriegs – und hier kommen wir zu den eigentlichen Gründen für das Scheitern des Völkerbundsprojekts.

Es begann damit, dass die Völkerbundsatzung nicht als gesonderter Vertrag konzipiert worden war. Sie wurde stattdessen an den Anfang der Pariser Friedensverträge gestellt, was sie in den Augen der unterlegenen Mittelmächte zum Teil eines höchst ungerechten, diskriminierenden Ganzen machte. Die systematische Darstellung des Völkerrechts von Franz von Liszt und Max Fleischmann aus dem Jahre 1925 – ein Jahr, bevor Deutschland Mitglied des Völkerbunds wurde – widmet zum Beispiel dem Völkerbund nur einen aus wenigen Sätzen bestehenden Absatz, während sie sich über Seiten mit den Friedensregelungen des Versailler Vertrages und dessen Ungerechtigkeiten gegenüber Deutschland befasst, um dann, nach einem kurzen Rückblick auf den Zustand des Völkerrechts im Weltkrieg, zu folgender Schlussfolgerung zu gelangen: »Den schwersten Stoß [i. e. schwerer als während des Krieges, G. H.] hat das Völkerrecht erst durch die ›Friedensverträge‹ erlitten, die sich in der Art des Zustandekommens und vielfach im Inhalte von dem entfernten, was bis dahin als Recht angesehen worden ist. Eine Rückkehr zum Völkerrechte ist deshalb durch eine Abkehr von diesem Inhalte der Friedensverträge bedingt, und auch von dem Geiste der Friedensverträge, in dem die Geißel der

21 Ebenda, S. 344 (Kursivierung im Original).

sog. ›Sanktionen‹ eine verhängnisvolle Rolle spielt, die einseitig festgestellte Verstöße gegen den Vertrag mit einem schweren eigenen Verstoß gegen das Recht erwidern.«²²

Die USA, die 1921 mit Deutschland einen Separatfrieden schlossen, der mit keinem Wort die umstrittenen Sanktionsbestimmungen erwähnte, hätten als moderate Kraft die Reputation und Attraktivität des Völkerbunds verbessern können.²³ Doch aus innenpolitischen Gründen traten sie ihm nicht bei. Die Sowjetunion, anfangs in der Staatenwelt ein Paria wie das Deutsche Reich, zeigte sich ebenfalls desinteressiert und wurde erst 1934 Mitglied, zu einem Zeitpunkt, als Deutschland und Japan schon wieder ausgetreten waren. Zu keiner Zeit war der Völkerbund folglich eine auch nur annähernd universale Einrichtung. Ungezügelter Revisionsstreben auf Seiten der Verlierer des Ersten Weltkriegs paarte sich zudem mit einem unnachgiebigen Beharren auf eigene Machtpositionen bei den Siegern. Die Verpflichtung zur Abrüstung blieb Makulatur und auch das Streitschlichtungssystem hatte, außer in den Anfangsjahren, keinen nennenswerten Erfolg: 1931 griff Japan die chinesische Mandschurei an, 1935 Italien Abessinien, und 1939 marschierte die Sowjetunion in Finnland ein.

22 Franz von Liszt/Max Fleischmann, Völkerrecht, 12. Auflage, Berlin 1925, S. 70f.

23 Vgl. Reichsgesetzblatt 1921 II, S. 1317. Bei den Sanktionsbestimmungen, die als besonders ehrenrührig empfunden wurden, handelte es sich um solche Regelungen des Vertrages, die dem Deutschen Reich die alleinige Kriegsschuld zuwiesen, Gebietsabtretungen vorsahen und außerdem noch die Bestrafung von deutschen Politikern und Soldaten verlangten, die im Verdacht standen, Kriegsverbrechen begangen zu haben.

Alle diese Aggressionskriege waren zugleich auch Verstöße gegen den Briand-Kellogg-Pakt, in dem der Krieg als Option der nationalen Politik und als Mittel zur Lösung internationaler Streitigkeiten geächtet wurde.²⁴ Trotzdem hatten die Staaten (mit Italien, Japan und der Sowjetunion waren dem Pakt 1929 bereits 63 Staaten beigetreten) keinerlei Skrupel, Konstruktionen zu entwickeln, die der Unanwendbarkeit des Paktes gerade auf ihr Vorgehen eine angeblich hohe Evidenz verlieh. Ganz so, wie auch Deutschland, ebenfalls ein Vertragsstaat des Paktes, verfahren sollte, als es am 1. September 1939 Polen überfiel und den Zweiten Weltkrieg begann.

Dass dieser Krieg weit mehr als der Weltkrieg vor ihm die auf ihn folgende Ordnung bestimmen würde, zeichnete sich bereits frühzeitig ab. Massenverbrechen, Völkermord und ein auf Unterdrückung und Versklavung gründendes Hegemonialstreben verlangten nach Vorkehrungen, die im Interesse der Menschheit auch nur annähernd vergleichbare Bedrohungen, wie sie jetzt von Deutschland und dessen Verbündeten ausgingen, für die Zukunft ausschlossen.

Wieder waren es die USA, die die Initiative ergriffen. Zunächst planten sie nur ein Bündnis der beiden führenden englischsprachigen Demokratien, USA und Großbritannien, die allein und notfalls durch den Einsatz einer internationalen Polizeimacht für den Weltfrieden zuständig sein sollten. Nach dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion und dem japanischen Angriff auf Pearl Harbor strebten beide jedoch eine breitere Staatenkoalition

24 Zum Briand-Kellogg-Pakt, zu dessen Vorteilen und Schwächen vgl. Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 174ff.

an. Die Sowjetunion und China wurden in das Bündnis aufgenommen, brachten jeweils eigene Vorschläge ein, und auf der Konferenz von Jalta im Frühjahr 1945 waren die Vorarbeiten, die nach wie vor unter US-amerikanischer Federführung standen, schon so weit gediehen, dass man nicht als bloße Absicht, sondern als konkrete Planung verkünden konnte: »Wir sind entschlossen, mit unseren Verbündeten zusammen so schnell wie möglich eine internationale Organisation zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit zu schaffen. Wir halten dies für wesentlich sowohl zur Verhütung von Angriffsaktionen als auch zur Beseitigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ursachen des Krieges durch enge, fortlaufende Zusammenarbeit aller friedensliebenden Völker.«²⁵

Die Gründungskonferenz der Vereinten Nationen fand vom 25. April bis zum 26. Juni 1945 in San Francisco statt. Die Charta trat am 24. Oktober 1945 in Kraft. Mit 111 Artikeln ist sie etwa viermal so lang wie die Völkerbundsatzung, deren Einfluss in einer Reihe von Punkten gleichwohl unübersehbar ist – vielleicht liegt die eigentliche Leistung des Völkerbunds eben darin, dass es ihn, gewissermaßen als einen ersten Versuch überstaatlicher Organisiertheit, gegeben hat. Statt eines Rates gab es jetzt einen Sicherheitsrat, die Bundesversammlung wurde Generalversammlung genannt, das Sekretariat mit dem Generalsekretär an der Spitze wurde beibehalten und der Internationale Gerichtshof blieb ebenfalls erhalten, trotz der festeren Anbindung an die Organisation allerdings

25 Zitiert nach Wilhelm G. Grewe, Entstehung und Wandlung der Vereinten Nationen, in: Bruno Simma (Hg.), Charta der Vereinten Nationen, München 1991, S. XXX.

wie vorher schon mit einer Zuständigkeit, die zunächst der Anerkennung der Staaten bedurfte. Neu waren zwei weitere Organe. Der Treuhandrat, dem die Verwaltung der größtenteils aus dem Mandatssystem des Völkerbunds hervorgegangenen sogenannten Treuhandgebiete oblag, und der Wirtschafts- und Sozialrat, dessen Aufgabe in der Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf, wie sein Name schon sagt, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet bestehen sollte.

Im Zentrum des neuen internationalen Systems standen die Staaten. Auch das war schon zu Völkerbundzeiten so und konnte genau genommen auch jetzt nicht anders sein. Der Kooperationsgedanke war noch jung und immer wieder von machtpolitischen Ambitionen überlagert worden, und bei äußerer Gefahr waren erst recht die Staaten, allein oder im Bündnis, die Hauptakteure der internationalen Ordnung. Das hatte sich schon nach dem Ersten Weltkrieg gezeigt und das sollte sich nach dem Zweiten erneut bestätigen, dieses Mal jedoch mit zwei Neuerungen: Die Allianz der Kriegssieger sollte den Krieg überdauern. Sie sollte zum Garanten einer künftigen Friedensordnung werden, daher auch der Name der neuen Organisation, Vereinte Nationen, der auf eine Anfang 1942 verkündete Erklärung von Nationen zurückgeht²⁶ und an die Einigkeit im Kampf gegen militärische Aggression gemahnt. Und sie sollte, wie bereits in Jalta angekündigt, die Ursachen für Friedensgefährdung und

26 Es handelt sich um die »Declaration by United Nations« vom 1. 1. 1942, vgl. dazu Grewe, Entstehung und Wandlung, S. XXIX; Hermann Weber, Entstehungsgeschichte der UN, in: Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, S. 112.

Krieg, nämlich Armut, Ungerechtigkeit und Unterdrückung, beseitigen helfen.

Die Verantwortung für den Weltfrieden hat nach dem Wortlaut der Charta der Sicherheitsrat. »Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten«, so Art. 24 Abs. 1 der Charta, »übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.« Verglichen mit dem komplizierten Prozedere zwischen Rat und Bundesversammlung zur Zeit des Völkerbunds ist das eine klare Regelung. Sie sagt aber noch nichts Näheres darüber aus, wie eine solche Friedensordnung funktionieren soll. Sicher war nur, dass dazu Eingriffe in die nationale Souveränität erlaubt sein mussten. Ohne Beschränkung der staatlichen Handlungsfreiheit würde es keinen internationalen, auf dem Prinzip des wechselseitigen Nachgebens basierenden Friedensplan geben können. Aus diesem Grund findet sich in Art. 25 der Charta die Bestimmung, dass die Beschlüsse des Sicherheitsrates eine für alle UN-Mitgliedstaaten bindende Wirkung besitzen. Und aus demselben Grund findet sich zwei Artikel weiter eine andere Bestimmung, die auf den ersten Blick im Widerspruch zu dem gerade Gesagten steht, letztlich aber die Voraussetzung für dessen Durchsetzung ist. Denn ohne die Einbindung der Großmächte in eine internationale Friedensordnung, das hatte der Völkerbund gezeigt, ist diese Ordnung zum Scheitern verurteilt. Darum besagt Art. 27 Abs. 3, dass für Beschlüsse des Sicherheitsrates über Fragen, die nicht lediglich Verfahrensfragen sind,

über Fragen also, die den Frieden und allgemein die internationale Sicherheit betreffen, die Zustimmung aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates – Frankreich war noch auf der Konferenz von San Francisco in diesen Kreis aufgenommen worden – notwendig ist. Mit anderen Worten, es sollte kein Beschluss gefasst werden können, der nicht von den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern getragen oder der, wie es sich mittlerweile als weniger strikte Variante durchgesetzt hat, nicht zumindest durch Stimmenthaltung, das heißt durch den Verzicht auf das Vetorecht, hingenommen werden kann.²⁷

Das Vetorecht wird uns später noch beschäftigen. Hier soll jetzt nur festgehalten werden, dass die Großmächte sich selbst eine privilegierte Stellung einräumten. Man mag das als Ausdruck eines allseitigen Machtkalküls sehen, sollte jedoch nicht vergessen, dass die Hauptlast im Kampf gegen die Achsenmächte von Großbritannien, der Sowjetunion und den USA getragen worden war und dass die damaligen politischen Realitäten langfristige Stabilität nur durch Etablierung eines militärisch starken Machtzentrums erreichbar machten. Mit derselben Erwartbarkeit ist zu erklären, was Art. 2 der Charta zu den Grundsätzen der UNO hinsichtlich der klassischen Staatenrechte und des neuen internationalen Ordnungsgedankens sagt. Er beginnt mit dem Bekenntnis zur »souveränen Gleichheit« der Staaten (Nr. 1), nennt dann die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung (Nr. 3) und das Verbot zwischenstaatlicher Gewalt (Nr. 4) und schließt

27 Zu dieser Entwicklung vgl. Bruno Simma/Stefan Brunner, Abstimmung (Art. 27), in: Simma, Charta der Vereinten Nationen, S. 412ff.

mit dem Verbot der Einmischung in die ihrem Wesen nach inneren Angelegenheiten eines Staates (Nr. 7). Einzig der Sicherheitsrat, so ist dort weiter zu lesen, darf seiner herausgehobenen Position entsprechend dieses Nichteinmischungsprinzip durchbrechen. Nur er hat das Recht, bei einer Bedrohung, einem Bruch des Friedens oder bei Angriffshandlungen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta gegen einen Staat zu verhängen.

Nicht zu den Prinzipien der UNO, weil nicht dort aufgeführt, gehört die Beseitigung von Armut, Ungerechtigkeit und Unterdrückung als mögliche Ursachen neuer Konflikte. Dafür einzutreten zählt nach Art. 1 Nr. 3 lediglich zu den Zielen der Organisation, wobei sich die Einschränkung »lediglich« allein durch die fehlende Rechtsqualität dieser Ziele erklärt. Anders als die Grundsätze in Art. 2 geben sie keine Rechte und Pflichten vor, sondern ein Ergebnis, das erreicht werden soll, aber nicht erreicht werden muss.²⁸ Laut Art. 1 Nr. 3 besteht es darin, dass die UNO eine länderübergreifende Zusammenarbeit anstrebt, »um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«. In teilweise inhaltsgleicher Formulierung wird es noch einmal in Art. 55 genannt, wo es zudem noch ausdrücklich heißt, dass in seiner Folge »zwischen den Nationen friedliche und freundliche, auf der Achtung

28 Dazu näher Albrecht Randelzhofer, Vorbemerkung zu Art. 2, in: Simma, Charta der Vereinten Nationen, S. 33f.; Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 522f.

vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen« sollen.

Man sieht, den Menschenrechten, wenn wir diesen Terminus als Oberbegriff auch für ein Mindestmaß an sozialer und wirtschaftlicher Partizipation nehmen, war nicht gerade ein prominenter Platz in der UN-Charta eingeräumt worden. Die Sowjetunion sah keinen Zusammenhang zwischen Menschenrechten und internationaler Sicherheit, Großbritannien befürchtete nachteilige Auswirkungen auf die Stabilität des Commonwealth, und auch die Haltung vieler anderer Staaten war von vorsichtiger Zurückhaltung geprägt.²⁹ Staatenwerte wie die der Gleichheit und Nichteinmischung hatten Vorrang, die Achtung elementarer Rechte, die das Leben der Menschen betreffen, kam erst danach und war überdies, da keine Rechtspflicht, abhängig von der Bereitschaft der einzelnen Staaten. Der Friede, für den die UNO stand, war damit in erster Linie ein negativer Friede, gekennzeichnet durch die Abwesenheit von Krieg. Erst an zweiter Stelle und mit gehörigem Abstand trat als weitere Aufgabe die Gestaltung eines positiven Friedens hinzu, verstanden als die Schaffung von Voraussetzungen, die den Ausbruch von Kriegen unwahrscheinlicher machten, da sie entweder ethisch nicht vertretbar und/oder unvernünftig wären.

Wenn wir heute auf die ersten Jahre und Jahrzehnte der UNO zurückblicken, müssen wir feststellen, dass beinahe alles anders gekommen ist. Einen dritten Weltkrieg hat es nicht gegeben, das ist wahr, doch lag dies

29 Weber, Völkerbund, S. 115; Karl-Josef Partsch, Art 55 (c), in: Simma, Charta der Vereinten Nationen, S. 720f.

nicht an der UNO, sondern am Overkill-Potential der beiden Supermächte. Alten machtstaatlichen Politikstrategien gehorchend blockierten sich die Großmächte wechselseitig im Sicherheitsrat (bis 1989 legte die Sowjetunion in 115 Fällen ihr Veto ein, die USA in 69, Großbritannien in 30, Frankreich in 18 und China in 3 Fällen³⁰) und betrieben ihre eigene Sicherheitspolitik primär außerhalb der UNO. Nur drei Jahre nach deren Gründung riefen die Westmächte mit der NATO eine Allianz ins Leben, die das ursprünglich Kollektive am Sicherheitsgedanken auf ihren Machtbereich verkürzte. Das Gleiche geschah kurze Zeit später auf Seiten des Ostblocks mit dem Warschauer Pakt. Statt eines weltweiten Sicherheitssystems gab es nun deren zwei. Und dabei blieb es auch bis zum Ende der militärisch-politischen Bipolarität. Ein einziges Mal verhängte der Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat – gegen Korea 1950 zu Beginn des dortigen Krieges –, doch selbst diese Ausnahme ist letztlich keine, weil deren Rechtmäßigkeit von der Sowjetunion stets bestritten wurde und sie auch bei nur oberflächlicher Betrachtung eher als Bestandteil des US-amerikanischen Feldzugs gegen den Kommunismus zu verstehen ist denn als Ausdruck eines kollektiven Verantwortungsgefühls.³¹

Weitaus fataler als das Auseinanderbrechen des kollektiven Sicherheitssystems war allerdings das, was in den jeweiligen Einflussphären geschah. Kriege über Kriege wurden geführt, Unabhängigkeitskriege, Angriffs- und

30 Zahlenangaben aus Klaus Dieter Wolf, *Die UNO. Geschichte, Aufgaben, Perspektiven*, München 2005, S. 33.

31 So zu Recht Wolf, ebenda, S. 34.

Verteidigungskriege, Stellvertreterkriege, Bürgerkriege, in denen Zivilisten wie Kombattanten das Ziel schwerster Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen waren. Diktatoren wurden gestürzt und durch neue ersetzt, Menschenrechte durch geostrategische Interessen verdrängt. Die Prinzipien der souveränen Gleichheit der Staaten und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates erwiesen sich auch dort als überaus brauchbare Instrumente, wo es darum ging, die Grenzen des innerstaatlichen *domaine réservé* beliebig zu erweitern.

Die UNO stand alldem hilflos gegenüber, denn, um einen bekannten Hinweis aufzugreifen, sie vermochte nicht mehr, als die Mitgliedstaaten, allen voran die Großmächte, zu unternehmen bereit waren. Wenn diese die Welt unter sich aufteilen und das Völkerrecht wie zu Völkerbundszeiten als reines staatliches Koordinationsrecht sehen, dann ist in der Tat, so will es scheinen, eine internationale Organisation mit allgemein-überstaatlichem Wirkungsanspruch so gut wie überflüssig. Bei der Bewältigung der Kuba-Krise spielte sie nur eine Nebenrolle, an der Beendigung des Vietnam-Krieges war die UNO ebenso wenig beteiligt wie an der Lösung des Kambodscha-Konflikts, und auch die Verhandlungen zur Rüstungsbegrenzung, insbesondere über eine Nichtverbreitung von Atomwaffen und über die Reduktion strategischer Waffen, fanden ohne die UNO statt.³²

Gleichwohl wäre es eine unzulässige Vereinfachung, das Bild der UNO jener Jahre des Kalten Krieges nur in

32 Unser, Die UNO, S. 366 ff.; Angela Rapp, Konflikte, Kambodscha/Kampuchea, in: Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, S. 450.

pechschwarzen Farben zu zeichnen. Gescheitert war das kollektive Sicherheitssystem und mit ihm der Sicherheitsrat als verantwortliches Organ. Aber es war auch der Sicherheitsrat, der für die ersten hellen Punkte auf diesem Bild sorgte; es waren noch nicht viele – das es mehr wurden, dafür sollte später die Generalversammlung sorgen. Der erste wurde 1948 gesetzt, als der Sicherheitsrat die Entsendung einer Beobachtermission zur Überwachung des Waffenstillstands zwischen Israel und seinen Nachbarn beschloss. Auch wenn sich dahinter lediglich ein kleinster gemeinsamer Nenner, gewissermaßen eine Notlösung verbarg (denn eine ausdrückliche Rechtsgrundlage in der Charta gab und gibt es dafür nicht): Durch die Demonstration internationaler Präsenz konnte der Versuch gemacht werden, die Lage zu stabilisieren und so zu einer politischen Lösung beizutragen. Das war, weil die Konfliktparteien der Mission zustimmen mussten und Gewaltanwendung nur zur Selbstverteidigung der Intervenienten erlaubt war,³³ weniger als eine kollektiv getragene, notfalls bewaffnete Konfliktlösung von außen. Aber es war mehr als ein tatenloses Zusehen infolge der Selbstblockade im Sicherheitsrat. Darauf kam es an, und das war auch der Grund, warum danach weitere Missionen, die unter dem Namen Blauhelm-Einsätze bekannt werden sollten, durchgeführt wurden und zum Teil noch bis heute andauern.³⁴

33 Außerdem musste die Interventionstruppe unparteilich sein und ihre Entsendung auf freiwilliger Basis erfolgen.

34 Für einen genauen Überblick bis 1990 vgl. Karin Rudolph, *Friedenstruppen*, in: Wolfrum, *Handbuch Vereinte Nationen*, S. 181 ff.; für die Zeit danach Unser, *Die UNO*, S. 126 f.

