

Die Vereinten Nationen

STANDORT – KRISEN – PERSPEKTIVEN

In dem Impulsreferat im Rahmen der 39. Jahrestagung der *unesco-projekt-schulen* 2004 in Frankfurt a.M., von dem hier eine überarbeitete Fassung abgedruckt wird, legte die Generalsekretärin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Frau Dr. Beate Wagner, die entscheidenden Herausforderungen dar, mit denen die Vereinten Nationen heute konfrontiert sind, und gab einen Überblick über die Diskussion um notwendige Reformen der Vereinten Nationen. Am Schluss bot die Referentin den Lehrkräften der *unesco-projekt-schulen* Unterstützung bei der Behandlung des Themas Vereinte Nationen im Unterricht an.

Reform der Vereinten Nationen 2005?

Anfang Dezember diesen Jahres wird das von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzte „High Level Panel on Threats, Challenges, and Change“ unter Vorsitz des ehemaligen thailändischen Premierministers Anand Panyarachun einen Vorschlag zur Reform der Vereinten Nationen vorlegen. Das im November 2003 eingesetzte Panel soll „neue globale Sicherheitsbedrohungen und die Reform des internationalen Systems“ untersuchen und Empfehlungen für „kollektives Handeln“ vorlegen. „Sicherheitsbedrohungen“ sollten dabei weit verstanden werden und soziale und ökonomische Fragestellungen einbeziehen. Annan wird dieses Grundsatzpapier in eine eigene Stellungnahme zur Zukunft der Weltorganisation einarbeiten, die er im Frühjahr 2005 der Generalversammlung vorlegen will. Viele Beobachter gehen davon aus, dass die 60. VN-Generalversammlung im Jahr 2005 - nach verschiedenen vergeblichen Versuchen in den 90er Jahren - eine substantielle Strukturreform durchsetzen könnte. Eine Reform der Charta ist in der Vergangenheit nicht zustande gekommen, weil die Mehrheiten bzw. ausreichender politischer Druck fehlten. Formal ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung erforderlich einschließlich der Zustimmung der fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder. Diese Mehrheit muss nicht nur bei einer Abstimmung durch die Regierungsdelegationen vorhanden sein, sondern muss sich - und dies ist letztendlich entscheidend - auch in einer Ratifikation der geänderten Charta in den nationalen Parlamenten widerspiegeln. Die Hürden sind hoch, aber insbesondere vor dem Erfahrungshintergrund des Irakkrieges hat Annan seine Reformbemühun-

gen noch einmal konsequenter vorangetrieben. In seiner Rede vor der Generalversammlung im September 2003 hat er formuliert, dass die Vereinten Nationen an einer Wegegabelung stünden, die mit der Situation im Gründungsjahr 1945 vergleichbar sei. Entweder gelinge es, den neuen Bedrohungen und Herausforderungen durch eine Reform der Weltgemeinschaft gerecht zu werden oder Situationen, die zu einer völkerrechtswidrigen Missachtung oder Umgehung des Sicherheitsrates führen, könnten die Regel werden mit einem entsprechend nachhaltigen Bedeutungsverlust für die VN.

Der Sicherheitsrat nach dem Ende der Bipolarität

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hatten in den 90er Jahren viele Beobachter erwartet, dass die Blockierungen im Sicherheitsrat mit den Blöcken quasi von selbst verschwinden würden und dass das Schlüsselgremium der Weltgemeinschaft nun endlich effektiv zur Lösung regionaler Konflikte beitragen könne. Die Bipolarität ist aber nicht durch eine zur Kooperation strukturell hinneigende Multipolarität ersetzt worden, und der Sicherheitsrat der VN hat sich in der neuen Ära keineswegs durchgängig als der adäquate Handlungsrahmen erwiesen. Aus der Bipolarität ist hauptsächlich aufgrund der wirtschaftlichen Schwäche Russlands, der noch bestehenden Entwicklungsdefizite Chinas und nicht zuletzt auch wegen der Vielstimmigkeit europäischer Positionen eine Unipolarität geworden. Entsprechend kompromisslos versuchte die einzig verbliebene Weltmacht USA nach dem Schock der eigenen Verwundbarkeit am 11. September 2001 ihre Vorstellungen im Sicherheitsrat durchzusetzen. Scheitert sie dort, besteht für die Vereinigten Staaten - wie der Irak Krieg gezeigt hat - immer noch die Option, unilateral oder mit einer „Koalition der Willigen“ zu handeln.

