



## 8. Vereinte Nationen – Idee und Organisation

Um Kriege zu verhüten und friedliche Zusammenarbeit der Völker zu fördern, existieren seit mehr als einem halben Jahrhundert die *Vereinten Nationen* (VN) als Herzstück eines Systems zwischenstaatlicher Verbände mit globalem Anspruch.<sup>1</sup> Dieser Anspruch erscheint insoweit erfüllt, als tatsächlich fast alle Staaten der Erde dem System angehören, die meisten auch der zentralen Organisation – der *United Nations Organization* (UNO) –, und die restlichen Staaten (Schweiz, Vatikan) sowie einige in ihrem Staatscharakter zweifelhafte Gebilde wie die *Palestine Liberation Organization* (PLO) Beobachter-Status genießen.

---

1 Als Basis-Nachschlagewerk dient das United Nations Yearbook (zuletzt für 1996, New York 1998, 1.600 S.), für aktuellere Texte in deutscher Sprache die Zeitschrift der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), *Vereinte Nationen* (Bonn, 6 Hefte pro Jahr). Aus der umfangreichen internationalen Literatur über allgemeine Strukturen und Probleme der Vereinten Nationen vgl. insbesondere Claude 1965, Hüfner 1991-1995, Unser 1992, Czempiel 1994, Hüfner (Hg.) 1994, Bertrand 1995, Zumach 1995.

Wie kommt es, daß trotzdem gerade in jüngster Zeit, angesichts der vielen (gerade ...) seit dem Ende des Kalten Krieges aufflackernden Krisen so wenig von den Vereinten Nationen die Rede ist, stattdessen von einer diffusen „Internationalen Staatengemeinschaft“? Oder sollten damit die Vereinten Nationen gemeint sein? Manchmal vielleicht, aber unter Stichworten wie Bosnien, Kosovo, Irak, Kongo und anderen wird man den Verdacht nicht los, daß in der Gedankenwelt mancher Kommentatoren und (schlimmer noch) mancher Akteure internationaler Politik die NATO sich an die Stelle der UNO schiebt – wenn nicht gar eine Ad-hoc-Allianz unter Führung der USA wie beim Zweiten Golfkrieg 1991. Umso deutlicher sollte jeder, der die internationale Politik der Gegenwart studiert und Ergebnisse seines Studiums den Akteuren und Kommentatoren vermitteln will, die Vereinten Nationen in das Zentrum seiner Überlegungen stellen.

Die Idee, durch eine auf Dauer angelegte globale zwischenstaatliche Organisation den Frieden zu sichern, nahm erstmals am 8. Januar 1918 mit den *14 Punkten* des amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson konkrete Gestalt an. Im 14. Punkt dieses „Programms für den Weltfrieden“ (als solches trug der Präsident es dem Kongreß vor) ist die Rede von

„a general association of nations (...) for the purpose of affording guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike“;

also nicht etwa eine Einschränkung der einzelstaatlichen Souveränität, nicht etwa ein Eingriffsrecht der Organisation in innere Angelegenheiten eines Staates war beabsichtigt, sondern umgekehrt gerade die Sicherung der „guten“ Staaten gegen Aggression eines „Bösen“ unter ihnen. Denn das irgend jemand anderer die Unabhängigkeit eines Staates bedrohen könnte – etwa der „internationale Terrorismus“ oder ein multinationaler Konzern –, daran dachte 1918 niemand.

Noch etwas anderes lehrt das Zitat: Die Begriffe *nation* und *state* werden mit gleicher Bedeutung gebraucht. Wilson dachte bei diesem Punkt nicht daran, etwa die Völker gegen die Staaten auszuspielen, obgleich er in den Punkten 6, 10 und 12 desselben Programms den Völkern Rußlands, Österreich-Ungarns und des Osmanischen Reiches das Selbstbestimmungsrecht versprach – also das Recht zu einschneidender Verletzung der Integrität, ja zur Auflösung des Staates, dem sie bislang angehörten. Wilson hing auch dem idealistischen Glauben an, daß *Demokratie* – also Herrschaft des Volkes – in einem Staat dessen Außenpolitik zur Wahrung des Friedens verpflichten würde<sup>2</sup>; ihm kam es deshalb darauf an *to make*

2 Vgl. Claude 1964:46, wo Wilsons Idealismus auf Immanuel Kants Schrift *Zum Ewigen Frieden* zurückgeführt wird; sie erschien 1795 – rechtzeitig zum Auftakt der napoleonischen Kriege!