Nicht in jedem Fall jedoch sah sich der Sicherheitsrat in der Lage, zu dem für eine solche Mission erforderlichen Minimalkonsens zu gelangen. Bekanntlich war der Kalte Krieg von unterschiedlicher Intensität. Phasen der Beinahe-Konfrontation wechselten sich ab mit Perioden der Entspannung, die wieder von Zeiten wechselseitiger Verdächtigungen und großen Misstrauens abgelöst wurden. In Momenten, in denen im Sicherheitsrat buchstäblich nichts mehr ging, kam ein Akteur zum Zuge, der als Organ der UNO zwar auch ein gewisses Gewicht besaß, dem die Charta aber nichtsdestoweniger eine sekundäre Rolle zuwies. Obwohl der Sicherheitsrat nach Art. 12 Vorrang bei der Behandlung von Friedens- und Sicherheitsfragen genoss, ergriff die Generalversammlung in diesen Momenten die Initiative und »empfahl« den Mitgliedstaaten kollektive Maßnahmen bis hin zum Einsatz militärischer Gewalt, um den Frieden oder die Sicherheit wiederherzustellen. »Anordnen« wie der Sicherheitsrat konnte die Generalversammlung nichts, sie konnte nur »empfehlen«, doch an ihrer Entschlossenheit dazu und damit auch an der kaum verhüllten Kritik, die in diesem Schritt lag, ließ sie keinen Zweifel; zum ersten Mal, noch etwas zurückhaltend, 1950 mit der *Uniting for Peace*-Resolution.³⁵ 1956, während der Suez-Krise, be-

35 Resolution 377 (V) spricht davon, dass die Generalversammlung tätig werden soll, wenn der Sicherheitsrat es »unterlässt, seine erstgegebene Verantwortung für die Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit auszuüben«. Die deutsche Übersetzung der Resolution ist teilweise abgedruckt in: Barbara Nolte, *Uniting for Peace*, in: Wolfrum, *Handbuch Vereinte Nationen*, S. 951.

schloss sie bereits den ersten großen Blauhelm-Einsatz, und auch in den folgenden Jahren trat sie mehrmals, zuletzt 1997 wegen der konfrontativen Situation in Ost-Jerusalem, zu sogenannten Notstandssondertagungen zusammen, auf denen sie den Sicherheitsrat mit dem Druckmittel des eigenen Engagements zu konkreten Maßnahmen drängte.³⁶

Mehr noch als durch die – im Übrigen anfangs nicht ganz unumstrittenen³⁷ – Versuche zur Begrenzung und Beilegung von Konflikten trat die Generalversammlung allerdings durch ihre Aktivitäten auf dem Gebiet der Konfliktprävention in den Vordergrund. Schon am 9. Dezember 1948 hatte sie die Konvention zur Verhütung und Bestrafung des Völkermordes und einen Tag später die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verkündet. Beide, die rechtsverbindliche Konvention wie auch die rechtsunverbindliche Erklärung, werden uns später noch beschäftigen. Hier soll der Hinweis genügen, dass sie beide, mit den Mitteln des Rechts und des appellativen Bekenntnisses, Lehren aus dem Krieg zogen und Ausgangs- sowie, wegen ihrer normativen Vorgaben, Zielpunkt für die Aufgabe waren, die der Generalversammlung nach Art. 13 der Charta zukommt. Diese Aufgabe, nämlich die »Förderung der internationalen Zusammenarbeit« und die »Kodifizierung des Völkerrechts«, erhielt

36 Dazu näher Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 578–582; Unser, Die UNO, S. 44f.; Wolf, Die UNO, S. 35.

37 Wegen fehlender Rechtsgrundlage in der Charta (Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik) bzw. einseitiger Einflussnahme der USA (Wolf, Die UNO).

ihre eigentliche Bedeutung erst infolge der Erweiterung der UNO um Staaten der südlichen Hemisphäre. Hatte die UNO 1945 noch 51 Mitglieder, waren es 1960 schon 100 und 1975 145, die meisten von ihnen aus Asien und Afrika.³⁸

Die wirtschaftlichen Belange der Neumitglieder und ganz allgemein die Sicherung materieller Standards, Grundfragen der Konsolidierung von Staaten und das Verlangen nach gerechter Güterverteilung und besseren Entwicklungschancen konnten nicht, oder nur kurzfristig, in das bipolare Schema gepresst werden. Dazu waren die Interessen zu verschieden und die Zahlenverhältnisse zwischen entwickelten und unter- beziehungsweise nichtentwickelten Staaten zu eindeutig. Neue Antworten mussten gefunden werden. Um nur einige wichtige zu nennen: 1966 wurden zwei Pakte, der »Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte« und der »Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte«, von der Generalversammlung verabschiedet, 1976 traten sie in Kraft. 1970 nahm die Generalversammlung in einer Resolution³⁹ Stellung zu einzelnen Bestimmungen der UN-Charta und interpretierte sie im Lichte vergangener Erfahrungen und wünschbarer künftiger Entwicklungen. Sie nennt darin sieben Grundprin-

38 Einen Überblick über die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gibt Unser, *Die UNO*, S. 437–445.

39 In deutscher Übersetzung heißt die als *Friendly Relations*-Deklaration bekannte Resolution 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970 »Erklärung über völkerrechtliche Grundsätze für freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Sinne der Charta der Vereinten Nationen«.

zipien, unter anderem das Gebot der Kooperation (beispielsweise zur Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie zur Abschaffung aller Formen der Rassendiskriminierung und der religiösen Intoleranz) und das Prinzip der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker. 1984 schließlich nahm die Generalversammlung eine Konvention zur Beseitigung der Folter an, das sogenannte »Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe«.

Um die Verletzung elementarer Menschenrechte wie des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit zusätzlich zu ihrem vertraglichen Verbot zu schützen, war die Generalversammlung über eines ihrer Nebenorgane, die Völkerrechtskommission, zudem daran beteiligt, aus dem Rechtsinstitut des *jus cogens* eine allseits zu beachtende Verpflichtung zu machen.⁴⁰ Gegen »zwingendes Recht« sollte kein Staat verstoßen dürfen. Es schützte Werte, die nach Überzeugung der internationalen Gemeinschaft so wesentlich waren, dass jedes ihrer Mitglieder sie zu beachten hatte. Diesem Ziel diene auch eine zweite Verpflichtung, die *erga omnes* besteht.⁴¹ »Gegenüber allen« sollten bestimmte Rechtsgüter verteidigt wer-

40 Durch die Aufnahme einer *jus cogens*-Regelung in das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Art. 53) von 1969, in Kraft getreten 1980, das heute eine nahezu universelle Geltung besitzt. Vgl. Heintschel von Heinegg, Die völkerrechtlichen Verträge als Hauptrechtsquelle des Völkerrechts, in: Ipsen, Völkerrecht, S. 115.

41 Sie war 1970 von dem Internationalen Gerichtshof im *Barcelona Traction*-Fall entwickelt worden, vgl. ICJ Reports 1970, hier S. 32, Nr. 33.

den. Dahinter stand die Überlegung, dass die normative Verdichtung des Völkerrechts gravierende Verletzungen desselben nicht mehr zulassen könne, da andernfalls und letztlich zum Schaden aller Staaten das gesamte internationale Rechtsgefüge dauerhaft erschüttert würde.

Alles in allem klingt das sehr gut, und die UNO, unter deren Dach die Kodifikationsarbeiten vonstatten gingen, hat hier sicherlich Beachtliches geleistet. Andererseits aber wird man auch bei optimistischer Sichtweise die Kluft zwischen Anspruch und Realität in jenen Jahren nicht ignorieren können. Es ist schon richtig, mit der Sowjetunion und den USA gab es zwei Supermächte, die vieles, angefangen von der öffentlichen Aufmerksamkeit bis hin zu Lösungsmöglichkeiten von Konflikten, auf sich kanalisiert. Und es gab natürlich die hoffnungsvolle Annahme, dass ohne das UN-Vertragswerk vieles noch viel schlimmer gekommen wäre. Trotzdem bleibt der Eindruck, dass große und wichtige Ziele formuliert wurden, diesen aber keine oder allenfalls halbherzige Taten folgten. Das gilt beispielsweise für die Industriestaaten, die den Forderungen der Entwicklungsländer nach ökonomischer Gerechtigkeit mit dem verstärkten Rückzug auf UN-Sonderorganisationen wie der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds begegneten, wo nicht, wie in der Generalversammlung, das Prinzip »Ein Land – eine Stimme«, sondern die Regel »Ein Dollar – eine Stimme« herrschte. Das gilt aber auch für die Entwicklungsländer selbst, die oftmals lautstark Ungerechtigkeiten oder Menschenrechtsverletzungen anprangeren, deren Ursachen sie, oft zu Recht, im reichen Norden vermuteten, die aber bei den grausamsten Kriegen in ihrer Nachbarschaft schweigsam blieben. Und das gilt nicht

zuletzt auch für die Mittelmächte, die nach dem Vorbild der Großmächte diverse Kriegsparteien unterstützten, manchmal auch alle verfeindeten zugleich, weil sie sich davon politische Vorteile und Absatzmärkte versprachen – die Kriege zwischen dem Iran und dem Irak oder der Krieg in Afghanistan mögen als Beispiele genügen. Kurzum, bei der Lektüre älterer UN-Resolutionen hat es bisweilen den Anschein, als sei ein Idealzustand beschworen worden, je trister die Realität, desto inbrünstiger.

1991 kam bekanntlich die weltpolitische Wende. Die Sowjetunion zerfiel und mit ihr verschwand die politisch-militärische Bipolarität. Die USA, wiewohl die allein verbliebene Supermacht, betonten die Kraft des Multilateralismus und sprachen von einer neuen Weltordnung, die es gemeinsam, unter Beteiligung möglichst vieler Staaten, zu verwirklichen gelte. »Wenn wir erfolgreich sind, und das werden wir sein, haben wir eine echte Chance für diese neue Weltordnung«, so der amerikanische Präsident George Bush senior, und er fügte hinzu, dass diese Ordnung eine Ordnung sein werde, »in der glaubwürdige Vereinte Nationen ihre friedensbewahrende Rolle einsetzen können, um das Versprechen und die Vision der Gründer der UN zu erfüllen«. ⁴²

Wir wissen heute, dass die Entwicklung anders verlief. Schon der erste Irak-Krieg, zu dessen emotionaler und mentaler Vorbereitung die Bush-Rede auch beitragen wollte, gab eine Vorahnung von dem, was künftig unter einer neuen Weltordnung zu verstehen sein sollte. UNO

42 Zit. n. Wilfried von Bredow, *Turbulente Welt-Ordnung. Internationale Politik am Ende des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart u. a. 1994, S. 22.

ja, aber nur als Dach für Operationen, deren Ablauf, Dauer und Intensität andernorts bestimmt wird. Wo dieser andere Ort lag, wurde auch sehr schnell klar: bei den USA und deren Bündnispartnern, allen voran Großbritannien. Sie bestimmten Anfang und Ende des Krieges, sie bestimmten die weitere Behandlung des Irak einschließlich der sich als tödlich erweisenden Erlösungsversprechungen an Teile der irakischen Bevölkerung, sie bestimmten wenige Jahre später das Vorgehen im ehemaligen Jugoslawien und besonders im Kosovo. Ausgehend von diesem letzten Krieg waren sie es, die schließlich im nächsten, im zweiten Krieg gegen den Irak, für sich bestimmten, welches die rechtlich zulässigen Kriegsgründe waren.

Die UNO blieb bei diesen Entscheidungen mehr oder weniger außen vor. Von einer Gemeinschaft, die diese Organisation nach ihrem eigenen Verständnis verkörperte, wollte zu diesem Zeitpunkt kaum noch jemand reden. Die UNO sei in der schlimmsten Krise ihrer Existenz, desavouiert und diskreditiert durch eine aggressive Machtpolitik, die selbstherrlich darüber befände, was für ganze Weltregionen das Richtige sei, so lautete sinngemäß eine weitverbreitete Meinung. In anderen Meinungsäußerungen kam die Hoffnung zum Ausdruck, dass gerade die Krise die Bedeutung der UNO und des Völkerrechts unter Beweis gestellt habe. Keine Macht, auch nicht eine Supermacht, könne sich heute gegen eine Staatenmehrheit stellen. Die fortwährende Bezugnahme auf das Völkerrecht, welche die Diskussion geprägt habe, habe dessen Existenz gefestigt. Der Normbruch sei nicht hingenommen worden, wodurch die Norm bestätigt worden sei.

Es ist nicht leicht, von dieser Feststellung auf einen weltumspannenden Gemeinschaftsgedanken zu schließen. In der Tat ist das Band zwischen den Staaten heute nicht mehr so fest wie noch im Herbst 2001, als eine neue Art terroristischer Bedrohung die Welt enger zusammenrücken ließ. Es ist inzwischen, um im Bild zu bleiben, an vielen Stellen verdreht, an einigen locker und an wenigen ganz zerrissen. Ein lädiertes Band jedoch hat Folgen für die Menschen in diesen Staaten und darüber hinaus auch für die Menschen in allen anderen Staaten. Denn dass die Menschheit als eine Einheit zu verstehen ist, zeigen uns die Kodifikationsarbeiten der UN-Generalversammlung und weitere Rechtsentwicklungen im Rahmen der UNO. Dahinter verbirgt sich, ganz im Sinne des »Wir, die Völker der Vereinten Nationen ...« ein hoher Anspruch. Es ist zugleich ein Anspruch, der eben wegen der Abfolge von Hoffnung, Enttäuschung und erneut aufkeimender Hoffnung bei der Gestaltung einer internationalen Gemeinschaft zu einem genaueren Blick auf das Erreichte und derzeit Erreichbare auffordert.

Was haben Manganknollen mit Entwicklung zu tun? Den meisten wird schon der Begriff Manganknolle unbekannt sein, und denjenigen, die damit etwas anzufangen wissen, erschließt sich nicht ohne weiteres, wie die Manganknolle mit Entwicklung, Entwicklungspolitik oder überhaupt Dritte-Welt-Staaten in Verbindung zu setzen ist.

Es begann am 1. November 1967, als der maltesische UN-Botschafter Arvid Pardo dem Ersten Ausschuss der Generalversammlung sein Konzept vom »gemeinsamen Erbe der Menschheit« (*common heritage of mankind*) vorstellte. Es gebe auf der Erde Gebiete und Naturvorkommen, die für die gesamte Welt und für alle Menschen von solcher Wichtigkeit seien, dass sie, so Pardo, gemeinsam verwaltet und erhalten werden müssten. Zu diesen Gebieten und Vorkommen zählte er den Tiefseeboden und die dortigen Bodenschätze, insbesondere die großflächig vorhandenen Manganknollen, über Jahrmillionen entstandene steinähnliche Gebilde, die reich an Mangan und anderen Metallen sind. Es dürfe nicht nur einzelnen Staaten oder gar Privatunternehmen erlaubt werden, die Meeresbodenschätze abzubauen, denn diese seien ein Erbe, ein Vermächtnis für die gesamte Menschheit. Würde man anders handeln, habe das zur Folge, dass wiederum nur »die Starken stärker und die Reichen reicher werden«.¹

1 Zit. n. Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 807; zum *common heritage of mankind*-Konzept ebenda, S. 803f.

An diesen Worten ist unschwer zu erkennen, dass es Pardo um einen Ausgleich zwischen Reich und Arm, das heißt, zwischen den Industrieländern des Nordens und den Entwicklungsländern des Südens ging. In den 1970er und 1980er Jahren war dies das beherrschende Thema in der UNO. Eine Neue Weltwirtschaftsordnung sollte etabliert werden, forderten die Entwicklungsländer, genauer gesagt, die »Gruppe der 77«, ein aus blockfreien Staaten bestehender Interessenverband, der sich als Sprachrohr dieser Länder verstand. Vereinfacht formuliert bestand das Neue an der angestrebten Weltwirtschaftsordnung darin, dass die reichen Länder ihren Reichtum und besonders die Zuwächse darauf, die sie aufgrund ihrer technologischen Überlegenheit und ihrer dominanten Position in Produktion und Handel realisieren können, mit den armen Ländern teilen. Nicht gönnerhaft, sondern aus der Anerkennung einer solidarischen Verpflichtung heraus. Denn schließlich verdanken die Staaten des Nordens ihren Reichtum auch der jahrhundertelangen Ausbeutung der Kolonien, die das Gros der Entwicklungsländer bilden. Die formell gleichen Teilnahmemöglichkeiten am Welthandel und an der Wissenschaftsentwicklung, auf die immer wieder verwiesen wird, haben sich als wirkungslos erwiesen. Es kommt jetzt darauf an, sie durch materielle Teilhaberechte zu ersetzen, was in Anbetracht der bestehenden Ungleichheit zwangsläufig bedeutet, dass der Norden weit mehr geben muss als der Süden, ohne dafür eine Gegenleistung zu erhalten. Das Prinzip der »kompensierenden Ungleichbehandlung«, als das dieser Aspekt der Neuen Weltwirtschaftsordnung bezeichnet wurde, sollte auch auf die Bodenschätze der Meere übertragen werden – ge-

rade darauf, so ist hinzuzufügen, da viele (Neu-)Staaten den Grundsatz der Meeresfreiheit, der sich auch auf den Tiefseeboden mit den dortigen Vorkommen erstreckt hätte, mit der kolonialen Expansion Europas assoziierten.²

Die Manganknolle hat also nicht nur symbolische Bedeutung. Ihr Vorkommen auf dem Meeresboden führte ganz konkret dazu, dass in der Seerechtskonvention von 1984, einer Art Grundgesetz der Staatengemeinschaft für die Meere,³ die wirtschaftliche Nutzung des Tiefseebodens internationaler Planung und Verwaltung unterstellt wurde. Eine Meeresbodenbehörde sollte die Verpflichtungen zum Technologietransfer kontrollieren, den Rohstoffabbau und dessen Preisgestaltung reglementieren und die Gewinne aus der Meeresbodennutzung allen Ländern, besonders den Entwicklungsländern, zuweisen, und zwar unabhängig davon, was sie wirtschaftlich zur Erzielung der Gewinne beigetragen haben. Es ist gut möglich, dass die Konvention mit dieser Regelung des sogenannten »Meeresbodenbergbaus« auch deshalb zustande kam, weil dessen Realisierung aus technischen und finanziellen Gründen wenig aussichtsreich erschien. 1994 trat sie jedenfalls in Kraft, auch wenn wichtige Staaten wie die USA oder China ihr noch immer nicht beigetreten sind. Einen Tiefseebergbau gibt es allerdings bis heute nicht, die Zusage an die Entwicklungsländer ist folglich bislang nur eine theoretische.

2 Vgl. Wolfgang Graf Vitzthum, Seerechtsglobalisierung – Von der iberischen Epoche bis zur Ära der Vereinten Nationen, in: Schorlemer, Praxishandbuch UNO, S. 413f.

3 Ebenda, S. 415.

Machen wir einen Sprung zurück zum letzten UN-Gipfel. In der langen Passage des Ergebnisdokuments, die sich der Entwicklung widmet, ist zu lesen: »Wir [i. e. die versammelten Staats- und Regierungschefs, G. H.] bekräftigen unsere Verpflichtung auf die Beseitigung der Armut und die Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums, einer nachhaltigen Entwicklung und weltweiten Wohlstands für alle. Wir sehen uns dadurch ermutigt, dass die Armut in jüngster Zeit in einigen Ländern zurückgegangen ist, und sind entschlossen, diese Tendenz zum Nutzen der Menschen weltweit zu verstärken und auszudehnen. Wir sind jedoch nach wie vor besorgt über die langsamen und ungleichmäßigen Fortschritte bei der Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der anderen Entwicklungsziele in einigen Regionen. Wir verpflichten uns, die Entwicklung der Produktionssektoren in den Entwicklungsländern zu fördern, damit diese auf wirksamere Weise am Prozess der Globalisierung teilhaben und daraus Nutzen ziehen können. Wir unterstreichen die Notwendigkeit dringenden Handelns auf allen Seiten, einschließlich ehrgeizigerer nationaler Entwicklungsstrategien und von stärkerer internationaler Unterstützung getragener Bemühungen.«⁴

Fassen wir zusammen: Es gibt Fortschritte, aber nicht überall in gleicher Weise. Wenn die internationale Gemeinschaft sich weiterhin wie gewohnt engagiert, sind in allen Ländern eine stabile Wirtschaft, eine nachhaltige Entwicklung und allgemeiner Wohlstand zu erreichen. Das schließt eine Teilhabe an der Globalisierung ein, entbindet aber die Adressaten der Hilfe nicht von der Not-

4 Ergebnisdokument, Abs. 19.

wendigkeit, eigene Vorstellungen von Entwicklung zu konzipieren.

Das klingt gut und begründet optimistisch, hat aber den Nachteil, dass es nur einen Teil der Wahrheit wiedergibt. Nehmen wir als Kriterien die Millenniumsziele der UNO aus dem Jahre 2000, die zwischenzeitlich sogar in den Rang eines »Entwicklungspakts« erhoben wurden.⁵ Es sind acht Ziele, beginnend mit der Forderung nach Beseitigung der extremen Armut und des Hungers, gefolgt von der Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung, der Gleichstellung der Geschlechter, der Senkung der Kindersterblichkeit, der Verbesserung der Gesundheit von Müttern und der Bekämpfung von Aids, Malaria und anderen schweren Krankheiten. Am Ende der Liste stehen die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit und der Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft. Erreicht werden sollen die Ziele, nicht vollständig, sondern, je nach ihrer Art zumindest zur Hälfte, bis 2015.