Legitimitätsdefizite des Wandels im Irak

Mittlerweile ist aber auch verantwortlichen Politikern in den USA deutlich geworden, dass militärische Macht, auch erdrückende militärische Übermacht, nicht ausreicht, um den Krieg im Irak zu gewinnen. Dem durch den Krieg angestoßenen politischen Wandel fehlt - im Gegensatz zu Afghanistan - fast völlig die Legitimität, wie sie durch ein (ggf. auch nachträgliches) Mandat des VN-Sicherheitsrates für die lokale Bevölkerung wenigstens ansatzweise

gegeben gewesen wäre. Auch viele Mitglieder der Staatengemeinschaft halten sich bis heute wirtschaftlich und politisch mit einem Engagement beim Wiederaufbau des Irak zurück. Begründet ist dies durch das aufgrund der fort-dauernden Kriegshandlungen immer noch wirksame Legitimitätsdefizit.

Die Weltmacht USA ist, so zeigt das Beispiel Irak, zwar militärisch welt-beherrschend, hat aber gravierende Defizite bei der weltweiten Akzeptanz und Legitimität des eigenen Handelns, ein Faktor, der mit der zunehmenden Globalisierung an Bedeutung gewinnt. Selbst die Legitimierung des Nachkriegs-Status quo im Irak durch den Sicherheitsrat ist nicht in der Lage, das ursprüngliche Legitimitätsdefizit und seine politischen Wirkungen wesentlich zu verkleinern.

Folgerungen aus dem Irak-Krieg für die Reform des Sicherheitsrates

Die Erfahrungen aus dem Irak-Krieg geben somit Hinweise zu einer VN-Reform aus zweierlei Richtungen. Der Sicherheitsrat muss einerseits angesichts der Möglichkeit, dass Massenvernichtungswaffen in die Hand von international agierenden Terroristen gelangen können, effektiver und handlungsfähiger werden. Andererseits zeigt der Irak-Krieg auch, dass der vorgeblich „weiche“ Machtfaktor politische Legitimität entscheidend zum Gewinnen eines Friedens sein kann und dass somit auch für die Militärmacht No. 1 eine

Zustimmung im Sicherheitsrat entscheidend sein kann, um globalpolitisch erfolgreich zu handeln.

Der Sicherheitsrat in seiner derzeitigen Struktur ist aber nicht in der Lage, vor allem in Regionen, die überproportional oft von Entscheidungen des Rates betroffen sind, Legitimität zu schaffen. Deswegen muss die permanente Zusammensetzung des Rates mindestens um Vertreter aus Afrika, Lateinamerika und Asien (jenseits von China) erweitert werden. Unter diesen neuen Mitgliedern muss sich auch ein islamisches Land befinden. Vor allem denjenigen, die den Sicherheitsrat auch unter dem Aspekt der nachhaltigen Einbindung der finanziellen Hauptträger des VN-Budgets sehen, ist klar, dass Deutschland und Japan zu den sicheren Kandidaten für eine Erweiterung der permanenten Mitgliedschaft gehören.