*the world safe for democracy* – gerade deshalb zog er die USA in den Ersten Weltkrieg mit hinein. *In seinem 14. Punkt sind Nation und Staat jedenfalls identisch, beide natürlich vertreten durch die jeweilige Regierung. Logik ist nicht immer die Stärke der Politik, schon gar nicht der internationalen.*

## Das Experiment Völkerbund

Der *Völkerbund*, der zwecks Verwirklichung der Wilsonschen Idee am 10. Januar 1920 ins Leben trat, gekoppelt an den Versailler Friedensvertrag zwischen dem Deutschen Reich und seinen westlichen Kriegsgegnern<sup>3</sup>, hieß denn auch im Englischen *League of Nations* und wurde selbstverständlich als eine Organisation verstanden, in der allein Staaten, vertreten durch ihre Regierungen, Mitglied werden konnten. Wie bereits erwähnt, verweigerte der amerikanische Senat am 19. März 1920 dem Präsidenten die Ratifizierung des Versailler Vertrages und damit den Beitritt zum Völkerbund.<sup>4</sup> So blieben 42 Staaten als Gründungsmitglieder übrig; im Laufe der 26 Lebensjahre des Völkerbundes traten insgesamt 63 Staaten für kürzere oder längere Zeit bei, 31 hielten von Anfang bis Ende durch. Wie die Übersicht zeigt, war der Völkerbund stets im wesentlichen ein europäischer Verein, besonders nach dem Austritt vieler lateinamerikanischer Staaten in den 1930er Jahren.

## Mitgliedstaaten des Völkerbundes

Ägypten (Beitritt 1937) / Äthiopien (Beitritt 1923) / Afghanistan (Beitritt 1934) / Albanien (1920 – 1939) / Argentinien / Australien (*brit. Dominion*) / Belgien / Bolivien / Brasilien (Austritt 1926) / Bulgarien (Beitritt 1920) / Chile (Austritt 1938) / China / Costa Rica (1920 -1925) / Cuba / Dänemark / Deutsches Reich (1926 – 1933) / Dominikanische Rep. (Beitritt 1924) / Ekuador (Beitritt 1934) / El Salvador (Austritt 1937) / Estland (Beitritt 1921) / Finnland (Beitritt 1920) / Frankreich / Griechenland / Großbritannien / Guatemala

3 Am 03.02.1919 befaßte sich erstmals ein Ausschuß der Friedenskonferenz unter Vorsitz Wilsons mit Entwürfen zur Satzung des Völkerbundes. Ein Kompromiß zwischen amerikanischen und britischen Vorschlägen kam zustande, am 28.04.1919 stimmte die Vollversammlung der Friedenskonferenz der Satzung zu. Erst am 29.04. wurde die deutsche Delegation zur Konferenz zugelassen.

4 Der Senat wünschte, Vorbehalte an den Vertrag zu knüpfen, und lehnte ihn ohne Vorbehalte mit 53 gegen 38 Stimmen ab; auch für eine Ratifizierung mit Vorbehalten kam nur eine einfache Mehrheit von 49 zu 35 Stimmen zustande, nicht die erforderliche qualifizierte Mehrheit. Vgl. Ernst Fraenkel: Das amerikanische Regierungssystem. Köln/Opladen 1960:289