Für das Jahr 2005 war eine Zwischenbilanz geplant, und sie ergab in der Tat Fortschritte in einigen Ländern Lateinamerikas, Nordafrikas und Asiens. Vor allem in Asien waren sie beträchtlich, allerdings konnte die Hilfe dort auch auf einem vergleichsweise hohen Niveau ansetzen und traf zudem auf Strukturen, die ihren Nutzen erhöhten.⁶ In vielen anderen Entwicklungsländern – dieser Terminus wie auch der von der Dritten Welt wird

5 Vgl. Rainer Barthelt, *Die Welt vor dem Abgrund*, Düsseldorf 2005, S. 140.

6 Vgl. *Rettung durch Wachstum*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. 9. 2005, S. 7.

hier nicht als Stereotyp verwendet, denn von der Notwendigkeit einer materiellen Entwicklung wie auch von der Existenz einer hinter der Ersten weit zurückliegenden Dritten Welt zeugt zum Beispiel, allen theoretischen Diskussionen zum Trotz,⁷ ein Kurzaufenthalt in einem beliebigen schwarzafrikanischen Land – in vielen anderen Entwicklungsländern also ist jedoch nur ein punktueller Fortschritt feststellbar, in nicht wenigen hingegen ein Stillstand oder sogar ein Rückschritt. Dass noch immer über 130 Länder zu den Entwicklungsländern zählen, ist wegen der Unschärfe des Begriffs zwar nicht besonders aussagekräftig, doch ist die Zahl der ärmsten unter ihnen (*least developed countries*) auf 50 gestiegen. 37 der ärmsten Länder befinden sich in Afrika, und in einer ganzen Reihe von ihnen haben sich die Verhältnisse in den letzten zehn Jahren noch verschlechtert.⁸ In extremer Armut, das heißt, von weniger als einem Dollar pro Tag leben dort heute doppelt so viele Menschen wie vor 25 Jahren.⁹ Dass dies keine überraschende Entwicklung ist, zeigte eine Studie der Weltbank 1989, die zu dem Ergebnis kam, dass es den meisten Afrikanern schlechter ging als 30 Jahre vorher.¹⁰

Wie kann, wo doch diese Informationen mühelos zu bekommen sind, in einem UN-Dokument von einem

7 Dazu von Bredow, *Turbulente Weltordnung*, S. 127f.

8 United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 2005*, New York 2005, S. 3ff., 18ff., 363ff.

9 Vgl. Jörg Reckmann, *Brüssel erhöht Afrika-Hilfe*, *Frankfurter Rundschau*, 13. 10. 2005, S. 6.

10 Hinweis bei Barthelt, *Die Welt vor dem Abgrund*, S. 77.

Fortschritt die Rede sein? Liegt es daran, dass der Begriff des Fortschritts, ähnlich wie der des Wachstums, als Oberbegriff benutzt wird und so auch das Gegenteil umfasst, also Minus-Fortschritt sowie Minus-Wachstum? Möglich ist es, ist doch schon der Begriff »Entwicklungsländer« für die meisten Staaten Afrikas ein Euphemismus, genauso wie die bloße Auflistung der Millenniumsziele ein deutlicher Beleg für das Versagen der bisherigen internationalen Entwicklungspolitik ist. Möglich und wohl wahrscheinlicher ist aber auch, dass dahinter ein Problem steht, das sich am besten mit Wahrnehmungsverweigerung oder, sagen wir es zurückhaltender, mit Wahrnehmungsdefiziten erklären lässt. Auf der Ebene der Staatspräsidenten, Regierungschefs, Minister und deren Berater ist man unter sich. Realitäten nimmt man nicht oder nur verzerrt zur Kenntnis, und zwar auf beiden Seiten, bei den Gebern wie bei den Nehmern. »Coltanopolis« wird in der ruandischen Hauptstadt Kigali spöttisch ein Stadtteil genannt, in dem in großen Villen Politiker und Militärs wohnen, die insbesondere durch den Krieg im benachbarten Kongo und die damit einhergehende Plünderung seiner Bodenschätze wie Coltan, Gold oder Diamanten reich geworden sind. Arme, von denen es in diesem Land mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von nicht einmal 300 Dollar sehr viele gibt, sind dort nicht erwünscht. Das gilt auch für das Diplomatenviertel Kiovu. Findet dort im neugebauten Hotel Intercontinental eine größere Konferenz statt, werden die Straßen gesäubert. Barfüßige Kinder, Frauen in Flip-Flops sowie Männer von zweifelhaftem Äußeren sollen nicht das Auge des Besuchers beleidigen. Dieser bewegt sich ohnehin in einem speziellen Soziotop. Vom Flughafen ins Lu-

xushotel und weiter zur Konferenz oder zu Gesprächen, von dort zurück ins Hotel und später dann zum Flughafen. Für die Realität des Landes bleibt keine Zeit, und das ist auch nicht erwünscht. Man versteht sich, spricht von Gleich zu Gleich und hat doch so gut wie nichts verstanden. Diejenigen, die es besser wissen müssten, nämlich die Mitarbeiter vor Ort, seien es solche der UNO, staatlicher Organisationen oder von NGOs, sagen oft nichts. Denn wenn sie sagten, was sie wissen, bedeutete das das baldige Ende ihres Projekts. So verlassen sie sich auf externe, hochbezahlte Evaluatoren, die sich bei der Beurteilung des Projekts in der Kunst des »Zwar – Aber« üben – die Evaluation soll ja schließlich nicht die letzte sein. Somit ist allen gedient, vor allem den »Helfern« oder »Beauftragten« vor Ort, lokalen wie externen, die hohe Gehälter beziehen und einen Lebensstil pflegen, der Vorstellungen von der Kolonialzeit anschaulich macht. Die Entwicklungshilfe oder, wie sie heute wahrheitswidrig genannt wird, die Entwicklungszusammenarbeit ist ein Geschäft, das wegen seines häufigen Scheiterns immer neue Geschäftszweige generiert, hochprofitabel für alle Beteiligten, nur nicht für die Millionen und Abermillionen in den Entwicklungsländern, deren Lebenssituation der letzte UN-Bericht so eindringlich und nachdrücklich darzustellen weiß.¹¹

Wie immer gibt es Ausnahmen, und zwar auf beiden Seiten. Doch spricht auch die Bilanz der Versuche, eine

11 UNDP, Human Development Report 2005. Ein kommentierter Überblick über den gegenwärtigen Stand der Bemühungen, die Millenniumsziele zu erreichen, findet sich in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 14. 9. 2005, S. 6f.

umfassende internationale Entwicklungspolitik zu betreiben, eine klare Sprache, und das nach fast 40 Jahren. Dafür gibt es Gründe. Einer der wichtigsten ist der oben genannte. Er ist bekannt und zugleich ein Tabu, weil er mit dem moralisch hochaufgeladenen Selbstbild der Akteure kontrastiert. Allerdings lässt er sich auch vortrefflich mit einem anderen Grund kaschieren, der nicht weniger real und nicht weniger wichtig ist, jedoch überzeugender wirkt. Die Rede ist von der Weltwirtschaftsordnung und den manifesten Ungerechtigkeiten, die mit ihr verbunden sind und die überdies nicht ab-, sondern zunehmen. Nur ein Beispiel von vielen: Zwar hat sich die extreme Armut (weniger als einen Dollar pro Tag zum Leben) in den letzten 20 Jahren im Weltmaßstab halbiert, doch stieg das Verhältnis zwischen dem mittleren Einkommen jener zehn Prozent der Weltbevölkerung, die in den reichsten Ländern leben, und dem mittleren Einkommen derjenigen zehn Prozent aus den ärmsten Ländern von 77 zu 1 im Jahr 1980 auf 122 zu 1 1999.¹²

Im »Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« (Sozialpakt),¹³ dem bis heute fast 150 Staaten beigetreten sind, heißt es in Art. 2 Abs. 1, dass sich »jeder Vertragsstaat verpflichtet, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln,

12 Vgl. Lori Wallach, WTO: Es geht nicht um Handel, in: Martin Khor, Sunita Narain u. a., Konsum. Globalisierung. Umwelt, Hamburg 2005, S. 83 f.

13 Bundesgesetzblatt 1973 II, S. 1570.

vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen«.

Zu diesen anerkannten Rechten gehören unter anderem »das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie [...], einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung«, das Recht, »vor Hunger geschützt zu sein« (Art. 11 Abs. 1 und 2), sowie »das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« (Art. 12 Abs. 1). Alle diese Rechte und die über ihnen stehende, sich an die Vertragsstaaten richtende Umsetzungsverpflichtung sind Konkretisierungen der UN-Charta und der Menschenrechtserklärung, die in ihren Art. 55 und 56 respektive 28 zur internationalen Kooperation auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet aufrufen.

An Rechten zur Beseitigung von Entwicklungsunterschieden mangelte es folglich nicht. Was fehlte, war eine einprägsame Forderung, die diesen Rechten zu mehr Aufmerksamkeit verhalf. Sie tauchte zum ersten Mal Ende der 1970er Jahre in amtlichen UN-Texten auf: Ein *right to development*, ein »Recht auf Entwicklung«, müsse anerkannt und eingelöst werden, hieß es darin. Urheber dieser Formulierung waren größtenteils Staaten jenes Zusammenschlusses von Entwicklungsländern, der sich »Gruppe der 77« nannte.¹⁴ Lange wurde darüber diskutiert, ob es sich bei dem Recht auf Entwicklung um

14 Dazu im einzelnen Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 741–745; Christian Tomuschat, Das Recht auf Entwicklung, in: German Yearbook of International Law, 1982, Nr. 25, S. 85 f.

ein Staatenrecht oder um ein Menschenrecht handelt – mit offenem Ergebnis, wie die letzte größere Erklärung zu diesem Thema, die »Erklärung zum Recht auf Entwicklung« der UN-Generalversammlung vom Dezember 1986, zeigt.¹⁵ Mal ist darin von den Staaten als Adressaten die Rede, die für die Verwirklichung dieses Rechts Sorge zu tragen haben (Art. 3–8), mal wird der Mensch als »zentrales Subjekt der Entwicklung« bezeichnet, der »aktiver Träger und Nutznießer des Rechts auf Entwicklung« sein sollte (Art. 1–2). Da in der Erklärung auch die Schaffung einer neuen internationalen Weltwirtschaftsordnung als Voraussetzung für das Recht auf Entwicklung gefordert wird (Art. 3 Abs. 3), spricht mehr für die Annahme, dass durch dieses Recht Staaten berechtigt und verpflichtet werden sollen.¹⁶ Doch wie dem auch sei, viel wichtiger und interessanter ist hier das Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung. 133 Staaten stimmten der Resolution zu, zwölf enthielten sich der Stimme und elf stimmten dagegen, darunter die wichtigsten Industriestaaten einschließlich Deutschlands. In einer weiteren Abstimmung vom selben Tag, in der es darum ging, ob die volle Souveränität eines Staates über seine Naturschätze und natürlichen Ressourcen anerkannt wird oder nicht, war das Ergebnis ähnlich: 131 Stimmen dafür, 15 Enthaltungen, neun Gegenstimmen, darunter erneut, zusammen mit Deutschland, die wichtigsten Industriestaaten.

15 Resolution 41/128, deutsche Übersetzung in: Vereinte Nationen, 1987, Nr. 35, S. 213.

16 So im Ergebnis auch Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 743 f.

Man sieht, es gab eine klare Grenze zwischen Nord und Süd. Entwicklung ja, aber kein verpflichtendes Recht auf Entwicklung. Weltwirtschaft ebenfalls ja, aber kein Ersatz der liberalen Ordnung durch ein neues, die Profite zwangsläufig schmälernendes System. Die Annahme, die dem zugrunde lag – und die, darauf sei noch beiläufig verwiesen, auch die oben angestellte Vermutung beglaubigt, wonach die Seerechtskonvention mit ihrer Regelung zur Meeresbodenbehörde wegen ihrer absehbaren Undurchführbarkeit unterzeichnet wurde –, läuft darauf hinaus, dass sich die Weltwirtschaft langfristig zum Vorteil aller entwickeln wird. Eine freie Marktwirtschaft im internationalen Maßstab erhöhe unternehmerische Aktivitäten, fördere individuelle Initiativen und trage zu ökonomischem Wachstum und damit zur Entwicklung bei, so das Credo ihrer Anhänger.¹⁷ Die Verfechter einer neuen Weltwirtschaftsordnung argumentierten ähnlich pauschal. Ihr Allheilmittel war die Lenkung der Wirtschaft, um zu einer Umverteilung des Reichtums von Nord nach Süd zu gelangen. Darüber, wie soziale oder politische Ziele erreicht werden sollten, gab es nur vage Vorstellungen. Angestrebt wurde zuallererst eine Systemalternative zum herrschenden Kapitalismus, alles Weitere würde sich, so die aus heutiger Sicht simple Folgerung, schon zum Besseren wenden, wenn erst einmal die materiellen Voraussetzungen geschaffen seien.¹⁸

17 Vgl. die Überblicksdarstellung von Ursula E. Heinz, Weltwirtschaftsordnung, in: Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, S. 1080–1088.

18 Zum Konzept der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung eingehend Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 757–761.

Bekanntlich scheiterte das Experiment einer sozialistischen Systemalternative. Für das zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ohnehin umstrittene Recht auf Entwicklung bedeutete das den Wegfall eines wichtigen Bestandteils, denn die Idee einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung kam nicht mehr als ernsthafte Alternative in Betracht. Der Wegfall des ideologischen Referenzrahmens und, mehr noch, der Bankrott eines angeblich gut funktionierenden altruistischen Ökonomiemodells hatten ihr auf schlagende Weise jede Glaubwürdigkeit genommen. Was blieb, war eine Weltwirtschaft, deren Regeln dort festgelegt wurden, wo sich die wirtschaftliche Macht befand – in den Industrieländern.

Das war ohne Zweifel ein Rückschlag für die Entwicklungsländer, selbst wenn man dem Konzept der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung mit Zurückhaltung begegnet, für die es, wie angedeutet, gute Gründe gab. Verschlimmert wurde die Lage dadurch, dass der Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (*Economic and Social Council/ECOSOC*) es nicht vermochte, das Recht auf Entwicklung wieder auf die internationale Tagesordnung zu bringen.¹⁹ Genau dies wäre nach Art. 55 lit. a und b seine Aufgabe gewesen, wo ausdrücklich der Beitrag der Vereinten Nationen zur »Verbesserung des Lebensstandards« und zur »Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter

19 Vgl. dazu die entsprechende Analyse der Rio-Deklaration von 1992 und der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993 bei Franz Nuscheler, »Recht auf Entwicklung«: Ein »universelles Menschenrecht« ohne universelle Geltung, in: Schorlemer, Praxis-Handbuch UNO, S. 310f.

Art« gefordert wird. Doch die 54 Delegierten, die von der Generalversammlung nach einem geographischen Verteilungsschlüssel aus derselben Anzahl von Staaten (14 afrikanische, 11 asiatische, 10 lateinamerikanische, 13 westeuropäische und andere, 6 osteuropäische) jeweils zu einem Drittel für drei Jahre gewählt werden (Art. 61 der Charta), zogen es stattdessen vor, sich in ideologische Grabenkämpfe zu verstricken oder aber mit großer diplomatischer Finesse Beschlüsse zu fassen, die niemandem wohl und keinem weh taten. Stillstand war garantiert und ist es auch heute noch, da die verschiedenen Programme zur »Revitalisierung« des Rates – zum Vorwurf der Inaktivität und Konzeptionslosigkeit kam noch der des verschwenderischen Umgangs mit finanziellen Ressourcen hinzu – bislang keinen nennenswerten Erfolg zeitigten.²⁰

Damit ist das Thema Entwicklung letztlich wieder dort angelangt, wo es am Anfang war: bei der Wirtschaft. Zwar waren auch vorher schon auf Finanz- und Wirtschaftsfragen spezialisierte Sonderorganisationen – das sind nach Art. 57 der Charta rechtlich selbständige Organisationen, die in ihrem Tätigkeitsbereich mit UN-Organen kooperieren können – im Rahmen der UNO aktiv, zu nennen wären hier vor allem die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds (IWF). In einer ganzen Reihe von Fällen war deren Einfluss überaus groß und nachteilig für die Betroffenen, man denke nur an die wegen ihrer Radikalität berüchtigten sogenannten »Strukturanpassungsprogramme« des IWF. Aber es gab mit der »Gruppe der 77« und dem Recht auf Entwicklung auch

20 Vgl. Unser, Die UNO, S. 140f.; Matthias Herdegen, Völkerrecht, 4. Auflage, München 2005, S. 289.

eine institutionelle wie programmatische Gegenkraft, nicht immer von gleichem Gewicht, doch über ihre Präsenz in der UN-Generalversammlung durchaus in der Lage, erheblichen Druck auszuüben.

Das hat sich nun geändert. 1994/95 wurde die Welthandelsorganisation (*World Trade Organization/WTO*) gegründet, ein Zusammenschluss von bislang 148 Staaten, die rund 90 Prozent des Welthandels erwirtschaften.²¹ Eine fast so universelle Organisation wie die UNO, also wie diese mit verschiedenen Organen und vor allem auch einer Instanz zur Streitschlichtung ausgestattet, letztere im Unterschied zum UN-Gericht sogar mit einer obligatorischen Zuständigkeit und einem effizienten Durchsetzungsmechanismus – geht es um Wirtschaft und Handel, mithin um Geld, sind die Staaten eben eher zu einer Beschränkung ihrer Souveränität bereit. Kein Zweifel, die WTO ist eine mächtige Organisation, bedeutend mächtiger als ihre Vorgängerin, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade/GATT*), das eigentlich keine Organisation war, sondern nur eine Summe von Vereinbarungen zur Vermeidung von Friktionen im internationalen Handel. Ihre Kompetenzen, angefangen von der Überprüfung der Handelspolitiken der einzelnen Mitglieder über die Weiterentwicklung von Regeln bis zur sanktionsbewehrten Durchsetzung ihrer Entscheidungen, lassen es alles andere als abwegig erscheinen, bei der WTO von einer Form globalen Regierens zu spre-

21 Zum aktuellen Entwicklungsstand der WTO siehe Claudia Decker, Zehn Jahre Welthandelsorganisation. Ein Grund zum Feiern, in: Vereinte Nationen, 2005, Nr. 6, S. 226–232.

chen.²² Zentrales Attribut des Regierens ist ein Machtmonopol, und genau darüber verfügt die WTO mit ihrem Sanktionssystem, zurückhaltend Streitschlichtungsorgan (*Dispute Settlement Body*) genannt.

Ist das, wie so häufig zu lesen ist, die Lösung – die WTO sorgt zusammen mit dem IWF und der Weltbank für die Reduzierung der weltweiten Entwicklungsprobleme? Wandel durch Handel? Für die UNO hieße das, ihr bliebe auch weiterhin nur eine Nebenrolle. Das UN-Entwicklungsprogramm (*United Nations Development Programme/UNDP*) ist vornehmlich mit Koordinierungsaufgaben beschäftigt und mit seiner komplizierten Organisationsstruktur trotz verschiedener Reformansätze ein bürokratischer Moloch. Vor Ort, in den nahezu 140 Ländern, in denen es Vertretungen unterhält, ist es oft zum Inbegriff des bereits erwähnten Wahrnehmungsdefizits geworden: exorbitante Gehälter für einfachste Tätigkeiten, ein *per diem*-System, das bei den kleinsten zusätzlichen Aufgaben hohe Zuschläge vorsieht, schöne Wohnungen und Häuser in bester Lage, eine Art Mikrokosmos also, der mit der Realität in dem betreffenden Entwicklungsland kaum noch etwas zu tun hat. Dass die Verantwortlichen diese Realität in ihren verschiedenen Facetten (Lebensstandard, Bildungsniveau, Gesundheit, Wirtschaft, soziale Konflikte) besser kennen könnten, belegt der seit 1990 jährlich erscheinende »Bericht über die menschliche Entwicklung« (*Human Development Report*). Er wird sogar im Auftrag des UNDP

22 So beispielsweise bei Valentin Zahrnt, Die Zukunft globalen Regierens. Herausforderungen und Reformen am Beispiel der Welthandelsorganisation, Stuttgart 2005.

erstellt, ist allerdings keines seiner offiziellen Dokumente.²³ Gleichwohl werden ihn die Auftraggeber auch als ein unfreiwilliges Zeugnis des eigenen Versagens begreifen müssen.

Doch zurück zur Frage, ob die Trias von WTO, IWF und Weltbank die internationale Entwicklung voranbringen kann. Hoffnungen ruhen vor allem auf der WTO, die sich in ihren Zielen ausdrücklich auch dazu bekennt, die Bedürfnisse insbesondere der ärmsten Entwicklungsländer zu berücksichtigen, um ihnen einen angemessenen Anteil am Wachstum des internationalen Handels zu sichern.²⁴ Dass hier Skepsis angebracht ist, ergibt sich schon aus der dominanten Rolle der reichen Länder in der WTO. So kontrollieren allein die Europäische Union, die USA, Kanada, Australien und Japan 81 Prozent des Welthandels.²⁵ Obschon in der WTO jedes Land, unabhängig von seiner Wirtschaftskraft, eine Stimme hat, wäre es naiv zu glauben, der aus der wirtschaftlichen Stärke resultierende Einfluss würde nicht auch zur Geltung gebracht. Noch immer erheben die Industrieländer auf Produkte aus Entwicklungsländern viermal höhere Zölle als auf Produkte aus anderen Industrieländern.²⁶

23 Unser, Die UNO, S. 86.

24 Decker, Zehn Jahre Welthandelsorganisation, S. 228.

25 »Konzerne eignen sich die Welt an«. Der UN-Beauftragte Jean Ziegler über Hunger, Verschuldung und die Rolle der Welthandelsorganisation, Frankfurter Rundschau, 5. 1. 2006, S. 10.

26 Vgl. Thomas Fischermann, Uwe Jean Heuser, Petra Pinzler, Wolfgang Uchatius, Die Herren des Handels, Die Zeit, 15. 12. 2005, S. 27; zu den Ergebnissen der letzten WTO-Konferenz vom Dezember 2005 in Hongkong siehe Enttäu-

Die Skepsis wird noch dadurch verstärkt, dass die Entwicklungsländer sich nicht einig sind. Die Zeiten der gemeinsamen Front gegen die Industrieländer gehören der Vergangenheit an. Große Staaten wie Brasilien, China und Indien vertreten verstärkt eigene Interessen, die mit denen Burundis oder Bangladeschs nicht identisch sind (und es vielleicht auch nie waren, nur dass es jetzt ausgesprochen wird). Zum Nord-Süd-Gegensatz kommen nun also noch Spannungen im Verhältnis Süd-Süd.