Neue Problembündel und notwendige Konsequenzen

Die machtpolitischen Verschiebungen sind nur einer der Anlässe, die eine Reform der Vereinten Nationen dringlich erscheinen lassen. Wesentlich sind auch die oben schon angeklungenen neuen Problembündel, vor denen kollektives Handeln heute steht. Insgesamt sieht sich die Welt seit den 90er Jahren einer Zunahme gewaltsamer Konflikte gegenüber, die sich im Vergleich mit vergangenen Konflikten strukturell verändert haben. Diese „neuen Kriege“ sind zunehmend innerstaatliche



Model United Nations – organisiert vom Thomas-Morus-Gymnasium Oelde

Gewaltkonflikte, die immer weniger mit regulären Armeen (die dem Kriegsvölkerrecht zugänglich sind) ausgefochten werden. Ein weiterer Trend ist, dass Opfer in der Zivilbevölkerung nicht nur billigend in Kauf genommen werden, sondern dass Zivilpersonen zunehmend bewusst als Geiseln in diesen Kriegen genommen werden. Eine weitere, hier nur stichwortartig zu nennende Herausforderung ist die neue Gewaltdimension, mit der transnational agierende terroristische Netzwerke in der Lage sind, Menschenleben zu bedrohen und politische Stimmungslagen weltweit für ihre Rekrutierung auszunutzen. Unzweifelhaft sind viele Regionalkonflikte auch deswegen aufgeflammt, weil sie nicht mehr durch die jeweilige Systemvormacht im Zaum gehalten werden können.

Der Völkermord in Ruanda, die Geschehnisse in Srebreniza, die aktuellen massiven Menschenrechtsverletzungen in Darfur weisen unzweideutig darauf hin, dass die Weltgemeinschaft in Zukunft klarere Regeln und Verfahrensweisen braucht, um auch innerstaatlichen systematischen Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten. Souveränität kann sich heute nur noch durch eine innerstaatliche Achtung der Menschenrechte rechtfertigen, wie die kanadische Kommission in ihrem Bericht „Responsibility to Protect“ für den VN-Generalsekretär fordert. Auch wenn die Menschenrechte und das Verbot des Genozids schon in den Anfangsjahren der Vereinten Nationen (1948) verbindlich kodifiziert wurden, so fehlen heute noch genauere Maßstäbe, unter welchen Bedingungen für die Weltgemeinschaft eine Verpflichtung zum Eingreifen besteht.

Offen ist für viele heute auch die Frage, ab wann ein sich selbst verteidigender Staat bei einer Bedrohung eingreifen darf. Der im Völkerrecht bisher immer zitierte Carolina-Fall bezieht sich auf ein an der Grenze zusammengezogenes Heer, das ein Handeln des Bedrohten als Selbstverteidigung legitimiert. Wie ist das aber angesichts terroristischer Bedrohungen? Ist präventives Handeln legitim, wie es die neue US-amerikanische außenpolitische Strategie, die sog. Bush-Doktrin, vorsieht, oder müssen die Anhaltspunkte für Gefährdungen doch konkreter definiert werden, und vor allem, wer beurteilt die Gefährdungslagen: die einzelnen Nationalstaaten oder der VN-Sicherheitsrat?

Notwendigkeit der Reform der Generalversammlung

Die VN-Reform betrifft jedoch nicht nur den Sicherheitsrat. Spätestens seitdem im Frühjahr

2003 erstmals Live-Fernsehbilder aus dem Sicherheitsrat weltweit über die Fernsehschirme flimmerten, hat sich die öffentliche VN-Reformdiskussion allerdings weitgehend auf den Sicherheitsrat verengt. Diese Konzentration des Interesses ist insofern richtig, als der Sicherheitsrat das einzige Organ der Weltgemeinschaft ist, das völkerrechtlich bindende Entscheidungen treffen kann. Aber der Machtzuwachs des Sicherheitsrates hat auch eine zweite Seite, nämlich die Schwäche der Generalversammlung. Als vor zwei Jahren die Universalität der Vereinten Nationen über 50 Jahre nach Unterzeichnung der Charta endlich erreicht wurde, ist das öffentlich kaum mehr registriert worden, denn die Tatsache, dass nunmehr alle Staaten der Erde Mitglied der Vereinten Nationen sind, konnte keine politische Wirkung entfalten. Die Generalversammlung, in der alle Mitgliedstaaten gleichberechtigt mitarbeiten, konnte in den Anfangsjahren mit ca. 50 Mitgliedern noch gut funktionieren. Heute mit annähernd viermal so viel Teilnehmern ist eine Handlungsmöglichkeit kaum noch gegeben. Die Abläufe sind vielfach durch Ritualisierungen rationalisiert, weil sich das Gremium einer Parlamentarisierung weitestgehend verschließt. Die Ländergruppen z.B. können nur als Wahlvereine für andere Gremien mit nicht universeller Mitgliedschaft dienen, aber kein Staat sähe sich durch einen anderen Vertreter seiner Staatengruppe zum Beispiel in einem Ausschuss der Generalversammlung wirklich vertreten.

