Gerd Hankel

Die UNO

Idee und Wirklichkeit

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

Hamburger Edition HIS Verlagsges. mbH
Mittelweg 36
www.Hamburger-Edition.de

© E-Book 2011 by Hamburger Edition
E-Book-Umsetzung: Dörlemann Satz, Lemförde
ISBN: 978-3-86854-521-0

© der Printausgabe 2006 by Hamburger Edition
ISBN: 978-3-936096-64-4
Umschlaggestaltung: Wilfried Gandras
Typografie und Herstellung: Jan und Elke Enns
Satz aus der Garamond-Stempel der Fa. Berthold
von 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.htlm; 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.htlm.

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 Millenniums-Gipfels 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.

II

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-