Bis auf 0,7 Prozent des jeweiligen Bruttosozialprodukts, so erklärten die Staats- und Regierungschefs auf dem UN-Gipfel im Herbst 2005, solle bis 2015 der Beitrag der reichen Staaten zur Entwicklungsfinanzierung steigen. Schon vorher hatte die Gruppe der G-8-Staaten zugesagt – inzwischen ist diese Zusage eingelöst –, zehn der ärmsten Länder die Schulden vollständig erlassen zu wollen. Beides sind wichtige Entscheidungen, wenn auch die erste seit bereits 35 Jahren in regelmäßigen Abständen und bei geeigneten Anlässen wiederholt wird. Auf der anderen Seite sind es ebendiese Staats- und Regierungschefs, die über ihre Vertreter an Handelskonferenzen teilnehmen, auf denen langfristig die bekannten Ungerechtigkeiten in der Weltwirtschaft festgeschrieben werden.²⁷

schung über WTO-Gipfel. Globalisierungskritiker gehen mit Industrieländern hart ins Gericht. Kein Durchbruch für Bekämpfung der Armut, Frankfurter Rundschau, 19. 12. 2005, S. 9.

27 Dass die Entwicklungsländer den Konferenzergebnissen zustimmen, ist kein entlastendes Argument (so aber die deutsche Ministerin Wieczorek-Zeul, vgl. Berlin zieht gemischtes WTO-Fazit, Frankfurter Rundschau, 20. 12. 2005, S. 9). Diese Länder haben aufgrund ihrer schwachen Stellung schlicht

Es sieht so aus, als sei der Gedanke der Solidarität, ein zentraler Auftrag der UN-Charta, nunmehr bei den NGOs zu Hause. Über tausend waren auf der letzten WTO-Konferenz in Hongkong dabei, engagiert, informiert und, so schien es, noch nicht in Sättigkeit erstarrt.²⁸ Wie sagt der UNDP-Bericht in klarer, doch bislang folgenloser Erkenntnis: »Die ›*Business as usual*-Alternative‹ wird eine Welt entstehen lassen, die von Massenarmut bedrückt, von tiefer Ungleichheit geteilt und von allgemeiner Unsicherheit bedroht ist. In reichen wie in armen Ländern werden künftige Generationen einen hohen Preis bezahlen für das Versagen der politischen Führung in diesem entscheidenden Moment zu Beginn des 21. Jahrhunderts.«²⁹

keine Wahl oder nur die zwischen zustimmen oder nicht zustimmen, mithin zwischen Teufel oder Beelzebub.

28 Vgl. Thomas Fischermann u. a., *Die Herren des Handels*, S. 28.

29 Übersetzt aus UNDP, *Human Development Report 2005*, S. 14.

IV

Entwicklung ist, wenn sie nachhaltig sein soll, ohne Förderung der Menschenrechte nicht möglich. Wirtschaftliches Wachstum und steigender Wohlstand sind nicht von Dauer, wenn die Grundfreiheiten zur Disposition der Staatsmacht stehen. Dafür gibt es aus der jüngeren und jüngsten Geschichte genügend Beispiele, ganz gleich, ob das diktatorische oder auch nur autoritäre Regime nach den herkömmlichen Kriterien als »links« oder »rechts« zu gelten hat. Rasante Wachstumsraten der sogenannten »partiellen Modernisierer«¹ wie China oder Vietnam, die ausschließlich auf die Einführung einer Markt- und Wettbewerbsordnung setzen, mögen eine Zeit lang für Stabilität sorgen, auf längere Sicht wird eine anhaltende Unterdrückung individueller und politischer Freiheiten eine explosive Gefahr heraufbeschwören, zumal, gerade in China, hunderte von Millionen Menschen darüber hinaus noch vom wirtschaftlichen Modernisierungsprozess ausgeschlossen sind.²

Zumindest der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Entwicklung war auch den Teilneh-

-
- 1 Dazu und auch zum Zusammenhang zwischen marktwirtschaftlicher Transformation und politischer Öffnung vgl. Bertelsmann Stiftung, Bertelsmann Transformation Index 2006. Politische Gestaltung im Vergleich, Gütersloh 2005, hier S. 9.
 - 2 Vgl. Hyekyung Cho, Vom langen Marsch zum großen Sprung? China zwischen Rekordwachstum und Massenarmut, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1/2006, S. 65–74.

mern des letzten UN-Gipfels bekannt. An mehreren Stellen in dem Teil des Ergebnisdokuments, der sich mit Entwicklung beschäftigt, wird die Notwendigkeit von »solider Politik«, »guter Regierungsführung auf allen Ebenen« und von »Rechtsstaatlichkeit« betont. Was genau darunter zu verstehen ist, bleibt dort indes unklar. Erläuterungen dazu finden sich in einem gesonderten Teil des Dokuments, der mit »Menschenrechte und Herrschaft des Rechts« überschrieben ist: »Wir verpflichten uns erneut, alle Menschenrechte, die Herrschaft des Rechts und die Demokratie aktiv zu schützen und zu fördern, erkennen an, dass sie miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig verstärken und dass sie zu den universellen und unteilbaren grundlegenden Werten und Prinzipien der Vereinten Nationen gehören, und rufen alle Teile des Systems der Vereinten Nationen auf, die Menschenrechte und Grundfreiheiten im Einklang mit ihrem jeweiligen Mandat zu fördern. Wir bekräftigen das feierliche Bekenntnis unserer Staaten, ihren Verpflichtungen zur Förderung der allgemeinen Achtung und der Einhaltung und des Schutzes aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle im Einklang mit der Charta, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen Menschenrechtsübereinkünften und dem Völkerrecht nachzukommen.«

Der Absatz endet mit einem kurzen Satz, in dem beinahe lapidar etwas ganz und gar nicht Selbstverständliches gesagt wird: »Der universelle Charakter dieser Rechte und Freiheiten steht außer Frage.«³

3 Ergebnisdokument, Abs. 119, 120.

Lassen wir diese Sätze für den Augenblick unkommentiert stehen und kehren kurz zurück zu der oben erwähnten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁴ vom Dezember 1948 und der durch sie angestoßenen Entwicklung. Zu den Gründen, die in der Präambel der Menschenrechtserklärung für deren Verkündung aufgeführt sind, gehört mit an erster Stelle die Notwendigkeit, Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Die »Verken- nung und Missachtung der Menschenrechte [führten] zu Akten der Barbarei, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben«, heißt es dort in Erinnerung an die NS-Verbrechen. Gemeint war, dass der Mensch mit allen Attributen, die sein Menschsein ausmachten, nicht das Objekt staatlicher Willkür sein dürfe. Kein Staat sollte unter dem Deckmantel der Souveränität nach eigenem Gutdünken über das Leben und die Freiheit der Menschen auf seinem Hoheitsgebiet verfügen können. Ohne eine allgemeine Verständigung darüber, was das menschliche Leben und die menschliche Freiheit ausmacht, wäre dieses Verbot allerdings von vermeintlichen Zwängen und Opportunitätserwägungen abhängig und wenig wirkungsvoll. Daher hebt die Präambel hervor, dass die in den einzelnen Artikeln der Erklärung genannten Rechte und Freiheiten von einem »gemeinsame[n] Verständnis« getragen werden müssen. Dessen Grundlage nennt der folgende Art. 1 in seinem ersten Satz: »Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.« Und zur Verdeutlichung fügt Art. 2 Abs. 1

4 Abgedruckt u.a. in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, 4. Auflage, Bonn 2004, S. 54.

hinzu, dass eine Unterscheidung nach »Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand« unzulässig sei. Jeder Mensch habe in gleicher Weise Anspruch auf die in der Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten. Die anschließende Auflistung nennt zunächst Rechte zum Schutz der menschlichen Person, wie das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person (Art. 3), den Schutz vor Sklaverei (Art. 4), Folter (Art. 5) und vor willkürlicher Festnahme und Inhaftierung (Art. 9). Dann folgen Verfahrensrechte, die dem Einzelnen zu garantieren sind, wie das Recht auf einen Rechtsschutz (Art. 7 und 8) und auf ein ordentliches Gerichtsverfahren (Art. 10), das Recht der Unschuldsvermutung und das Rückwirkungsverbot (Art. 11). Danach werden die Freiheitsrechte aufgeführt wie die Meinungs- und die Meinungsäußerungsfreiheit, die Religionsfreiheit sowie die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 18–20). Den Schluss der Auflistung bilden die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, darunter das Recht auf soziale Sicherheit, das Recht auf Arbeit, das Recht auf Nahrung und Gesundheit oder das Recht auf Bildung (Art. 22–26).

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte war, worauf bereits hingewiesen wurde, kein rechtsverbindlicher Text. Sie sollte die Forderung in Art. 1 Abs. 3 der UN-Charta (Förderung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten) einlösen helfen und durch die Festlegung eines politisch-moralischen Standards den Weg vorgeben, der in Zukunft von den Staaten beschritten werden sollte. Von einem »von allen Völkern und

Nationen zu erreichende[n] gemeinsame[n] Ideal« spricht die Erklärung in der Präambel. Bei der Abstimmung in der Generalversammlung stimmten ihr 48 Mitgliedstaaten zu, acht Delegationen enthielten sich der Stimme, sechs sozialistische Staaten sowie Saudi-Arabien und Südafrika. Gegenstimmen gab es keine.

Das Ergebnis mag mit dem damals verbreiteten Gefühl des »historischen Moments, den es zu nutzen gilt«⁵ zu erklären sein oder auch schlicht damit, dass der Erklärung die Rechtsqualität fehlte, möglicherweise auch mit einer Kombination von beidem. Tatsache ist, dass die Gründe, welche die acht Delegationen sich von der Erklärung distanzieren ließen, in den folgenden Jahren in unterschiedlichen Varianten auftauchten, wenn die Frage nach der Anerkennung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Raum stand. Entweder waren sie nicht gegen den, sondern nur mit dem Staat durchsetzbar (so die Sichtweise der Sowjetunion), oder sie standen in Teilen für eine bedenkliche weltanschauliche Beliebigkeit, die mit religiösen Grundsätzen nicht vereinbar war (Saudi-Arabien dachte hier an das für Männer und Frauen gleiche Recht der Eheschließung sowie an das Recht zur religiösen Konversion), oder aber sie gingen insgesamt zu weit und drohten den Staat zu destabilisieren (Südafrika wollte den Kanon der Rechte und Freiheiten reduzieren und hatte dabei den Erhalt des Apartheid-Regimes im Sinn).⁶ Ein erster sichtbarer

5 Dazu Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphia 1999, S. 1–35.

6 Ebenda, S. 21–28.

Fortschritt ließ beinahe zwanzig Jahre auf sich warten, und dann war es genau genommen nur die Ankündigung eines Fortschritts, denn der »Pakt für bürgerliche und politische Rechte« und der »Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte« wurden zwar 1966 von der Generalversammlung angenommen, traten aber beide erst 1976, nachdem jeweils 35 Staaten sie ratifiziert hatten oder ihnen beigetreten waren, in Kraft. Fast dreißig Jahre hat es somit gedauert, bis die Menschenrechte und Grundfreiheiten vom Status einer unverbindlichen Erklärung in den Modus eines verbindlichen Abkommens gelangten, das allerdings auch nur für 35 von damals 148 Mitgliedern der UNO. Heute⁷ haben von den 192 UN-Mitgliedstaaten 154 den Zivilpakt und 151 den Sozialpakt anerkannt. Ähnlich hohe Ratifikationszahlen weisen, nach vergleichbar schleppendem Beginn, die anderen universellen Menschenrechtsverträge⁸ auf. So ist die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes bisher von 136, die Konvention gegen Rassendiskriminierung von 170 und die Folterkonvention von 139 Staaten ratifiziert worden. Die höchste Akzeptanz fanden Konventionen, die dem Schutz be-

7 Stand 31. 12. 2005.

8 Von den universellen Menschenrechtsverträgen sind regionale menschenrechtliche Verträge zu unterscheiden. Zu diesen zählt die auf Europa beschränkte Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die für Afrika konzipierte Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker, die für den gesamten amerikanischen Kontinent gedachte Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Arabische Charta der Menschenrechte. Dazu auch nachfolgend S. 84f.

stimmter Personengruppen dienen, wie das Übereinkommen gegen jede Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Ihnen sind bislang 180 beziehungsweise 192 Staaten beigetreten.⁹

Angesichts dieser Zahlen kann eigentlich kein Zweifel bestehen: Die Staaten, zumindest eine große Mehrheit von ihnen, hat den Auftrag der Menschenrechtserklärung ernst genommen und »durch fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereiche« für die »allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung« der darin aufgelisteten Rechte und Freiheiten gesorgt. Diese sind nicht länger unverbindliche Empfehlungen, sondern völkerrechtlich verbindlich festgelegt. Die elementarsten von ihnen sind außerdem zu *jus cogens* erstarkt und begründen eine *erga omnes*-Verpflichtung, eine zwischen allen Staaten bestehende Pflicht zur Beachtung, unabhängig davon, ob de facto alle Staaten entsprechende Vertragspflichten eingegangen sind. Von einem internationalen *ordre public* ist bisweilen die Rede, und damit ist gemeint, dass insbesondere die Achtung der Menschenrechte eine Voraussetzung für Frieden und zwischenstaatliche Sicherheit ist.¹⁰ In ihrem Innern repressive Regime verfallen leicht in Aggressivität nach außen. Umgekehrt haben Regime, die die Menschenrechte respektieren, oft genügend Sicherungen in-

9 Ratifikation wie Beitritt werden hier synonym gebraucht, da in beiden Fällen einer völkerrechtlichen Bindungswirkung zugestimmt wird.

10 Vgl. Walter Kälin/Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, Basel u. a. 2005, S. 19f.

stalliert, die vor dem Absturz in eine bellizistische Politik bewahren.

Ob man diese Einschätzung nun teilt oder nicht (und zu Zweifeln gibt es Anlass, wie noch zu zeigen ist), dass sich die Menschenrechte auf der Agenda der internationalen Politik ganz weit nach vorn geschoben haben, ist jedenfalls unübersehbar. Vor allem nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich der Menschenrechtsdiskurs intensiviert, und zwar so sehr, dass, abgesehen von einigen beinahe skurril wirkenden Ausnahmen wie Nordkorea oder Myanmar (Burma), kein Staat gegen Menschenrechte Position bezieht. Vorbei scheinen die Zeiten, in denen die universelle Geltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten bezweifelt und ihrer – durchaus vorhandenen – westlichen Prägung eine asiatische oder arabische Wertordnung entgegengehalten wurde.¹¹ Wie sagt das Ergebnisdokument des UN-Gipfels? »Der universelle Charakter dieser Rechte und Freiheiten steht außer Frage.«

Auch das Verhältnis der Rechte zueinander scheint geklärt. Der Vorrang der Freiheitsrechte vor den Sozialrechten (»Was ist der Sinn wirtschaftlicher Teilhaberechte, wenn der Mensch willkürlicher Staatsgewalt ausgeliefert ist?«), der über Jahre hinweg aus ebenso durchsichtigen ideologischen Motiven gefordert wurde wie sein Gegen-

11 Zur Diskussion über die Universalität der Menschenrechte vgl. ebenda, S. 22–35, sowie, bedeutend skeptischer, Thomas Risse, Menschenrechte als Grundlage der Weltvergemeinschaft? Die Diskrepanz zwischen Normanerkennung und Normeinhaltung, in: Volker Rittberger (Hg.), Weltpolitik heute. Grundlagen und Perspektiven, Baden-Baden 2004, S. 225–231.

teil, nämlich der Vorrang wirtschaftlicher Rechte vor den politischen¹² (»Was nützen die besten Freiheitsrechte, wenn der Mensch hungert?«), ist keine Streitfrage mehr. Beiden Kategorien von Rechten gebührt der gleiche Rang, die einen sind ohne die anderen nicht realisierbar oder, in den Worten der Staats- und Regierungschefs auf dem letzten Gipfeltreffen: »Wir bekräftigen, dass alle Menschenrechte allgemein gültig, unteilbar und miteinander verknüpft sind und einander bedingen und gegenseitig verstärken [...].«¹³

Man liest diesen Satz und zweifelt keine Sekunde daran, dass es eigentlich auf der ganzen Welt keinen Staatsführer oder sonstigen hochstehenden Politiker geben dürfte, der, weckte man ihn des Nachts, nicht die wichtigsten Menschenrechte hersagen könnte. Die Teilnehmer des Staatengipfels »bekräftigen« ihre Geltung, in so gut wie keinem Bericht eines UN-Organs fehlt ihre Erwähnung, Arbeitsgruppen zu den unterschiedlichsten Themen weisen auf sie hin, zahlreiche UN-Projekte, unterstützt von NGOs, fördern sie ausweislich ihrer Tätigkeitsberichte und Broschüren schon seit Jahren. Dass Letztere lokale Wirklichkeiten oft verzerrt wahrnehmen, haben wir gesehen. Dennoch erstaunt die Dimension der anderen Wirklichkeit, die sich durch einen Blick in den letzten Jahresbericht von *amnesty international* oder *Human Rights Watch* schnell erschließt. Von Menschenrechtsver-

12 Zum Missbrauch der angeblichen Überlegenheit wirtschaftlicher Menschenrechte zu Zwecken der politischen Repression vgl. den Hinweis bei Nuscheler, »Recht auf Entwicklung«, in: Schorlemer, Praxis-Handbuch UNO, S. 311.

13 Ergebnisdokument, Abs. 121.

letzungen in 146 Ländern berichtet *amnesty international*,¹⁴ von Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit, die häufig mit willkürlichen Inhaftierungen oder physischer Gewaltanwendung einhergehen bis hin zu schwersten Verbrechen wie Mord, Entführungen oder Folter. Bei *Human Rights Watch*¹⁵ sind es zwar »nur« 60 Länder, diese jedoch sind solche, in denen durchweg schlimmste Fälle massiver und systematischer Repression zu verzeichnen waren. Und bei beiden Organisationen waren die Zahlen in den Jahren davor nicht so viel höher, dass trotz des immer noch erschreckenden aktuellen Niveaus von einem Fortschritt gesprochen werden könnte.

Natürlich wäre es naiv zu glauben, dass Rechtsnormen immer und überall beachtet werden. Das ist bei dem Recht, das sich ein Staat durch seine Organe selbst setzt, nicht anders als bei dem Recht, das er aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen übernimmt. Was aber unterschiedlich sein kann, ist das jeweilige staatliche Interesse an der Normbeachtung. Ein autoritäres Regime zum Beispiel wird sich naturgemäß schwer tun, ein Recht einzuhalten, das es mit wenig Überzeugung oder lediglich aus Gründen außenpolitischer Opportunität anerkannt hat.¹⁶ Politiker und Militärs solcher Regime neigen bekanntlich dazu, ihr eigenes Verständnis von richtiger Politik mit einer

14 amnesty international, Jahresbericht 2005, Frankfurt am Main 2005.

15 Human Rights Watch, World Report 2006.

16 Risse spricht davon, dass es heute zum »guten Ton« in der internationalen Politik gehört, internationalen Menschenrechtsabkommen beizutreten. Vgl. ders., Menschenrechte als Grundlage der Weltvergemeinschaftung?, S. 227.

wie auch immer gearteten Staatsräson gleichzusetzen und den Gegner dort, wo sie ihn zu erkennen glauben, mit den Mitteln der Staatsgewalt zu bekämpfen. Einen effektiven Rechtsschutz dagegen gibt es nicht, da ein solcher Staat dann über sich selbst zu Gericht sitzen müsste. Und einen internationalen Menschenrechtsgerichtshof, der diesem Manko abhelfen könnte, gibt es auch nicht.

Bleibt folglich nur, an die Einsicht der verantwortlichen staatlichen Stellen zu appellieren und ansonsten auf bessere Zeiten zu hoffen? Aber auch bessere Zeiten kommen nicht von allein, und Appelle brauchen, wenn sie Wirkung zeigen sollen, nicht nur moralische Kraft, sondern auch die Unterstützung durch Sanktionen. Den Menschen eine den Staaten abgetrotzte partielle Völkerrechtssubjektivität zuzusprechen und dadurch ihre Stellung im Völkerrechtssystem aufzuwerten, ist gut und schön, nur muss dies auch tatsächliche Folgen haben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Evidenz der Rechtsverletzungen, aus der der Anspruch auf Menschenrechte in erster Linie seine mobilisierende Kraft bezieht,¹⁷ zum zunehmend unspektakulären Begleiter der internationalen Politik wird und die internationale Öffentlichkeit sich mit dem Gedanken tröstet, Politik sei nun mal auch ein dubioses Geschäft und mit Maximalforderungen erreiche man gar nichts.

Aber der Internationale Strafgerichtshof, mag man an dieser Stelle einwenden, ist er nicht für die Ahndung von

17 Dazu, unter Hinweis auf Niklas Luhmann, Jan Philipp Reemtsma, Die Institutionalisierbarkeit von Menschenrechten, in: ders., »Wie hätte ich mich verhalten?« und andere nicht nur deutsche Fragen, München 2001, S. 150.

Menschenrechtsverbrechen zuständig? Und wird die Ahndung nicht auch eine abschreckende Wirkung haben? In der Tat ist der Internationale Strafgerichtshof zuständig, wenn Menschenrechte verletzt werden. Doch ist diese Zuständigkeit an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, deren wichtigste in unserem Zusammenhang die ist, dass es sich um Verbrechen handeln muss, »welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren«.¹⁸ Solche Verbrechen sind nach der abschließenden Aufzählung des Statuts Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen sowie das Verbrechen der Aggression, und die bisherigen Ermittlungen des Gerichts (in der Demokratischen Republik Kongo, im Sudan und in Uganda) machen deutlich, dass dabei an kriegeserische Konflikte gedacht ist, deren Opferzahlen sich leicht nach Zehn- oder Hunderttausenden bemessen. Über eine mögliche abschreckende Wirkung der Gerichtstätigkeit kann zudem noch nichts Verlässliches gesagt werden. Das andauernde Morden in der sudanesischen Provinz Darfur lässt aber befürchten, dass sie nicht besonders hoch zu veranschlagen ist.¹⁹

Vielfersprechender wäre da schon die Anwendung des sogenannten Weltrechtsprinzips. Wie die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs, der kein UN-Organ

18 So in der Präambel des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs nachzulesen. Das Statut ist u. a. abgedruckt in: Bundesgesetzblatt 2000 II, S. 1393.