Neben Veränderungen beim Sicherheitsrat sind also Reformen in der Generalversammlung nötig, die zu einer Effektivierung der Entscheidungsfindung führen, um das politische Gewicht des einzigen alle Mitglieder der Vereinten Nationen umfassenden Gremiums wieder zu steigern. Beachtenswert, wenn auch nicht mit der aktuellen Reformdiskussion direkt verknüpft, ist der Vorschlag, der Generalversammlung eine parlamentarische Versammlung, ein Weltparlament, an die Seite zu stellen, das dann zu Positionsfindungen anhand von Inhalten quer zu nationalen Identitäten kommen könnte.

Einbeziehung von NGOs

Weitere zentrale Bereiche der VN-Reformdiskussion können hier im Weiteren nur stichwortartig angeführt werden. Wesentlich erscheint mir auf jeden Fall, dass die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure weiter vorangetrieben wird. Hier reicht das Spektrum von den international agierenden Nichtregierungsorganisationen bis zu transnationalen Konzernen. Einen interessanten Vorschlag zur Ergänzung



SchülerInnen als „BotschafterInnen“ bei den VN

der Arbeit der Generalversammlung hat die Initiative pro UNCOPAC vorgelegt, die ein durch die Generalversammlung gewähltes, aber auch aus Vertretern der Zivilgesellschaft bestehendes beigeordnetes Gremium zur Generalversammlung vorschlägt, das im Bereich der Konfliktprävention einen Zuzugewinn an Kompetenz für die Generalversammlung bringen könnte. Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auch auf die Diskussion um die Rolle von Unternehmen in Konfliktgebieten, die die deutsche Bundesregierung u.a. 2004 mittels einer Diskussion im Sicherheitsrat voranzutreiben bestrebt war. Der im Frühjahr

2004 erschienene sog. „Cardoso-Bericht“ weist den Vereinten Nationen Wege der intensiveren Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und bietet bereits handhabbare Vorschläge zum Umgang mit dem Legitimitätsdefizit zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung in den VN.

Erfolgreiche Reformschritte

Um den Blick nicht auf die Hauptorgane zu verengen, soll hier noch auf die Bestrebungen auch der deutschen Bundesregierung hingewiesen werden, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen als eine eigenständige