19 Zur ausbleibenden Abschreckung durch Strafe im Völkerstrafrecht vgl. Christina Möller, Völkerstrafrecht und Internationaler Strafgerichtshof – kriminologische, straftheoretische und rechtspolitische Aspekte, Münster u. a. 2003, S. 506f.

ist, mit der UNO aber durch ein Abkommen verbunden ist, geht auch das Weltrechtsprinzip ganz erheblich auf Vorarbeiten speziell der UN-Völkerrechtskommission zurück. Im Ergebnis läuft es darauf hinaus, dass sich kein Staat, der fundamentale Menschenrechte verletzt, auf seine Souveränität berufen kann. Es schützt Personen, die im Auftrag dieses Staates gehandelt haben, nicht länger davor, von der Justiz eines anderen Landes zur Verantwortung gezogen zu werden. Dies ist in Belgien ruandischen Völkermördern geschehen und in Spanien argentinischen Militärs. Zwar zeigt die Geschichte des Weltrechtsprinzips – sie begann mit der Bekämpfung der Piraterie, deren Täter als »Feinde der Menschheit« (*hostes humani generis*) galten –, dass auch hier an schwere, einem Plan gehorchende Verbrechen gedacht war, doch ist die nationale Strafverfolgung oft flexibler und schneller als eine internationale Gerichtsbarkeit. Andererseits hat sie nicht deren diplomatisches Gewicht und ist darum diplomatischen Pressionen oder Opportunitätserwägungen leichter zugänglich. Ein besonders beschämendes Beispiel dafür lieferten kürzlich deutsche Behörden ab, als sie den Innenminister Usbekistans, den mutmaßlichen Hauptverantwortlichen für ein im Mai 2005 in der usbekischen Stadt Andischan begangenes Massaker mit mehreren hundert Toten, trotz einer Strafanzeige unbehelligt ausreisen ließen. Die weitere Nutzung eines Luftwaffenstützpunkts in Usbekistan war, so steht zu vermuten, wichtiger.²⁰

20 Vgl. Werner A. Perger, Keine Ausreden. Berlin muss gegen Usbekistans Innenminister ermitteln, *Die Zeit*, 21. 12. 2005, S. 9. Zu Recht weist Perger darin auf das Völkerstrafgesetz-

In noch weit größerem Maße von der Einsichtsfähigkeit und Kooperationswilligkeit der Staaten abhängig sind die Durchsetzungsverfahren, die in den jeweiligen Konventionen beziehungsweise den dazugehörenden Fakultativprotokollen vorgesehen sind. Sie können nicht auf Zwangsmittel rekurrieren, ihre einzigen Möglichkeiten sind Überzeugung oder diplomatischer Druck, die allerdings nicht einfach zu leisten beziehungsweise auszuüben sind. Denn obschon oft elementarer Art, sind die Verletzungen nicht immer Teil eines massiven oder systematischen Vorgehens, so dass die internationale Aufmerksamkeit geringer oder flüchtiger ist. Das trifft vor allem für die im sogenannten Staatenberichtsverfahren behandelten Fälle zu. In diesem Verfahren, das für die Vertragsstaaten der Konventionen verpflichtend ist, berichten diese in periodischen Abständen darüber, wie sie die zugesicherten menschenrechtlichen Garantien umgesetzt haben. Dass dabei eine selbstkritische Haltung nicht zu den typischen Merkmalen im Verhalten der Staaten gehört, versteht sich beinahe von selbst. Und um die Bereitschaft, sich Nachfragen auszusetzen, ist es nicht besser bestellt, ganz zu schweigen von der fristgemäßen Fertigstellung der Berichte.²¹

Vom Staatenberichtsverfahren zu unterscheiden ist die Staatenbeschwerde. Sie betrifft nicht das eigene Verhalten eines Staates, sondern das eines anderen Staates, das dem

buch hin, das es in Deutschland seit Mitte 2002 gibt und das, wenn es um die angebliche deutsche Völkerrechtsfreundlichkeit geht, gewöhnlich als Ausweis derselben dient.

21 Vgl. Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, S. 211, 219, dort Fn. 33.

schon für das Berichtsverfahren zuständigen Ausschuss (Menschenrechtsausschuss) angezeigt wird. Aus diesem Grund wäre eine weniger große Zurückhaltung zu erwarten, zumal es sich um den Schutz solcher Menschenrechte handelt, die *erga omnes* wirken und damit konstituierend für eine staatenübergreifende Wertordnung sind. Bis heute ist es allerdings noch in keinem Fall zu einer solchen Beschwerde gekommen.²²

Eine weitere Form der Beschwerde ist die Individualbeschwerde. Sie gibt jedem Menschen, der sich in seinen bürgerlichen oder politischen Rechten verletzt fühlt, einen Anspruch auf Prüfung seines Falles durch den Menschenrechtsausschuss. Die Möglichkeit der Beschwerde ist aber, da sie dem Individuum eine im Verhältnis zum Staat herausgehobene Stellung einräumt, an gewisse Voraussetzungen gebunden. So kann die Individualbeschwerde nur gegen Staaten eingereicht werden, welche sie in einem gesonderten Protokoll anerkannt haben;²³ derzeit sind das 105 Staaten. Außerdem muss der innerstaatliche Rechtsbehelf ausgeschöpft worden sein, das heißt, der Beschwerdeführer muss schon in dem Staat,

22 Ebenda, S. 234. Das Staatenbeschwerdeverfahren ist nach den meisten Konventionen fakultativ, das heißt, es bedarf einer entsprechenden vorherigen Zustimmung der Staaten, vgl. Art. 41 des Zivilpakts oder Art. 21 der Folterkonvention. Auf regionaler Ebene gab es einige Beschwerdeverfahren, die jedoch durch parteiische Gründe und nicht durch das Interesse an der allgemeinen Beachtung der Menschenrechte motiviert waren.

23 Erstes Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. 12. 1966, in: Bundesgesetzblatt 1992 II, S. 1246.

der nach seiner Überzeugung für die Rechtsverletzung verantwortlich ist, durch alle Instanzen erfolglos geklagt haben. Gerade in dem letztgenannten Zulässigkeitsersfordernis liegt unzweifelhaft ein Grund dafür, warum die Individualbeschwerde so selten ist.²⁴ In einem repressiven Staat auf Rechtsbehelfe zu setzen ist nicht ungefährlich, sich dann noch an eine externe Instanz zu wenden erhöht das Gefahrenpotential noch einmal beträchtlich.

Gewisse Ähnlichkeiten mit der Individualbeschwerde weist auch ein Verfahren auf, das nach einer Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats der UNO 1503-Verfahren genannt wird. Auch in diesem Verfahren kann eine Untersuchung durch eine Eingabe in Gang gesetzt werden, doch ist das weitere Verfahren weitgehend anonymisiert – die betreffende Person erhält keine Mitteilung, ob und wie die Eingabe behandelt worden ist – und auf schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen beschränkt. Es wurde darum schon als »der größte Papierkorb der Welt« bezeichnet.²⁵ NGOs indes messen ihm eine größere Bedeutung bei, weil es ein weiteres Verfahren auslöst, das ebenfalls nach einer ECOSOC-Resolution benannte 1235-Verfahren. In dessen Rahmen untersuchen Sachverständige oder Arbeitsgruppen die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land oder den Grad der Implementierung eines bestimmten Rechts. Zuständig für beide Verfahren ist die UN-Menschenrechtskommission in Genf – und mit ihrer Nennung ist bereits das gesamte Problem umrissen. Jahrelang führten die »Men-

24 Vgl. Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, S. 233f.

25 Dazu Paech/Stuby, *Völkerrecht und Machtpolitik*, S. 676f.

schenrechts-Leute«, wie sie von Mitarbeitern der New Yorker UN-Zentrale spöttisch genannt wurden, eine Schattenexistenz.²⁶ Mit dem Amtsantritt von Kofi Annan sollte sich das ändern. Die Menschenrechte und ihre Durchsetzung sollten in der UN-Arbeit die Beachtung finden, die für das Mandat der UNO unabdingbar ist. Das Gegenteil trat ein. Mit der erhöhten Aufmerksamkeit für die Aktivitäten der Kommission traten ihre Schwächen zunehmend deutlich zutage. Diktaturen, die sogar den Vorsitz in dieser aus den Vertretern von 53 UN-Mitgliedstaaten bestehenden Einrichtung innehatten, notorische Menschenrechtsverächter, die über die Lage der Menschenrechte in anderen Ländern befanden, und schließlich fragwürdige Allianzen, die eine Untersuchung eklatanter Menschenrechtsverstöße vereitelten, ließen sie in Verruf geraten, und zwar so sehr, dass sie auf Druck westlicher Staaten nun abgeschafft und durch einen Menschenrechtsrat ersetzt werden soll.²⁷ Wie dieser aussehen wird, ist derzeit noch unklar. Angeführt von China und von Pakistan haben sich zwei einflussreiche Gruppen gebildet, die unter dem Deckmantel der Reform letztlich einem Rückschritt das Wort reden. Statt von einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung, wie vom Westen gefordert, soll der künftige Rat ihrer Meinung nach von der einfachen Mehrheit gewählt wer-

26 Friederike Bauer, Kofi Annan. Ein Leben, Frankfurt am Main 2005, S. 132.

27 Beispiele finden sich bei Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, S. 242, besonders Fn. 7; zur Entscheidung für einen Menschenrechtsrat vgl. *Ergebnisdokument*, Abs. 158–160.

den, für die Mitgliedschaft sollen nicht Verdienste um die Verwirklichung der Menschenrechte entscheidend sein, sondern ein ausgewogener geographischer Proporz, und die bisherigen, zu schnell als Kritik an bestimmten Ländern zu verstehenden Verfahren sollen durch einen Mechanismus ersetzt werden, der diesen Ländern »hilft«, die Menschenrechte unter »Berücksichtigung [ihrer] kulturellen und religiösen Eigenheiten« besser zu achten.²⁸

Eine Weltorganisation ist eben eine Weltorganisation und kein Forum nur der westlichen Staaten, mag man sich jetzt sagen. Dennoch stimmen die zum geplanten Menschenrechtsrat kursierenden Vorstellungen alles andere als optimistisch, zumal auch die Menschenrechtskommission in ihrer gegenwärtigen Form einer Alibieinrichtung nicht unähnlich ist. Ganz augenscheinlich ist, und zwar auch für westliche Staaten, Menschenrechte aufzuschreiben etwas anderes, als Menschenrechte durchzusetzen. Ihrem Wesen nach gegen den Staat gerichtet, weil sie Rechte *der Menschen als Menschen* gegenüber politischer, ökonomischer und sozialer Herrschaft definieren, werden sie leicht als Bedrohung empfunden. Wie leicht, lässt sich an der Zahl der Vorbehalte ermessem, mit denen die Staaten ihren Beitritt zu den UN-Menschenrechtskonventionen

28 Vgl. Pierre Simonitsch, Neuer Rat soll nur »helfen«. Mehrheit lehnt effektiveres UN-Gremium ab, Frankfurter Rundschau, 25. 11. 2005, S. 6; Mitte März 2006 wurde zwar ein neuer Menschenrechtsrat beschlossen, aber aus den erwähnten Gründen ist der Beschluss das Ergebnis eines Kompromisses, dessen Wert sich erst noch erweisen muss. Vgl., ders., Annan verfehlt Reform-Ziele, Frankfurter Rundschau, 17. 3. 2006, S. 3; ders., Im letzten Amtsjahr hat Annan noch viel zu erledigen, Frankfurter Rundschau, 3. 1. 2006, S. 6.

versehen haben. Allein beim »Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte« sind es über 70. Wie bei den anderen Verträgen fällt auch hier auf, dass die meisten Vorbehalte von liberalen Demokratien stammen. Die politischen Kosten eines nachweislich rechtswidrigen Verhaltens sind für sie schlicht zu groß, folglich wird es einfach wegdefiniert. Im Übrigen biete die eigene Verfassung ohnehin die besseren Rechtsgarantien und entspreche eher dem Willen der Bevölkerung, argumentieren zum Beispiel Frankreich, Großbritannien und die USA, und letztere rechtfertigen damit nicht nur die Todesstrafe, sondern auch, entgegen dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 5 des Paktes, deren Vollstreckung an Jugendlichen unter 18 Jahren. Dass autoritäre Staaten nur vereinzelt Vorbehalte anmelden, so um den Vorrang des islamischen Rechts zu gewährleisten, ist auf zwei Gründe zurückzuführen, die uns beide schon bekannt sind: Das formale Bekenntnis zu Menschenrechten erleichtert die Akzeptanz in der Staatengemeinschaft, und selbst bei massiven Verstößen gegen Menschenrechte sind Sanktionen kaum zu befürchten; die politischen Kosten sind gering.²⁹

Das ist, zugegeben, kein ermutigender Befund. Sicherlich, es gibt den Menschenrechtsschutz auf regionaler Ebene. Angestoßen durch die Allgemeine Menschen-

29 So auch Jack L. Goldsmith/Eric A. Posner, *The Limits of International Law*, Oxford 2005, S. 127–134. Die Folgerung, die beide Autoren daraus ziehen, ist, dass die Beachtung von Menschenrechten so gut wie nichts mit der Anerkennung einer rechtlichen und/oder moralischen Pflicht zu tun hat, sondern mit Zwang und vorübergehender bilateraler und wie auch immer motivierter Interessenübereinstimmung.

rechtserklärung wurde die Europäische Menschenrechtskonvention verabschiedet, in Amerika gibt es die Amerikanische Menschenrechtskonvention, in Afrika die Banjul-Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker und im Nahen Osten sowie Asien die Arabische Charta der Menschenrechte. Bis auf die Europäische und, mit großen Abstrichen, die Amerikanische Menschenrechtskonvention haben sie jedoch kaum eine Bedeutung. Die Arabische Charta der Menschenrechte ist gar, obwohl bereits 1994 vom Rat der Arabischen Liga angenommen, bislang von keinem einzigen Staat ratifiziert worden.³⁰

Es gehört in der Literatur über Menschenrechte zu den Gepflogenheiten, mit einem positiven Resümee und ebensolchem Ausblick zu enden. Dafür gibt es Gründe, und die gehorchen beileibe nicht nur dem Wunsch, Resignation zu vermeiden. Bedenkt man die Anfänge des internationalen Menschenrechtsschutzes, dann ist der markanteste Fortschritt der letzten fünfzig Jahre wohl darin zu sehen, dass die staatliche Souveränität nicht länger als Schutzschild für die gewalttätige Willkür von Staatsorganen missbraucht werden kann. Welchen Teil dazu die verschiedenen Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte – zu denen auch noch das seit 1993 bestehende Amt des UN-Hochkommissars für Menschenrechte zu rechnen ist – beigetragen haben, lässt sich, wenn überhaupt, nur partiell messen. Für denjenigen, der dank internationalen Engagements vor seiner Staatsgewalt gerettet worden ist, ist er groß; für denjenigen hingegen,

30 Vgl. Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, S. 54–59.

dessen Schicksal noch unbestimmt ist, weil diplomatischer Druck nicht fruchtete oder sich noch im Prozess der Abwägung mit anderen Interessen militärischer oder ökonomischer Art befindet, ist er eher klein; und für die vielen, die es über die Rubrik »Vermischtes« hinaus nicht in den Bereich öffentlicher Aufmerksamkeit schaffen, ist ein Beitrag gleich welcher Größe schlicht nicht vorhanden. Ihnen bleibt nur die Hoffnung auf die normative Kraft der Menschenrechte auch in ihren Ländern, da dort, wo es an einer schlagzeilenträchtigen Massivität der Verbrechen mangelt, die Souveränität des Staates oder noch dessen Recht auf Selbstbestimmung als Abwehr gegen insistierendes Nachfragen in Stellung gebracht wird.

Reicht das aber für ein positives Resümee? Es kommt hier, wie so oft in der internationalen Politik und im Völkerrecht, auf das Realitätsverständnis an. Wer sich zu den Realisten zählt, wird auf das unter den gegebenen Umständen Mögliche verweisen, wer den Idealisten nahe steht, wird an das nicht Erreichte denken und zu einem ganz anderen Urteil gelangen.³¹ Beide allerdings dürften nicht weit voneinander entfernt sein, wenn es um die Einschätzung der künftigen Entwicklung geht. Denn diese wird, nach dem jetzigen Stand, nicht so verlaufen wie die vergangene: eine ganze Reihe von Rückschlägen zwar, aber auch Erfolge dank zunehmender internationaler Sensibilisierung. Der Grund – nicht für die Stagnation, sondern für den Rückschritt – ist mühelos zu identifizieren. Es ist die Aufweichung eines zentralen Verbots im

31 Zu Realismus und Idealismus in den internationalen Beziehungen vgl. Ulrich Menzel, *Paradoxien der neuen Weltordnung. Politische Essays*, Frankfurt am Main 2004, S. 53f.

Menschenrechtsschutz, nämlich des Folterverbots. Wegen seiner Bedeutung für die menschliche Würde wurde es in den universellen Konventionen notstandsfest gemacht,³² das heißt, auch in Zeiten höchster nationaler Gefahr infolge von Krieg oder Ähnlichem fordert es Beachtung. In den Urteilen internationaler Gerichte sowie in der juristischen Literatur gilt es folgerichtig inzwischen als zwingendes Recht (*jus cogens*).³³

Das wissen natürlich auch die Staaten und Regierungen, die ein anderes Verständnis von Folter und von der Notwendigkeit dessen Verbots haben. Deshalb haben sie entweder zu der entsprechenden Konventionsbestimmung einen Vorbehalt angemeldet, der die Auffassung darüber, wie Folter zu definieren ist, von ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung abhängig macht. Oder sie verweisen darauf, dass zwingendes Recht das Ergebnis von Staatenpraxis sei und mitnichten einen allgemein verpflichtenden Rechtsgrundsatz verkörpere. Als Ausdruck von Staatenpraxis könne sich jedoch der rechtliche Status des zwingenden Rechts ändern, so dass es zumindest für den Staat, der ihm ausdrücklich und dauerhaft widerspricht (*persistent objector*), keine Verbindlichkeit be-

32 So in Art. 2 Abs. 2 der Folterkonvention und in Art. 4 Abs. 2 des Zivilpakts. Vergleichbare Regelungen enthalten auch die regional begrenzten Abkommen.

33 Vgl. das Urteil des Jugoslawientribunals gegen Furundzija vom 10. 12. 1998, in: International Legal Materials, 1999, Nr. 38, S. 349f.; aus der Literatur vgl. Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 669; Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, S. 347; Herdegen, Völkerrecht, S. 143.

sitze.³⁴ Und dann ist das möglich, was wir derzeit erleben: eine Umdeutung des Folterbegriffs und die Versuche, die Folter – tendenziell einschränkungslos – wieder gesetzlich zu erlauben. Vor allem im Hoheitsbereich der USA werden, unter Berufung auf neue Gesetze, Verhörmethoden praktiziert, die vormalig von den USA selbst als Folter bezeichnet wurden. Schlafentzug, Stresspositionen, extreme Kälte oder Hitze gehören ebenso dazu wie das Beinahe-Ertränken (*Waterboarding*). Außerdem werden Gefangene zur weiteren Behandlung ins (folter)kooperationswillige Ausland verbracht und hohe militärische Vorgesetzte, die, nach normaler Lesart, beim Verhör einen Mord oder Totschlag begehen, zur Zahlung einer geringen Geldstrafe verurteilt.³⁵ Gerechtfertigt wird all dies mit der Figur des ungesetzlichen Kämpfers (*unlawful combatant*), der sich selbst aus jedem Rechtsraum entfernt und daher seinerseits keinen Rechtsanspruch auf Schutz der eigenen Person hat. Mit der Genfer Konvention und überhaupt mit dem Grundgedanken des humanitären Völkerrechts, auch in bewaffneten Konflikten

34 Dazu Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, S. 345–348. In der Literatur gibt es daher auch vereinzelt Stimmen, die die *jus cogens*-Natur des Folterverbots bezweifeln. Siehe den Hinweis bei Martin Nettesheim, Das kommunitäre Völkerrecht, in: Juristen Zeitung, 2002, Nr. 12, S. 576.

35 Vgl. Manfred Nowak/Julia Kozma, Zweierlei Maß, in: *ai journal*, 2006, Nr. 1, S. 24; Volker Schmidt, Studie wirft USA systematische Folter vor, Frankfurter Rundschau, 19. 1. 2006, S. 6; Karl-Otto Sattler, Ermittler sieht Folterexport, Frankfurter Rundschau, 25. 1. 2006, S. 6, und ebenda auch: Milde Strafe für Offizier nach tödlichem Verhör.

einen zivilisatorischen Kernbestand zu wahren, ist das nicht vereinbar.³⁶ Noch einen Schritt weiter gehen diejenigen, die mit der Metapher von der »tickenden Bombe« und anderen Bedrohungssituationen schließlich einer gesetzlichen Zulässigkeit der Folter das Wort reden. Ungeheure Gefahren erforderten neue, bis dahin als ungeheuer tabuisierte Antworten, sagen sie, ohne zu bedenken, dass die Größenordnung der skizzierten Katastrophe je nach erwünschter moralischer Überzeugungskraft variieren kann (ist Folter ab 300 oder 200 erwartbaren Toten erlaubt oder vielleicht schon ab zehn oder fünf?), und dass das, was den Ermessensspielraum begrenzt, nämlich die menschliche Würde, dann schon längst zur Disposition gestellt worden ist.³⁷

Es bedarf nur eines geringen Vorstellungsvermögens für die Annahme, dass Staaten, die aus politischen oder religiösen Gründen dem Individuum und seinen Freiheitsrechten ohnehin mit großer Skepsis begegnen, sich durch derartige Überlegungen bestätigt sehen. Aus ihrer Sicht kommen die liberalen Demokratien des Westens nun da an, wo sie, die vielen arabischen und afrikanischen Staaten, immer schon waren, nämlich bei der flexiblen, situationsabhängigen, sprich: herrschaftsadäquaten Geltung der Menschenrechte. Ratschläge, Ermahnungen

36 Das ist ganz allgemeine Ansicht, auch in den USA, vgl. nur die Nachweise bei Jason Callen, *Unlawful Combatants and the Geneva Conventions*, in: *Virginia Journal of International Law*, 2004, Nr. 4, S. 1025–1072.

37 Vgl. Wenn die Bombe tickt. Der amerikanische Jurist Alan Dershowitz will Folter in Ausnahmefällen erlauben, *Die Zeit*, 15. 12. 2005, S. 58.

oder Kritik werden auf wenig Resonanz stoßen und als Ausweis einer Doppelmoral verstanden werden, zumal selbst die Europäische Union sogenannten »Geheimdienststerkenntnissen« gegenüber, und zwar ungeachtet deren Zustandekommens, inzwischen nicht mehr abgeneigt ist.³⁸

Die Folge davon wird sein, und auch das ist unschwer zu erkennen, dass die weltweite Herrschaft des Rechts, eine der Kardinalforderungen der UNO, in immer weitere Ferne rückt. Denn bekanntlich wohnt der Bekämpfung der Feinde der Freiheit eine Dynamik inne, die recht bald die Freiheit selbst ins Visier nimmt, indem sie sie sicherheitskompatibel zu machen versucht. Hinzu kommt erfahrungsgemäß ein weiteres Kennzeichen dieser Dynamik, dass sie nämlich die Feinde, die sie bekämpfen will, erst schafft oder doch zumindest zahlreicher macht.³⁹ Wenn das Ergebnisdokument des UN-Gipfels demgegenüber in völliger Verkennung der Realität lediglich die Wechselwirkung zwischen Demokratie, Entwicklung und Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten betont, ist darin in der Tat nicht mehr als eine diplomatische Floskel zu sehen. Dass bei der Heterogenität der Staatengemeinschaft mehr nicht möglich war, ist jetzt

38 Vgl. den Hinweis auf die EU-Außenpolitik bei Schmidt, Studie wirft USA systematische Folter vor, unter Bezugnahme auf den World Report 2006 von Human Rights Watch; siehe auch das Interview mit Bundesjustizministerin Brigitte Zypries, »Schimanski-Methoden gibt's nur im Fernsehen!«, Die Zeit, 26. 1. 2006, S. 9.

39 Hierzu Michael Ignatieff, Das kleinere Übel. Politische Moral in einem Zeitalter des Terrors, Hamburg/Berlin 2005, S. 192f., 195.

nicht einmal mehr ein schwacher Trost. Erinnerungen an Zeiten werden wach, in denen allen Beteuerungen zum Trotz die UNO von der politischen Realität an den Rand gedrängt wurde. Machtpolitik überlagerte das Völkerrecht; dazu gehörte, dass nicht so genau hingeschaut wurde, vorausgesetzt, die Richtung stimmte und die politische Allianz war nicht gefährdet. Wem das zur Beschreibung einer gegenwärtigen Entwicklung zu weit hergeholt erscheint, dem – und allen anderen zur Information – sei das folgende Beispiel mitgeteilt: Der gebürtige Ruander Gerald Gahima arbeitete als Jurist in Kenia. 1994, nach dem Sieg der Ruandischen Patriotischen Front im Bürgerkrieg in Ruanda, kehrte er in sein Heimatland zurück, wo er in verschiedenen Ministerien hohe Ämter bekleidete. Von 1999 bis 2003 war er Generalstaatsanwalt und unter anderem für die Verfolgung mutmaßlicher Täter von Völkermordverbrechen zuständig.⁴⁰ 2004 wurde er Vizepräsident der Cour Suprême, des höchsten ruandischen Gerichts. Ende desselben Jahres verlor sich seine Spur. Schon vorher waren Gerüchte laut geworden, dass er als ranghöchster Staatsanwalt für Geldzahlungen zur Beschleunigung von Verfahren oder für die Freilassung Unschuldiger sehr empfänglich war. Sicher ist, dass er sich über Jahre hinweg bei ruandischen Banken mit Krediten, die eigentlich die Bezeichnung Geldgeschenke verdienen, um Hunderttausende von Dollar bereichert hatte. Ein paar Artikel erschienen darüber in der Presse Ruandas, doch insgesamt hielt sich die Kritik sehr in Grenzen,

40 Von April bis Juli 1994, in der Schlussphase des Bürgerkriegs, fand in Ruanda ein Völkermord statt, dem etwa 800000 Menschen, hauptsächlich Tutsi, zum Opfer fielen.

denn schließlich gehörte Gahima zum inneren Kreis der ruandischen Staatsmacht, die, auch das ist wichtig zu wissen, als Ordnungsfaktor im Gebiet der Großen Seen insbesondere von den USA hoch geschätzt wird. Man hörte erst im folgenden Frühjahr wieder von Gahima. Im März 2005 nämlich war er zum Richter ernannt worden. Nicht zu irgendeinem Richter. Zum internationalen Richter am Gerichtshof von Bosnien-Herzegowina, einem Gericht, das mit Unterstützung der Europäischen Union und der UNO Kriegsverbrecher des Krieges im ehemaligen Jugoslawien zur Verantwortung ziehen soll. Die Bürger des Landes sollen dadurch, wie es in einer entsprechenden Resolution heißt, wieder Vertrauen in die Herrschaft des Rechts bekommen, die schließlich Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden sei.

Gahima ist für zwei Jahre ernannt worden, sein Mandat ist jedoch verlängerbar. Derzeit hat er noch eine Gastdozentur am United States Institute of Peace in Washington inne.⁴¹

41 Vgl. http://www.ohr.int/dwnld/dwnld.html?content_id=34311 (3. 9. 2005); <http://www.usip.org/specialists/bios/current/gahima.html> (5. 2. 2006).

V

Von den verschiedenen Möglichkeiten, den Menschenrechten zur Beachtung zu verhelfen, ist eine noch nicht genannt worden, weil sie über den unmittelbaren Menschenrechtsschutz hinaus auf die Sphäre der internationalen kollektiven Sicherheit verweist. Auch der Sicherheitsrat nämlich kann Maßnahmen ergreifen, um systematische und massive Menschenrechtsverletzungen zu beenden. Zum ersten Mal tat er dies 1991, als er im Norden des Irak eine Schutzzone für die von der irakischen Staatsmacht verfolgten Kurden einrichtete. 1992 versuchte er in Somalia die Voraussetzungen für humanitäre Hilfeleistungen an die Bevölkerung zu schaffen, zu denen der de facto zusammengebrochene somalische Staat nicht mehr in der Lage war. Seither folgten weitere Maßnahmen dieser Art, die letzte betraf im April 2004 Haiti und bestand in der Entsendung von Soldaten und Polizeikräften, die vor allem das durch den bürgerkriegsähnlichen Konflikt hervorgerufene Leid der Zivilbevölkerung lindern sollten.¹

Aus der UN-Charta ist nicht ohne weiteres zu entnehmen, dass der Sicherheitsrat bei innerstaatlicher Gewalt zuständig ist. »Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Weltfriedens oder eine Angriffshandlung vorliegt« und er beschließt, welche Maß-

1 Vgl. Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 553ff.; zu Haiti siehe Resolution 1542 vom 30. 4. 2004, die seither mehrmals verlängert wurde.

nahmen zu treffen sind, »um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen«, heißt es dort in Art. 39. Das wurde lange Zeit so verstanden, als ginge es nur um Beziehungen zwischen Staaten und nicht um die Verhältnisse in einem Staat. In den Resolutionen zu Rhodesien und zu Südafrika aus den 1960er und 1970er Jahren war der Sicherheitsrat demzufolge bemüht, das Vokabular des Art. 39 zu vermeiden beziehungsweise andere, erschwerende Faktoren heranzuziehen.² Die internen Verhältnisse eines Staates gerieten erst mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in den Fokus des Sicherheitsrats, allerdings noch in einer Weise, die das ursprüngliche Bedrohungsbild eines zwischenstaatlichen Konflikts erkennen ließ. So hebt die Resolution über die Schaffung einer Schutzzone im Norden Iraks zum Beispiel die Gefahr hervor, welche die in großer Zahl flüchtenden Kurden für die Stabilität der Nachbarländer Türkei und Iran bedeuten könnten, wodurch die Zustimmung Chinas, das auf Souveränitätseingriffe gewöhnlich höchst sensibel reagiert, möglich wurde.³

Das änderte sich in den folgenden Resolutionen. Die Gefahr transnationaler Auswirkungen war kein notwendiger zusätzlicher Rechtfertigungsgrund für Souveränitätseingriffe mehr, es reichte aus, dass in einem Land Gewalt und Terror gegen die Bevölkerung herrschten, ganz gleich, ob dafür ein despotisches Regime oder ein Bürger-

2 So Jochen Abr. Frowein, Kommentar zu Art. 39, in: Simma (Hg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, S. 559, 566.

3 Dazu Paech/Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik, S. 553.

krieg verantwortlich war. Die Entwicklung ging sogar noch weiter. Denn die Aufwertung von Menschenrechtsverletzungen oder von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht zu Friedensgefährdungen im Sinne von Kapitel VII der Charta ging oft einher mit dem Beschluss von Maßnahmen, die schon der Entstehung von Konflikten entgegenwirken sollten und daher eigentlich unter Kapitel VI der Charta fallen, das dem Sicherheitsrat jedoch keine entsprechende Zwangskompetenz einräumt.⁴ Man kann also sagen, dass der Sicherheitsrat in den letzten Jahren seine Kompetenz ganz beträchtlich erweitert und die staatliche Souveränität dabei im selben Ausmaß zurückgedrängt hat. Von den Ungereimtheiten und Widersprüchen, die damit verbunden sind, wird noch zu sprechen sein. Bleiben wir zunächst noch bei der Kompetenzerweiterung des Sicherheitsrats vom Wahrer des Weltfriedens, verstanden als Abwesenheit zwischenstaatlicher Gewalt, zu einem Organ zur Durchsetzung elementarer Menschenrechte und gewaltpräventiver Politik.

Wie schon beim Menschenrechtsausschuss stellt sich auch beim Sicherheitsrat zunächst die Frage der Durchsetzung. Art. 41 der Charta listet friedliche Sanktionsmaßnahmen auf, beginnend mit Embargo-Maßnahmen über die Beschränkung oder Unterbrechung des Reiseverkehrs bis hin zum Abbruch diplomatischer Beziehungen. Die Sanktionen richten sich gegen Staaten und, weil

4 Horst Fischer zählt dazu Maßnahmen gegen den illegalen Waffentransfer in Krisengebiete, gegen die Missachtung von Abrüstungsbestimmungen oder gegen Söldneraktivitäten. Vgl. ders., Kollektive Sicherheit und Verteidigungsbündnisse, in: Ipsen, Völkerrecht, S. 1111 f.

auf diese Weise zielgerichteter Druck ausgeübt werden kann, gegen Personengruppen oder Einzelpersonen. So entschied der Sicherheitsrat unlängst, über Milizenführer in der Elfenbeinküste wegen Rädelsführerschaft bei Ausschreitungen gegen UN-Einrichtungen und wegen schwerer Menschenrechtsverbrechen (Rekrutierung von Kindersoldaten, Entführung und Mord) ein Reiseverbot zu verhängen und im Ausland deponierte Guthaben zu beschlagnahmen.⁵ Die Dauer der Sanktionen beträgt bis zu zwölf Monaten. Sie sind aber verlängerbar, wobei über die Verlängerung ein Kontrollgremium (Sanktionsausschuss) befindet, das nicht unumstritten ist. Der Vorwurf: Es gehorcht politischem Druck. Es wird zum einen für eine politische Gegnerschaft instrumentalisiert und zum anderen unter dem Signum des Antiterrorkampfes auf eine harte Linie festlegt, die betroffene Personen rechtlos zu machen droht. Beides ist nicht einfach von der Hand zu weisen. Im Kontrollgremium herrscht das Konsensverfahren, das heißt, die Aufhebung von Sanktionen muss einstimmig beschlossen werden. Personen, die vom Sicherheitsrat irrtümlich auf eine Liste gesetzt und starken Freiheitsbeschränkungen unterworfen werden, tragen selbst die Darlegungs- und Beweislast, was angesichts der Geheimhaltungspraxis der Ermittlungsbehörden mit beträchtlichen Schwierigkeiten verbunden ist.⁶

5 Johannes Dietrich, Sanktionen gegen Führer in Elfenbeinküste, Frankfurter Rundschau, 9. 2. 2006, S. 7.

6 Christian Schaller, Die Richtigen treffen. Die Vereinten Nationen und die Probleme zielgerichteter Sanktionen, in: Vereinte Nationen, 4/2005, S. 136; Christoph Möllers, Bezwingendes

Weitaus gravierender sind die Folgen wirtschaftlicher Sanktionsmaßnahmen, wenn diese, die eigentlich ein aggressives, menschenrechtsfeindliches Regime destabilisieren sollen, in erster Linie die Bevölkerung des betroffenen Staates treffen. Über zehn Jahre war zum Beispiel der Irak mit Handelssanktionen belegt. Das Regime selbst focht das nicht an, zumal sich genügend ausländische Firmen fanden, die mit Bestechungszahlungen den Reichtum von Politikern und Militärs des Landes mehrten. Leidtragende waren die Iraker, vor allem die irakischen Kinder, die zunehmend Symptome von Unterernährung und Krankheiten zeigten und mangels geeigneter Medikamente zu Tausenden starben. Mit dem verantwortungsbewusst klingenden Slogan »Öl für Lebensmittel« sollte dieser katastrophalen Entwicklung zwar ab Mitte der 1990er Jahre abgeholfen werden, doch gingen die geplanten Erleichterungen unter in einem Amalgam von Habgier, Skrupellosigkeit und administrativer Unfähigkeit bei allen Beteiligten, bei der irakischen Regierung ebenso wie bei ausländischen Regierungen, von den zuständigen Kontrollorganen der UNO gar nicht zu reden.⁷

Recht. Aus Luxemburg: Eine Lehre für die Vereinten Nationen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 2. 2006, S. 39.

7 Zu den Sanktionen gegen den Irak und der damit verbundenen umfassenden Korruption vgl. Stefan Ulrich, Gute Geschäfte mit dem Despoten, Süddeutsche Zeitung, 29./30. 10. 2005, S. 2; zu den Folgen der Wirtschaftssanktion für die irakische Bevölkerung vgl. die Ausführungen von Ramsey Clark in: Adam Jones (Hg.), Völkermord, Kriegsverbrechen und der Westen, Berlin 2005, S. 315–323; sowie Hans-C. Graf Sponeck, Ein anderer Krieg. Das Sanktionsregime der UNO im Irak, Hamburg 2005.

Es hat also seinen guten Grund, wenn in einem Bericht renommierter Experten an den UN-Generalsekretär gefordert wird, die Kontrolle von Sanktionen zu verbessern, deren humanitäre Folgen abzumildern und, sofern irgend möglich, gezielte Sanktionen gegen »führende Politiker und Eliten« der Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen ein ganzes Land vorzuziehen.⁸

Gezielte Sanktionen sind, wenn sie verhängt werden, außerdem nicht selten die Vorstufe für eine andere Form der Zuweisung von Verantwortlichkeit, die für den Betroffenen noch weitreichendere Konsequenzen mit sich bringt. Obschon Art. 41 der Charta mit keinem Wort den Bereich der Justiz erwähnt, hat der Sicherheitsrat auf der Basis dieses Artikels gehandelt, als er die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda einrichtete und ihnen wegen vergleichbarer Verbrechen in anderen Ländern (Ost-Timor, Sierra Leone, Kosovo und Kambodscha) weitere Gerichte folgen ließ.⁹ Zumeist geschah dies in Fällen, wo der Konflikt bereits beendet war. Über die präventive Wirkung mag man streiten. So ereignete sich das Massaker von Srebrenica gut zwei Jahre, nachdem das UN-Gericht für das ehemalige Jugoslawien geschaffen wor-

8 Vgl. Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, A/59/565, 2. 12. 2004, Abs. 178, 181.

9 Bei den letztgenannten handelt es sich um sog. Hybridgerichte, internationalisierte Gerichte, an denen einheimische und ausländische Richter arbeiten. Die ausländischen Richter werden von der UNO berufen, die auch finanzielle und logistische Unterstützung leistet.

den war. Doch genauso berechtigt scheint der Gegenwand, dass die internationale Justiz aus sich selbst heraus über den Prozess der Normverdeutlichung schon eine Menge bewirken kann, dass sie aber letztlich auch abhängig ist von der Unterstützungsbereitschaft der Staaten. Wo sie als »Ruhekissen für das Weltgewissen« gering geschätzt oder von angeblich der Staatsräson verpflichteten Interessen – Frankreich gegenüber des Völkermords verdächtigen ruandischen Hutu-Politikern, Russland gegenüber großserbisch ambitionierten Militärs – verdrängt wird, ist ihre Wirkung zwangsläufig begrenzt. Das allerdings spricht nicht gegen die juristische Sanktion, sondern gegen das Wertgefüge mancher Staaten, das sich im Übrigen, wen wundert's, auch bei anderen Sanktionsformen nicht sonderlich unterscheidet. Denken wir nur an das Embargo gegen den Irak oder aber an die Sanktionen gegen simbabwische Regierungsmitglieder, die, wegen Staatspräsident Robert Mugabes Ruf als antikolonialer Freiheitskämpfer in Südafrika und vielen anderen Ländern, nur sehr unzureichend umgesetzt werden.

Dass Staaten sich zu Richtern nicht nur in eigener Sache machen und infolgedessen Verhaltensweisen rechtfertigen, die mit der UN-Charta und dem Völkerrecht nicht vereinbar sind, ist auch bei der anderen Sanktionsart, zu der der Sicherheitsrat berechtigt ist, ein nicht ungewöhnliches Phänomen. Jedoch sind hier die Positionen starrer und die Diskussionen intensiver, denn es geht um die Androhung und den Einsatz von militärischer Gewalt nach Art. 42 der UN-Charta, mithin um den Einsatz von Menschenleben und – was oft für mehr Diskussionen sorgt – um die Bereitstellung beträchtlicher Finanzmittel.

Mittlerweile hat sich gar eine starke Strömung in der internationalen Politik und in der Völkerrechtswissenschaft gebildet, die mit dem Argument, die Charta sei Ausdruck einer objektiven Wertordnung und das Völkerrecht zementiere keinen Status quo, es sei vielmehr konstruktiv und lebe von normativ gebundenen Abwägungsprozessen, eine Neugewichtung fordert. Die veränderten Realitäten müssten anerkannt werden. Und das bedeute vor allem, dass die absolute Dominanz formaler Prinzipien wie der souveränen Gleichheit der Staaten oder des zwischenstaatlichen Gewaltverbots überdacht und bei ihrem evidenten Missbrauch zugunsten der Durchsetzung von Menschenrechten und elementaren Sicherheitsinteressen aufgehoben werden müssten.¹⁰ Dagegen lässt sich auf den ersten Blick wenig sagen. Was ist schon gegen den verbesserten Schutz vor Attentaten oder die verstärkte Durchsetzung der Menschenrechte einzuwenden? Gleichwohl ist die Forderung nicht unproblematisch, und ihre Gegner halten ihr mit einigem Recht entgegen, keine Probleme zu lösen und neue zu schaffen. Auch für die UNO sind die Folgen, wie wir sehen werden, nur schwer abschätzbar. Zuvor jedoch ein paar Sätze zur Vorgeschichte dessen, worum es geht.

10 Dazu insbesondere Matthias Herdegen, Asymmetrien in der Staatenwelt und die Herausforderung des »konstruktiven Völkerrechts«, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 2004, Nr. 64, S. 573, 581 ff.; sowie ders., Die Grundwerte der modernen Völkerrechtsordnung und ihre effektive Sicherung, in: Bernhard Vogel/Rudolf Dolzer/Matthias Herdegen (Hg.), Die Zukunft der UNO und des Völkerrechts, Freiburg u. a. 2004, S. 229 ff.

Zunächst ist es wichtig zu wissen, dass die UN-Friedensmissionen sich geändert haben. Blauhelme sind nicht mehr gleich Blauhelme. Den Einsätzen internationaler Soldatenkontingente mit Zustimmung der Konfliktparteien, strikt neutral und nur zur Selbstverteidigung bewaffnet, sind eine ganze Reihe weiterer Missionen gefolgt, die sich in Auftrag und Umfang ganz erheblich voneinander unterscheiden. Mit der Vorliebe der Juristen für Klassifizierungen werden sie heute in vier Generationen oder Kategorien aufgeteilt.¹¹ Die ersten beiden stehen für friedenssichernde Maßnahmen, wohingegen Blauhelm-Einsätze der dritten und vierten Generation auch friedensschaffende Maßnahmen umfassen, was die Anwendung militärischer Gewalt nicht nur zur Selbstverteidigung einschließt (sogenanntes *robustes peace-keeping*) und auch die Übernahme exekutiver Aufgaben bedeuten kann.¹² Auf den Konsens der Konfliktparteien kommt es nicht an, entscheidend ist allein das in der Resolution des Sicherheitsrats formulierte Operationsziel. Meist wird es, wie im Fall der Mission in der Demokratischen Republik Kongo, mit einem pauschalen Verweis auf Kapitel VII der UN-Charta benannt (Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit) und dann mit Zwischenzielen konkretisiert, die »mit allen erforder-

11 Das wird zum Beispiel auch bei den Menschenrechten so gehandhabt. So wird zwischen den Menschenrechten der ersten (individuelle Freiheitsrechte), der zweiten (soziale Rechte) und der dritten Generation (Recht auf Entwicklung, auf eine geschützte Umwelt) unterschieden.