Umweltagentur aufzuwerten. Historisch gesehen ist die erfolgreiche thematische Ausweitung der Arbeit der Vereinten Nationen vielleicht sogar der entscheidende Reformschritt in den Vereinten Nationen, der in der Regel aber nicht als solcher erkannt wird. Oftmals ist im Zusammenhang mit der Diskussion um notwendige Veränderungen in der Struktur der Vereinten Nationen vielmehr Pessimismus hinsichtlich der Wandlungsfähigkeit der Weltorganisation zu hören. Es wird darauf hingewiesen, dass die letzte Erweiterung des Sicherheitsrates vor ca. 40 Jahren stattgefunden hat, und es wird auf die hohen formalen Hürden für eine Charta-Änderung verwiesen. Dazu ist zu sagen, dass sich viele der Reformvorschläge jenseits der Erweiterung des Sicherheitsrates auch ohne eine Veränderung der Charta realisieren lassen. Hilfreich ist in dem Zusammenhang auch ein Blick auf vergangene Veränderungen durchaus substantieller Natur, die durch eine kreative Lesart der Charta möglich wurden, auf die man sich in der Praxis verständigt hat. Das bekannteste Beispiel sind sicherlich die sog. „Blauhelm-Missionen“, die in der Charta nicht angelegt sind und die unter Berufung auf „Kapitel 6“ möglich wurden. Auch der Gebrauch des Vetos im Sicherheitsrat hat sich im Laufe der Jahre verändert. Ursprünglich galt ein Veto nach dem Wortlaut der Charta als eingelegt, wenn eine Stimme eines der ständigen Mitglieder „fehlte“. Heute können Vertreter der P5 einer Abstimmung fernbleiben, ohne dass damit ein Veto eingelegt ist. Damit haben sich die Verhaltensoptionen der permanenten Sicherheitsratsmitglieder erheblich erweitert, ohne dass dies einer Charta-Änderung bedurft hätte.

Abschließend möchte ich noch darauf verweisen, dass manchmal auch Regelungen, die aufgrund politischer Differenzen nicht innerhalb der Vereinten Nationen getroffen werden können, durch einen internationalen Vertrag quasi neben den Vereinten Nationen entstehen und später vielleicht mit diesen zusammenwachsen können. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Statut von Rom, das den Internationalen Strafgerichtshof begründet. Der Strafgerichtshof ist kein VN-Gericht, er ist aber unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen entstanden und soll in einem ersten Schritt durch ein Kooperationsabkommen auch institutionell an die Vereinten Nationen gebunden werden. Dies ist ein Beispiel, wie globalpolitische Fortschritte auf eigenständiger rechtlicher Basis gemacht werden können, wenn Mehrheiten innerhalb der Vereinten Nationen aktuell nicht tragfähig sind. Es ist ein entscheidender Sieg gegen die Straflosigkeit schwerster Menschenrechtsverletzungen, dass jetzt Situatio-

nen in Uganda und im Kongo von der Anklage des Haager Gerichtshofes untersucht und ggf. zu einer Anklage gebracht werden können, obwohl einige der permanenten Mitglieder im Sicherheitsrat noch nicht bereit sind, sich der komplementären Rechtsprechung des internationalen Strafgerichtshofes zu unterstellen.

Angebot der Unterstützung für Lehrkräfte an unesco-projekt-schulen

Aufgrund der knappen Zeit ist hier nur ein in manchen Bereichen sehr exemplarischer Überblick über die aktuelle Diskussion zu den Bedrohungen, Herausforderungen und Optionen für einen Wandel der Weltgemeinschaft möglich gewesen. Ich lade Sie aber ein, sich mit konkreten Fragen, auch zur Vorbereitung von Unterrichtseinheiten zur VN-Reform, an uns, die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, zu wenden. Wir werden den für Anfang Dezember 2004 erwarteten Reformbericht mit einem Forschungspapier begleiten und über die weitere Diskussion in Form von aktuellen Veranstaltungen und Publikationen auch 2005 informieren. Gerne unterstützen wir die Lehrerinnen und Lehrer an *unesco-projekt-schulen* dabei, zu einzelnen Fragestellungen Unterrichtsmaterialien auszuarbeiten.

Unterrichtsmaterialien

Folgende Materialien können gegen Portoerstattung ggf. auch in Klassensätzen bezogen werden:

DGVN (Hrsg): Die Vereinten Nationen und der Terrorismus. In: UN Basis Informationen. Berlin 2004.

DGVN (Hrsg): Deutschland in den Vereinten Nationen. In: UN Basis Informationen. Berlin 2003.

DGVN (Hrsg): Der Internationale Strafgerichtshof. In: UN Basis Informationen. Berlin 2004.

DGVN (Hrsg.): Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs. Berlin 2004.

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.
Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin
Tel.: 030-259375-0
Fax: 030-259375-29
Email: info@dgvn.de
www.dgvn.de