12 Dazu Unser, *Die UNO*, S. 124–132; Fischer, *Kollektive Sicherheit*, in: Ipsen, *Völkerrecht*, S. 1119.

lichen Mitteln« erreicht werden sollen.¹³ Das Beispiel des UN-Einsatzes im Kongo zeigt aber auch, dass eine Resolution des Sicherheitsrats das eine, deren Umsetzung hingegen etwas anderes ist. Eigene Streitkräfte hat die UNO nicht, obwohl das laut Charta eigentlich geplant war (Art. 43 spricht von Sonderabkommen, nach denen die Staaten den Vereinten Nationen Streitkräfte zur Verfügung stellen). Sie ist darauf angewiesen, dass Mitgliedstaaten freiwillig Truppen bereitstellen. Das ist nicht einfach, denn deren Interessen richten sich oft nicht nach der humanitären Dringlichkeit, sondern folgen einer eigenen Logik, in der der humanitäre Aspekt nur einer von mehreren ist. Auch die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats machen da keine Ausnahme, im Gegenteil. Aus einer ursprünglichen Anforderung von 34 000 Blauhelm-Soldaten durch den UN-Generalsekretär werden 7000, die der Sicherheitsrat genehmigt und nur 4000, die nach und nach von den Mitgliedstaaten ins Krisengebiet geschickt werden.¹⁴ Über die soldatischen Qualitäten der Blauhelme kann man überdies durchaus geteilter Meinung sein. Häufig aus ärmeren Ländern stammend, ist die Teilnahme an einer UN-Mission für sie eine in finanzieller

13 Vgl. S/Res/1565 (2004), 1. 10. 2004, oder zuletzt S/Res/1649 (2005), 21. 12. 2005.

14 So der ehemalige deutsche General und Beigeordnete UN-Generalsekretär Manfred Eisele am Beispiel der Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina. Vgl. ders., Blauhelme als Krisenmanager, in: Schorlemer (Hg.), Praxishandbuch UNO, S. 34. Im Kongo befinden sich mittlerweile 17 000 UN-Soldaten, immer noch viel zu wenig zur Befriedung des Landes. Dazu Hans-Christian Rößler, Immer wieder verschoben, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. 2. 2006, S. 5.

Hinsicht einzigartige Gelegenheit. Naturgemäß sind sie daher wenig geneigt, ihr durch riskante Operationen ein abruptes Ende zu setzen. So konnte es geschehen, dass im Mai 2004 Milizengruppen plündernd, mordend und vergewaltigend durch die ostkongolesische Stadt Bukavu zogen und daran nicht von den mit einem robusten Mandat ausgestatteten Blauhelm-Soldaten gehindert wurden. Übereinstimmenden Zeugenaussagen zufolge sollen einige von ihnen sogar mit geplündert und mit vergewaltigt haben. Das zuständige UN-Gremium reagierte schnell. Die Kontingente wurden abgezogen und durch neue ersetzt, die Vorbereitung und Kontrolle verbessert. »Ceux qui ne rient jamais« nennen die Menschen heute dort die pakistanischen Blauhelm-Soldaten, und in der Tat hat sich nach Ankunft »derer, die niemals lachen« die Lage in Bukavu beruhigt.

Die schnelle Reaktion der UNO hat, davon ist auszugehen, über den konkreten Anlass hinaus ihren Grund auch in den Fehlern und Versäumnissen der Vergangenheit: Ruanda im April 1994, Srebrenica im Juli 1995 – zwei Ereignisse, die sich keinesfalls, auch nicht näherungsweise, wiederholen durften. Beide hatten in den folgenden Jahren die Diskussion über die humanitäre Intervention erheblich befördert, und zwar nicht nur, wenn wir diesen Begriff wörtlich nehmen, über eine Intervention wie beispielsweise im Fall des Kongo, das heißt mit Zustimmung des Sicherheitsrats, sondern auch über humanitär begründete Interventionen ohne dessen Zustimmung. Die Befürworter derartiger, vom Konzept der Nothilfe getragener Interventionen konnten sich dann durch die NATO-Luftangriffe auf Serbien zum Schutz der Kosovaren und durch den Irak-Krieg, für den eben-

falls humanitäre Gründe ins Feld geführt worden waren, bestätigt sehen.

Damit wären wir auch schon bei dem letzten Punkt, der bei dem Vorstoß zur Relativierung des zwischenstaatlich wirkenden Gleichheitsprinzips oder des Gewaltverbots ins Spiel kommt. Er ist eng verbunden mit den USA und ihrer Stellung als alleinige Supermacht nach dem Ende des Ost-West-Konflikts. Und er ist eng verbunden mit dem 11. September 2001, der die Neigung der USA, im Alleingang oder mit wechselnden Verbündeten militärische Gewalt einzusetzen, zur Entschlossenheit verdichtete. Ihre Beziehungen zur UNO, die ohnehin nie ohne Probleme gewesen waren, verschlechterten sich zusehends. Denkwürdig war der Auftritt des US-Präsidenten George W. Bush vor der UN-Generalversammlung am 12. September 2002, als er damit drohte, die drängenden sicherheitspolitischen Probleme auch ohne die Weltorganisation zu lösen, wenn diese sich dazu als unfähig erweisen sollte.¹⁵

Der Weltfrieden, die kollektive Sicherheit und die Diskussion darüber sind derzeit also, alles in allem, durch drei Merkmale gekennzeichnet. Wir haben, erstens, ein erhöhtes, auch militärisches Engagement des Sicherheitsrats, das Interventionen mit humanitärer Zielsetzung einschließt. Wir haben, zweitens, eine Hegemonialmacht, die ihre Sicherheitsinteressen auch gegen den Mehrheitswillen der Staaten verteidigt oder, je nach Sicht des Betrachters, aggressiv durchzusetzen versucht. Und wir ha-

15 Vgl. den Hinweis in: Herfried Münkler, Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin 2005, S. 11.

ben, drittens – und hier trifft sich die Aufwertung der Menschenrechte in der internationalen Politik mit der umstandslosen, rigorosen amerikanischen Durchsetzungspraxis –, die Forderung, auch ohne UN-Mandat überall dort einzugreifen, wo in elementarer Weise Menschenrechte oder Sicherheitsbelange verletzt oder gefährdet sind.

Nun ist, um das letztgenannte Merkmal zuerst aufzugreifen, die Diskussion über die humanitäre Intervention nicht neu. Schon im 19. Jahrhundert wurde sie geführt, als europäische Großmächte in Gebieten des Osmanischen Reiches mit der Behauptung intervenierten, dort verfolgten Christen beistehen zu wollen.¹⁶ Das gelang auch, zumindest teilweise, doch waren die mit militärischen Mitteln durchgeführten Interventionen machtpolitisch brisant, weswegen sie gewöhnlich von den nichtbeteiligten Staaten mit Skepsis verfolgt oder offen verurteilt wurden. Aus diesem Grund sollten sie in der Völkerbundzeit durch ein Minderheitenschutzsystem und die kollektiven Sicherheitsbestimmungen der Satzung unmöglich gemacht werden, mit allerdings beschränktem Erfolg,¹⁷ was wiederum Anlass für die engere Regelung in der UN-Charta war. Ein »Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören«, ist danach anderen Staaten grundsätzlich untersagt (Art. 2 Nr. 7), ebenso wie die »Andro-

16 Vgl. Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, S. 9.

17 Zum immer unschärfer werdenden Prinzip der Nichtintervention in der Völkerbundzeit vgl. Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, S. 699–705.

hung oder Anwendung von Gewalt« in den zwischenstaatlichen Beziehungen (Art. 2 Nr. 4). Eine Ausnahme bilden allein die vom Sicherheitsrat beschlossenen Sanktionsmaßnahmen (Art. 41 und 42) und das den Staaten »naturegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung« (Art. 51). Für die Zulässigkeit einer humanitären Intervention bleibt da kein Raum. Deshalb haben sich in der Vergangenheit Staaten, die Militäraktionen gegen andere Staaten unternommen haben – Vietnam gegen das Kambodscha Pol Pots 1978, Tansania gegen das Uganda Idi Amins 1979 –, zu deren Begründung auch nicht auf die dort herrschende desolante Menschenrechtssituation berufen, sondern vorrangig auf territoriale Streitigkeiten (Vietnam) oder auf das Recht zur Repressalie als Vergeltung für rechtswidrige Angriffe (Tansania).¹⁸ An der Rechtswidrigkeit der Militäraktionen ändert das hingegen nichts. Gewaltanwendung als Mittel der internationalen Politik war schlechthin der Disposition der einzelnen Staaten entzogen, so die weit überwiegende Meinung in der Völkerrechtslehre und so auch die erkennbar der Staatenpraxis zugrunde liegende Überzeugung.¹⁹

Dabei blieb es, bis Ruanda und Srebrenica angesichts einer zur Reaktion unfähigen oder unwilligen UNO wieder die alte Frage nach der Zulässigkeit eines Engreifens auch ohne Mandat des Sicherheitsrats aufwarfen. Beantwortet wurde sie einige Jahre später, und wir können

18 Vgl. Fischer, Kollektive Sicherheit, in: Ipsen, Völkerrecht, S. 1093.

19 Vgl. den Hinweis auf die Völkerrechtslehre bei Randelzhofer, Art. 2 Ziff. 4, in: Simma, Kommentar, S. 84f.

sicher sein, dass die Antwort nicht so ausgefallen wäre, wie sie ausgefallen ist: zugunsten einer Intervention auch ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat, wenn nicht das Gefühl der beschämenden Hilflosigkeit noch so präsent gewesen wäre und wenn vor allem die Hauptperson, Slobodan Milošević, nicht auch schon im Jugoslawien-Krieg die Fäden gezogen hätte. Man konnte dieser Person also jetzt, wo es um die Sezessionsbestrebungen der albanischen Bevölkerungsmehrheit in der zu Serbien gehörenden Provinz Kosovo ging, einiges zutrauen. Das tat man auch. Filmaufnahmen von Massakern, Pläne für eine groß angelegte ethnische Säuberung und Belege für einen bereits begonnenen Völkermord ließen die internationale Öffentlichkeit größtenteils mit Zustimmung reagieren, als im Frühjahr 1999 die NATO Serbien zu bombardieren begann. Ohne eine entsprechende Resolution des Sicherheitsrats, die wegen des als sicher geltenden russischen Vetos auch nicht zu erwarten gewesen war, allerdings selbst mandatiert durch das humanitäre Ziel, die Kosovo-Albaner vor der Vertreibung und Vernichtung zu bewahren.²⁰

Die Bedrohung stellte sich später als weit übertrieben und Teil einer Strategie heraus, den Krieg samt seiner einseitigen Unterstützung unvermeidbar zu machen und über eine militärische und wirtschaftliche Schwächung

20 Vgl. die Darstellung bei Thomas Schmidt, *Krieg im Kosovo*, in: ders. (Hg.), *Krieg im Kosovo*, Reinbek bei Hamburg 1999, S. 15–36; Bruno Simma, *Die NATO, die UN und militärische Gewaltanwendung: Rechtliche Aspekte*, in: Reinhard Merkel (Hg.), *Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht*, Frankfurt am Main 2000, S. 17–33.

Serbiens dem Kosovo die Unabhängigkeit zu bringen.²¹ Doch das Recht der Charta war gebrochen worden und die UNO war durch sorgsam inszenierten öffentlichen Druck (was Momente großer Naivität seitens der rot-grünen Koalition nicht ausschloss, man denke nur an den von Rudolf Scharping verkündeten »Hufeisenplan« der Serben – ein angeblicher Vertreibungs- und Vernichtungsplan – oder an den Auschwitz-Vergleich Joschka Fischers) und mit kräftigem Dazutun interessierter Staaten in die Unfähigkeit versetzt worden, den Frieden zu wahren. Sie tat daraufhin das, was in Fällen der Konfrontation mit dem eigenen Scheitern und bei gehöriger Professionalität normalerweise getan wird: Sie gab eine Bestandsaufnahme in Auftrag, um Aufschluss darüber zu erhalten, welches der Stand der UN-Friedensmissionen sei, in welcher Hinsicht sie verbessert werden müssten und, unter ausdrücklichem Verweis auf die Kontroverse um den Kosovo-Krieg, wie mit dem gegebenen völkerrechtlichen Instrumentarium das Recht der humanitären Intervention auszugestalten sei.

Der erste Bericht erschien im Sommer 2000.²² Er listete in aller Deutlichkeit die Schwachstellen der bisherigen und laufenden Blauhelm-Missionen auf, allen voran deren mangelnde personelle und finanzielle Ausstattung,

21 Dazu unter Hinweis auf einen »Generalbericht« der NATO Dieter S. Lutz, Krieg nach Gefühl, Freitag, 15. 12. 2000, S. 7.

22 Bericht der UN-Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Report), A/55/305-S/2000/809; auf Deutsch erschienen in der Blauen Reihe, Nr. 82, der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

die oft fehlerhafte Sachanalyse und verworrenen Befehlswege und schließlich die unbeantwortete Frage des »Danach«, das heißt, der Konsolidierung des zuvor »gesicherten« oder »geschaffenen« Friedens. Der zweite Bericht erschien etwa ein Jahr später.²³ Unter dem Titel »The Responsibility to Protect« betont er zunächst die Rolle der staatlichen Souveränität als internationaler Ordnungsfaktor und daher Eckpfeiler der UN-Charta. Mit der Souveränität seien aber auch, fährt der Bericht fort, Pflichten und Verantwortungen verbunden, insbesondere zum Schutz der Menschen, die innerhalb der Grenzen eines Staates wohnten. Entfalle dieser Schutz, bedingt durch Bürgerkrieg, Aufruhr, Repression oder Staatszusammenbruch, und sei der Staat nicht fähig oder willens, das Leid der Bevölkerung zu mindern oder zu beenden, werde das zur Souveränität gehörende Interventionsverbot von der internationalen Schutzverantwortung verdrängt.

Diese Folgerung hatte, wie wir gesehen haben, im Jahre 2001 nichts Ungewöhnliches mehr, sie war auch unter den Staaten weitgehend anerkannt. Neu war hingegen, dass der Bericht sodann Kriterien aufzählte, welche die internationale Reaktion auf schwere, systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Land – beispielhaft werden ethnische Säuberungen, Völkermord und andere Massentötungen genannt – erleichtern sollten. Statt

23 The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Dezember 2001. Der Bericht geht auf eine kanadische Initiative zurück, die sich aber ausdrücklich als Beitrag zur von der UNO gewünschten Bestandsaufnahme verstand.

auf die bis dahin oft folgenlosen, weil von unterschiedlichen Interessen beeinflussten einzelstaatlichen Analysen angewiesen zu sein, sollte auf diese Weise die Frage nach der moralischen und rechtlichen Gebotenheit einer militärischen Intervention mit der bestmöglichen Begründung beantwortet werden können.

Das erste der insgesamt vier Kriterien ist die rechte Absicht (*right intention*). Es verlangt, dass das Hauptziel der Intervention in der Beendigung des menschlichen Leids bestehen muss. Die Intervention muss, das ist das zweite Kriterium, das letzte Mittel (*last resort*) sein. Es müssen hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass andere, nichtmilitärische Maßnahmen keine Aussicht auf Erfolg haben. Dabei dürfen, drittens, die militärischen Aktionen hinsichtlich Umfang, Dauer und Intensität nicht das für die Wiederherstellung menschenrechtlicher Sicherheit notwendige Maß überschreiten, die Aktionen müssen folglich verhältnismäßig sein (*proportional means*). Außerdem müssen sie, viertens, hinreichende Aussicht bieten, dass die Folgen der Intervention nicht schlimmer sind als die der Nichtintervention (*reasonable prospects*).

Zuständig für die Entscheidung über eine Intervention solle der Sicherheitsrat bleiben. Trotz der Vorbehalte, die ihm aufgrund bisheriger Erfahrungen als Vertreter internationaler Gemeinschaftsinteressen entgegengebracht werden könnten, sei er die am besten geeignete Instanz. Er verfüge über die Macht und über die finanziellen Mittel, um eine derart weitreichende Maßnahme wie eine militärische Intervention durchzuführen. Das klingt nicht sonderlich originell, und unwillkürlich denkt man an das Vetorecht der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, das zum

Inbegriff egoistischer Machtpolitik und fragwürdiger Allianzen geworden ist. Das wussten auch die Autoren des Berichts. Andererseits wussten sie aber auch, dass jede Lösung, die das Vetorecht ignorierte oder durch eine Änderung der UN-Charta einschränken wollte, als naives Wunschdenken belächelt werden würde. Sie schlugen deshalb einen Verhaltenskodex (*code of conduct*) vor, auf den sich die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats einigen sollten. Der wichtigste Regelungspunkt darin sollte sein, dass sich keines dieser Mitglieder in einer Angelegenheit, die unmittelbar das Selbstverständnis der Menschheit betrifft (wie es sich in der Anerkennung eines menschenrechtlichen Mindeststandards äußert), gegen diese stellen darf. Das Vetorecht sollte dann nicht ausgeübt werden dürfen. Eine Ausnahme davon – und hier kommt die Konzession an die Realpolitik ins Spiel – sollte es nur für den Fall geben, dass ein ständiges Mitglied durch den Verzicht auf das Veto eigene lebenswichtige Belange gefährdet sieht.²⁴

Was aber soll geschehen, wenn genau das eintritt, zumal sich der Vorbehalt der »lebenswichtigen nationalen Belange« nicht durch besondere inhaltliche Klarheit auszeichnet? Die Antwort, die der Bericht gibt, lässt erneut erkennen, dass er eindeutig eine Lösung im Rahmen der UN-Charta favorisiert. Dann, so nämlich der Bericht, sei es an der Generalversammlung, aktiv zu werden. Wie schon 1950 mit der *Uniting for Peace*-Resolution könne sie den Mitgliedstaaten Empfehlungen für ein Tätigwerden geben und so den Druck auf den Sicherheitsrat er-

24 Der Bericht spricht in Abs. 6.21 von *constructive abstention*.

höhen. Wenn auch das scheiterte, müssten regionale Organisationen, die nach Kapitel VIII der Charta für die Beilegung »örtlich begrenzter Streitigkeiten« zuständig seien, eingreifen. Dazu sei zwar nach der Charta die vorherige Zustimmung des Sicherheitsrats erforderlich, doch könne sie auch, wie schon in der Vergangenheit geschehen, nachträglich erteilt werden.²⁵

Der Bericht stammt, wie gesagt, aus dem Jahr 2001. Im Mai 2003 begann der Irak-Krieg, der von den USA und der »Koalition der Willigen« mit der angeblich immanenten, von dem Regime ausgehenden Friedensbedrohung und anderen Gründen, darunter auch die unerträgliche Menschenrechtslage in diesem Land, gerechtfertigt wurde. Einen Sicherheitsratsbeschluss, der die USA und ihre Koalitionäre zu diesem Vorgehen hätte ermächtigen können, gab es nicht. Im Dezember 2004 veröffentlichte Kofi Annan einen Bericht, der mit »Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung« überschrieben war.²⁶ Darin geht es erneut darum, wie zwischen- und (ihrer rapiden Zunahme entsprechend) vor allem innerstaatlichen Konflikten am besten begegnet werden kann. Wieder lautete die Antwort, dass auf diese Gefahren und die durch sie hervorgerufenen humanitären Katastrophen am besten im UN-Rahmen reagiert werden könne. Beinahe wörtlich wiederholte der Bericht in diesem Zusammenhang die Liste der Kriterien, die von einer anderen Expertengruppe drei Jahre vorher formuliert worden war. An-

25 Ebenda, Abs. 6.28–6.35.

26 A/59/565, 2. 12. 2004, verfasst von der international zusammengesetzten Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel.

fang 2006 schließlich berichtete der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für den Sudan, dass die Lage in der Provinz Darfur nach wie vor sehr schlecht sei. Die ohnehin viel zu schwachen Sanktionen der UNO würden nicht einmal umgesetzt. Die Machthaber in Khartum machten sich über die UNO lustig, während die Vertreibungen und Massentötungen weitergingen.²⁷

Immer wieder ist sie unübersehbar, die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der UNO. Da werden auf der einen Seite Vorschläge für ein effizienteres Friedenssicherungssystem gemacht und von den UN-Organen zustimmend zur Kenntnis genommen, und auf der anderen Seite werden Gründe oder, genauer gesagt, Vorwände gefunden, welche die Verantwortung der Staaten aus der UN-Charta ins Leere laufen lassen. Kann es da verwundern, so mag man sich fragen, wenn ein einzelner Staat oder eine Staatengruppe die Initiative ergreift und interveniert? Humanitäre Gründe sind bekanntlich noch nie, das macht ein Blick zurück in die Vergangenheit deutlich, entscheidend für eine Intervention ohne UN-Mandat gewesen. Wenn sie eine Rolle spielten, dann um andere öffentlichkeitswirksam zu kaschieren. Das zeigte sich am Kosovo-Krieg, das zeigte sich am Irak-Krieg und das zeigt sich indirekt auch am Krieg in Darfur. Denn die dort begangenen Verbrechen gelten lediglich, und das auch nur vereinzelt, als »genozidale Handlungen«, nicht als Genozidverbrechen, die bekanntlich den Ruf nach einer Intervention unüberhörbar werden las-

27 Sudan: UN envoy says Security Council must enforce sanctions, <http://www.un.org/apps/news/printnews.asp?nid=17158> (10. 2. 2006).

sen.²⁸ Mit »genozidalen Handlungen« aber scheinen die Staaten leben zu können, ganz so, als ob je nach dem Etikett, das der Ermordung von rund 300 000 Menschen angeheftet wird, die Dimension des Verbrechens eine andere wird.

Doch Realpolitik kann sich ändern. Was in der Vergangenheit nicht geschehen ist, kann in Zukunft geschehen, und nach Meinung der Verfechter eines »konstruktiven Völkerrechts« geschieht es sogar bereits: Für absolut gehaltene Rechtssätze der Charta sind in Bewegung geraten, das durch das Gewaltverbot garantierte Integritätsinteresse der Staaten steht heute nicht mehr über, sondern neben dem Interesse der Staaten an der Wahrung elementarer Menschenrechte und der Abwendung von äußerer Bedrohung. Im Kollisionsfall genießen letztere Vorrang. Ist der Sicherheitsrat entscheidungsunfähig, sind andere Staaten befugt, diesen Vorrang notfalls militärisch durchzusetzen. Auf die Verletzung seiner Souveränität kann sich der betroffene Staat nicht berufen, da er sich durch die missbräuchliche Nutzung dieses Rechts des damit verbundenen Schutzes begeben hat.²⁹

28 Vgl. den Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, 25. 1. 2005, Abs. 518–520.

29 Dazu ausführlich Herdegen, Asymmetrien in der Staatenwelt und die Herausforderung des »konstruktiven Völkerrechts«, S. 571–582.; ders., Die Grundwerte der modernen Völkerrechtsordnung und ihre effektive Sicherung, in: Vogel/Dolzer/Herdegen (Hg.), Die Zukunft der UNO und des Völkerrechts, S. 226–240; ähnlich auch Rudolf Dolzer, Die Vereinten Nationen im Wandel: Einzelstaatliche Souveräni-

Das wäre vermutlich das Ende des kollektiven Sicherheitssystems, wie es in der UN-Charta niedergeschrieben ist. Sofern es denn funktioniert. Das derzeitige Geschehen im Irak – und diesen Fall der Abwehr einer Sicherheitsbedrohung bei gleichzeitiger Implantierung eines menschenrechtsfreundlichen Regimes hatten die »konstruktiven« Völkerrechtler im Sinn – stimmt nicht gerade optimistisch. »Non sub homine, sed sub lege« hat der Rechtsphilosoph Hans Kelsen das Kriterium legitimer Machtausübung formuliert.³⁰ Gewaltbefugnisse nicht kraft gesetzlicher Erlaubnis, sondern kraft eigener Ermächtigung – unmittelbar *sub homine*, im besagten Fall Bush und Blair – zerstören letztlich das, was sie zu erreichen vorgeben, nämlich die Schaffung eines auf Recht und Rechtsgeltung gegründeten Staates. Das anfänglich hehre Ziel geht unter in Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht und großer Hilflosigkeit bei den Versuchen der Friedenskonsolidierung. Nicht, dass diese Gefahr nicht auch bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen bestünde (obschon auf dem letzten UN-Gipfel die Einsetzung einer Kommission für Friedenskonsolidierung beschlossen wurde),³¹ die ihnen zugrunde liegenden Beschlüsse des Sicherheitsrats verfügen jedoch über eine

tät, Menschenrechte und die internationale Rechtsgemeinschaft, in: ebenda, S. 31–49.

30 Vgl. den Hinweis bei Reinhard Merkel, Das Elend der Beschützten. Rechtsethische Grundlagen und Grenzen der sog. humanitären Intervention und die Verwerflichkeit der NATO-Aktion im Kosovo-Krieg, in: ders. (Hg.), Der Kosovo-Krieg und das Völkerrecht, S. 71.

31 Vgl. Ergebnisdokument, Abs. 97–105.

hohe prozedurale Legitimität. Das mag kein befriedigendes Ergebnis sein und das Beispiel Darfur zeigt, wie weit die Staatengemeinschaft, Legitimität ihrer Entscheidungsfindung hin oder her, noch von einer schnellen, resoluten Reaktion entfernt ist. Gerade deshalb möchte man der UNO Unterstützer wünschen, die sich nicht auf die Dauer als ihre Totengräber erweisen – und dabei hoffen, dass sie Letzteres nicht selbst besorgt.

VI

Von dem früheren UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar hieß es, er produziere nicht einmal Wellen, wenn er aus einem Boot falle.¹ Konfliktbereitschaft und Durchsetzungsstärke gehören gewiss nicht zu den ersten Eigenschaften, über die ein Generalsekretär verfügen sollte. Zwar sagt die Charta in Art. 100 Abs. 2, dass sich jedes Mitglied der Vereinten Nationen verpflichtet, »den ausschließlich internationalen Charakter der Verantwortung des Generalsekretärs und der sonstigen Bediensteten zu achten und nicht zu versuchen, sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen«, doch können wir diese Regelung getrost zu den vielen der UN-Charta rechnen, die noch auf ihre Umsetzung warten. Als der Vorgänger von Kofi Annan, Boutros Boutros-Ghali, über die Durchführung von Friedensmissionen in zunehmende Distanz zu den USA geriet, quittierte das deren damalige Botschafterin bei der UNO, Madeleine Albright, mit der lapidaren Bemerkung: »Ich kam zu dem Ergebnis, dass der Generalsekretär gehen müsse, wenn sich das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den USA verbessern sollte.«² Madeleine Albright respektive die USA setzten sich durch. Boutros-Ghali wurde nach seiner ersten fünfjährigen Amtszeit nicht wiedergewählt.

Sein Nachfolger wurde Kofi Annan. Ein Karrierediplomat, der in seinem Berufsleben nichts anderes erlebt

1 Hinweis bei Bauer, Kofi Annan, S. 106.

2 Zit. n. ebenda, S. 88.

hat als die UNO. Wenn es stimmt, dass ein Amt einen Menschen prägt und der umgekehrte Fall aus dem eben erwähnten Grund auszuschließen ist, muss es als nachgerade normal erscheinen, dass Kofi Annan UN-Generalsekretär geworden ist. Skandale, Fehlentscheidungen und verhängnisvolle Indifferenz weckten bei ihm ganz augenscheinlich keinen Zweifel an seiner Tätigkeit. Im April 1994, als der Völkermord in Ruanda beginnt, ist er schon ein ganzes Jahr als Untergeneralsekretär zuständig für die UN-Friedensoperationen. Im Juli 1995, als auf die Einnahme der UN-Schutzzone um Srebrenica ein Massaker an Tausenden von Zivilisten folgt, ist er immer noch Untergeneralsekretär und für UN-Friedensoperationen verantwortlich. Im Dezember 1996 wird Kofi Annan auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der UN-Generalversammlung zum Generalsekretär gewählt. Im Oktober 2001 dann wird ihm zusammen mit den Vereinten Nationen der Friedensnobelpreis zuerkannt. Er nimmt den Preis für sich und im Namen der UNO an.

Was kann man dazu sagen? Dass er von seinem Amt als Untergeneralsekretär hätte zurücktreten sollen? Selbstverständlich. 1994 schon, spätestens aber 1995. Dass er sich nicht zum Generalsekretär hätte wählen lassen oder dass er den Nobelpreis nicht hätte annehmen dürfen? Auch das. Und wenn er sich schon frei von persönlicher Verantwortung fühlt, so hätte er doch in seiner Rede anlässlich der Nobelpreisverleihung, die ganz im Zeichen der Bedeutung von Menschenrechten stand, die Verantwortlichen für das Scheitern der UNO in Ruanda, Srebrenica und anderen Orten benennen sollen. Die zweite Amtszeit hätte es ihn nicht mehr kosten können – Annan war im Juni 2001 wiedergewählt worden –, und vielleicht

hätte es eine Diskussion ausgelöst über die Selbstgerechtigkeit von Staaten, die Ende 2001, zu Beginn des sogenannten Kriegs gegen den Terrorismus, sehr von Nutzen gewesen wäre.

Kofi Annan hat nichts dergleichen getan. Offensichtlich hat er, ohne dabei zu einer so ätherischen Person wie sein Vorgänger Pérez de Cuéllar zu werden, die Spielregeln der internationalen Diplomatie in einem Maße internalisiert, wie es eben geschehen kann, wenn 191 »Herren« Respekt beanspruchen.³ Womit wir wieder beim alten Problem wären: bei der Abhängigkeit der UNO von den Mitgliedstaaten, die umso größer ist, je mächtiger diese Staaten sind. Das ist nur die eine Feststellung. Die zweite und seit dem Irak-Krieg gültige ist, dass es heute eine Macht gibt, für die schon die Kategorien von Abhängigkeit und Nichtabhängigkeit obsolet sind. Sie setzt hobbesianisch auf militärische Macht als adäquate Form, die weltweite Friedensidee zu realisieren. Die kantische Vision einer Völkergemeinschaft hingegen, in der Probleme durch das Recht gelöst werden und deren Botschaft in beinahe jedem Artikel der UN-Charta erkennbar ist, hat aus ihrer Sicht an Gültigkeit verloren, wenn sie denn überhaupt jemals bereit war, ihr ernsthaft eine solche zuzubilligen.⁴ Dass die Behaup-

3 »Der Unterschied zwischen Gott und mir ist, er konnte die Welt allein erschaffen, ich aber habe bei allem, was ich tue, 191 Herren.« Kofi Annan, zit. n. ebenda, S. 106.

4 Zum kantischen Projekt der Beförderung eines »weltbürgerlichen Zustandes« zuletzt Jürgen Habermas, Eine politische Verfassung für die pluralistische Weltgesellschaft?, in: Kritische Justiz, 2005, Nr. 3, S. 222–247; zum Selbstverständnis

tung vom Primat des Politischen einschließlich seiner dazugehörenden militärischen Komponente nicht neu ist (und ironischerweise von gestandenen Alteuropäern vorgedacht wurde),⁵ nimmt der Situation nichts von ihrer Dringlichkeit. Mit dem Iran gibt es bereits ein mögliches neues Zielland für amerikanische Befriedungsvorstellungen und der über allem stehende Kampf gegen den internationalen Terrorismus dauert immer noch an, ja er wird in einer Weise geführt, die einige Mühe bereitet, ihn nicht mit einer unfreiwilligen Förderung desselben gleichzusetzen.

Nur, wie sollen und können die Staaten – und über sie die UNO – auf diese Gefahr unipolarer Politik reagieren? Konfrontation wäre eine zwar nahe liegende, aber falsche Lösung. Auch wenn die Überlegenheit der USA kontrovers diskutiert wird, so wird doch an dem Phänomen an sich nicht gezweifelt und lediglich über sekundäre Aspekte gestritten.⁶ Außerdem reicht ein flüchtiger Blick auf die Rangliste der UN-Beitragszahler, und auch das

der USA auch in der Vergangenheit vgl. Münkler, Imperien, S. 227f.

- 5 So Andreas Fischer-Lescano unter Hinweis auf Arbeiten von Carl Schmitt und Hans Morgenthau, in: ders., *Weltrecht als Prinzip. Die Strafanzeige in Deutschland gegen Donald Rumsfeld wegen der Folterungen in Abu Ghraib*, in: *Kritische Justiz*, 2005, Nr. 1, S. 72.
- 6 Vgl. hierzu die Kontroverse zwischen Klaus Dieter Wolf, *Von der Bipolarität zur Unipolarität? Der Mythos vom zweiten amerikanischen Jahrhundert*, sowie Volker Rittberger/Fariborz Zelli, *Europa in der Weltpolitik: Juniorpartner der USA oder antihegemoniale Alternative?*, beide Beiträge in: Rittberger (Hg.), *Weltpolitik heute*, S. 53–84 bzw. 85–115.

finanzielle Gewicht der USA innerhalb der UNO wird deutlich. Mit 22 Prozent steuern sie den größten Posten zum UN-Haushalt bei. Zahlen sie nicht oder nur eingeschränkt (dass sie dazu bereit sind, haben sie seit den 1980er Jahren schon mehrmals kurzfristig unter Beweis gestellt), droht der UNO die Zahlungsunfähigkeit, denn Kredite aufzunehmen ist ihr rechtlich untersagt.⁷ Kurzum, bei einer konfrontativen Auseinandersetzung innerhalb der UNO wäre diese der größte Verlierer.

Also nachgeben? Die »konstruktiven« Völkerrechtler wären dafür und auch andere, die sich wohl nicht zu diesem Kreis rechnen lassen wollten, hätten nichts dagegen einzuwenden.⁸ Doch ob aus Überzeugung, Einsicht oder in großer Nähe dazu stehender Kapitulation, die im Gewand der aus der Not geborenen Tugend präsentiert wird,⁹ es ist mehr als fraglich, ob amerikanische Werte und Menschenrechtsvorstellungen so uneingeschränkt zu begrüßen sind. Viele Völker werden da aus guten und nachvollziehbaren Gründen ganz anderer Meinung sein. Dass andernorts herrschende Werte und Vorstellungen noch weit mehr Schrecken zu verbreiten geeignet sind, ist demgegenüber unerheblich. So wenig wie diese hinzunehmen sind, sind es auch jene. Das ist

7 Dazu Bauer, Kofi Annan, S. 190ff.; einen nachhaltigen Eindruck vom finanziellen Drohpotential der USA gaben auch die jüngsten UN-Haushaltsberatungen, vgl. In New York langes Ringen um den UN-Haushalt, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. 12. 2005, S. 2.

8 So z.B. Sibylle Tönnies, *Cosmopolis Now. Auf dem Weg zum Weltstaat*, Hamburg 2002.

9 Ebenda, S. 30.

das eine. Das andere ist, dass erfahrungsgemäß zu demjenigen, der nachgibt, auch immer jemand gehört, der den Nachgebenden als gleichberechtigten Partner anerkennt. Das aber ist seitens der USA schon deshalb ausgeschlossen, weil die andere Seite sehr heterogen ist. Die UNO ist das Koordinationsorgan einer Vielzahl von Interessen. Warum sollte, aus der Logik der Macht heraus, ein Hegemon oder gar ein Imperium mit ihr ein auch nur annähernd gleichberechtigtes Bündnis eingehen, wenn das Risiko eines Macht- und Kontrollverlusts und damit einer Sicherheitsgefährdung besteht? Zu erwarten ist vielmehr eine Aufgabenzuweisung, die ein der amerikanischen Politik wohlgesinnter Analyst mit »*doing the dishes*« umschrieb,¹⁰ das einer subalternen Funktion gemäße Reinemachen und Aufräumen also, nachdem die Hauptarbeit von anderer Stelle erledigt worden ist.

Wenn nicht Konfrontation oder Nachgeben, was dann? Die mögliche Lösung liegt, natürlich, dazwischen. Nicht irgendwo, sondern da, wo der Sicherheitsrat anzusiedeln ist. Und sie ist nicht die Lösung schlechthin, sondern genau genommen ein erster, zu einer Lösung führender Schritt. In einem Satz formuliert lautet er, dass Europa, und damit sind hier die in der Europäischen

10 Robert Kagan, zit. n. Wolf, Von der Bipolarität zur Unipolarität?, in: Rittberger (Hg.), Weltpolitik heute, S. 68. Kagan spricht in diesem Zusammenhang zwar nur von Europa, aber gerade Europa steht für ihn für das überkommene UN-System. Vgl. ders., Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung, München 2004, S. 138ff.

Union zusammengeschlossenen 25 Staaten gemeint, nur einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat haben sollte. Das klingt utopisch, sicher. Hat doch Deutschland gerade erst versucht, das Prozedere für einen ständigen Sitz mit Vetorecht in Gang zu setzen.¹¹ Der Versuch war erfolglos und gehört nun zu den vielen gescheiterten Entwürfen im Archiv der 1993 eingerichteten »Open-ended Working Group« der Generalversammlung, die Modelle für eine Sicherheitsratsreform entwickeln soll. Repräsentativität (im Sinne einer Präsenz aller Weltregionen), Legitimität (verstanden als ein möglichst demokratischer Entscheidungsmechanismus) und Effektivität (schnelle Entscheidungsfindung und hohe Wahrscheinlichkeit der Rechtsbefolgung) lauten die Zielvorstellungen, die von der Arbeitsgruppe miteinander zu verbinden sind. Außerdem hat sie die mögliche »Qualität« der Sitze (mit der Unterscheidung zwischen einem ständigen, einem nichtständigen, einem regionalen und einem rotierenden Sitz) in ihre Überlegungen einzubeziehen und dabei auch noch eine eventuelle Reform des Vetorechts zu bedenken (hier reichen die Vorschläge von der Abschaffung oder Einschränkung des Vetos über die Einführung einer Begründungspflicht bis hin zum Erfordernis eines doppelten Vetos, das heißt, mindestens zweier gleichzeitiger Ablehnungen).¹² Und schließlich müssen die Vorschläge noch ein gewisses Gespür für die Realität aufweisen, da sie an-

11 Vgl. den Resolutionsentwurf A/59/L.64 vom 6. 7. 2005.

12 Ausführlich dazu Manuel Fröhlich/Klaus Hüfner/Alfredo Märker, Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien und Kennziffern, erschienen in der Blauen Reihe, Nr. 94, der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

dernfalls an den hohen Abstimmungshürden der UN-Charta scheitern.¹³

Europa hat heute, zusammen mit Russland, drei der fünf ständigen Sitze im Sicherheitsrat. Die Einwohnerzahlen der 25 EU-Staaten und Russlands machen gut zehn Prozent der Weltbevölkerung aus. Afrika hat keinen ständigen Sitz, Südamerika auch nicht und Asien, China nicht gerechnet, ebenfalls nicht. Andererseits bestreiten europäische Staaten, Deutschland voran, einen großen Teil des UN-Haushalts. Auch bei den freiwilligen Leistungen an UN-Organisationen nimmt Europa, und wiederum besonders Deutschland, einen Spitzenplatz ein. Ähnlich verhält es sich bei der finanziellen und personellen Unterstützung von Friedensmissionen. All das spräche für einen weiteren ständigen Sitz Europas im Sicherheitsrat, der dann, da Großbritannien, Frankreich und Russland darin bereits vertreten sind, Deutschland zufiele. So dachte zumindest die deutsche Politik und so begründete sie auch die Kandidatur Deutschlands. Mit dem Gedanken der Vereinten Nationen ist eine solche Argumentation indes nicht vereinbar. Sie verschafft einer Weltregion ein deutliches Übergewicht und suggeriert außerdem, ein ständiger Sitz könne gekauft oder militärisch erarbeitet werden. Davon abgesehen fällt auf, dass die Kandidatur just in dem Moment angemeldet wurde, als

13 Nach Art. 108 treten Änderungen der Charta in Kraft, wenn sie mit Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung angenommen und von zwei Dritteln der UN-Mitglieder einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nach den Vorschriften ihres Verfassungsrechts ratifiziert worden sind.

sich herausstellte, dass Joschka Fischer keine Chance auf den Posten des ersten EU-Außenministers haben würde, wodurch die lange Zeit favorisierte Forderung nach einem gemeinsamen Regionalsitz für die Europäische Union umgehend ihren Reiz verlor.¹⁴ Dass damit zugleich das Institut der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union diskreditiert wurde, schien nicht weiter wichtig. Dabei ist sie Ausdruck der richtigen Einsicht, dass weltpolitisch am besten etwas erreicht werden kann, wenn gemeinsam gehandelt und mit einer Stimme gesprochen wird. Und was für die Weltpolitik richtig ist, kann für die UNO nicht falsch sein. Vieles hängt hier jedoch, das zeigen die Bündnisse der Vergangenheit, von Großbritannien ab. Aber angesichts der immer deutlicher werdenden Alternative, auf lange Sicht Juniorpartner der USA zu sein oder europäische Führungsmacht, dürfte einige Hoffnung bestehen (Frankreich hat schon mehrmals bekundet, dass es sein Veto-recht innerhalb der Europäischen Union zu teilen bereit ist). So könnte Europa in die Waagschale werfen, was es, anders als die USA, aus seiner bellizistischen Geschichte gelernt hat: dass supranationale Formen der Kooperation der militärischen und geistigen Mobilisierung vorzuziehen sind,¹⁵ nicht blind und nicht in jedem Fall, aber doch immer eingedenk der möglichen Opfer und zivilisatori-

14 Vgl. Andreas Zumach, Überflüssig wie ein Kropf. Zur Frage eines deutschen Ständigen Sitzes im Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen, 2005, Nr. 1, S. 7–8.

15 Dazu Jürgen Habermas, Der 15. Februar oder: Was die Europäer verbindet, in: ders., Der gespaltene Westen, Frankfurt am Main 2004, S. 51.

schen Verluste. – Ein Wunschtraum? Gut möglich und sicher in dem Augenblick, in dem eine Schlagzeile¹⁶ ins Auge fällt, wonach sich die Europäische Union nach wochenlangen Diskussionen immer noch nicht auf einen Einsatz von einigen hundert Soldaten im Kongo geeinigt hat, um, wie von der UNO gewünscht, die dortigen Wahlen – die ersten seit Jahrzehnten – abzusichern.

16 EU uneins über Kongo-Mission. Kein europäisches Land will den Einsatz in Afrika führen, Frankfurter Rundschau, 22. 2. 2006, S. 7.

Zum Autor

Gerd Hankel, Dr. jur., Jurist und Sprachwissenschaftler, seit 1998 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hamburger Stiftung zur Förderung von Wissenschaft und Kultur. Seit 2002 arbeitet er im Gebiet der Großen Seen in Afrika. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Völkerrecht und Völkerstrafrecht.

Neuere Veröffentlichungen: »Die Macht und das Recht. Beiträge zum Völkerrecht und Völkerstrafrecht am Beginn des 21. Jahrhunderts«, (Hg.), Hamburg 2008; »Die Leipziger Prozesse. Deutsche Kriegsverbrechen und ihre strafrechtliche Verfolgung nach dem Ersten Weltkrieg«, Hamburg 2003; »Machtpolitische Impressionen aus Afrika«, *Mittelweg* 36, 19. Jg., 2010, Heft 1, S. 50–56; »Verordnete Versöhnung. Warum die Gacaca-Justiz in Ruanda gescheitert ist«, in: *Internationale Politik*, 65 (2010), 1, S. 43–47.