(Austritt 1936) / Haïti (Austritt 1942) / Honduras (Austritt 1936) / Indien (*brit. Kolonie*) / Irak (Beitritt 1932) / Irland (Beitritt 1923) / Italien (Austritt 1937) / Japan (Austritt 1933) / Jugoslawien / Kanada (*brit. Dominion*) / Kolumbien / Lettland (Beitritt 1921) / Liberia / Litauen (Beitritt 1921) / Luxemburg (Beitritt 1920) / Mexiko (Beitritt 1931) / Neuseeland (*brit. Dominion*) / Niederlande / Nicaragua (Austritt 1936) / Norwegen / Österreich (1920 – 1938) / Panama / Paraguay (Austritt 1935) / Persien / Peru (Austritt 1939) / Polen / Portugal / Rumänien (Austritt 1940) / Schweden / Schweiz / Siam / Spanien (Austritt 1939) / Sowjetunion (1934 – Ausschluß 1939) / Südafrikanische Union (*brit. Dominion*) / Tschechoslowakei / Türkei (Beitritt 1932) / Ungarn (1922 – 1939) / Uruguay / Venezuela (Austritt 1938).

Die Satzung des Völkerbundes sah drei Hauptorgane vor, die wir mit modifizierter Funktion bei den VN wiederfinden: eine *Bundesversammlung*, in der jeder Mitgliedstaat über eine Stimme verfügte (Art. 3); einen *Rat*, der sich aus ständigen Mitgliedern und vier nichtständigen, von der Versammlung zu wählenden Mitgliedstaaten zusammensetzen sollte (Art. 4); schließlich ein Ständiges Sekretariat mit einem *Generalsekretär* an der Spitze (Art. 6).

Als *ständige Ratsmitglieder* legte die Satzung ausdrücklich die „alliierten und assoziierten Hauptmächte“ fest. Das waren in Versailles vier: Großbritannien, Frankreich, Italien – und die USA; offenbar war also an Parität zwischen ständigen und nichtständigen Mitgliedern gedacht. Die Satzung sah jedoch vor, daß der Rat – mit Zustimmung der Mehrheit der Versammlung – weitere ständige Mitglieder aufnehmen könne. Diese Ehre und damit implizit die Anerkennung als Großmacht wurde Japan, dem Deutschen Reich sogleich bei seinem Beitritt 1926, danach noch der Sowjetunion zuteil. Die Frage eines besonderen Vetorechts der ständigen Mitglieder stellte sich nicht, denn der Rat mußte ebenso wie die Versammlung (von ausdrücklich in der Satzung benannten Ausnahmen abgesehen – eine wurde soeben erwähnt) alle Beschlüsse einstimmig fassen. Alle, Groß und Klein, erfreuten sich also des Vetorechts – theoretisch eine perfekte Folgerung aus der staatlichen Souveränität.

Der Völkerbund wollte den Frieden sichern, folglich den Krieg bekämpfen, genauer gesagt: Er wollte eine Wiederholung von 1914 verhindern; vorausgesetzt war dabei die These der Siegermächte, das Deutsche Reich Kaiser Wilhelms II. trage zusammen mit seinen Verbündeten die Alleinschuld am Ersten Weltkrieg (Art. 231 des Versailler Vertrages). Zu einem echten *Kriegsverbot* reichte der Mut der Völkerbunds-Gründer dennoch nicht, mochte auch Art. 11 der Satzung in der deutschen Übersetzung<sup>5</sup> genau diese inoffizielle Überschrift tragen. Der Text lautet vielmehr bescheidener:

„Ausdrücklich wird hiermit festgestellt, daß jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, eine Angelegenheit des ganzen Bundes ist, und daß dieser die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen hat. Tritt ein solcher Fall ein, so beruft der Generalsekretär unverzüglich auf Antrag irgendeines Bundesmitgliedes den Rat.“

... und der Rat kann dann entscheiden – einstimmig. Art. 16 der Satzung (*Friedensbruch*) gibt den Rahmen der zu ergreifenden Maßnahmen theoretisch ziemlich strikt vor und beschreibt dabei den Kern des Völkerbundsgedankens: das Konzept *Kollektive Sicherheit*, demzufolge Alle für Einen eintreten sollen, alle Mitglieder des Bundes für jedes Opfer einer Aggression und damit natürlich gegen den Angreifer<sup>6</sup>:

„Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den in den Artikeln 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zum Kriege, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu ihm abzubrechen, ihren Staatsangehörigen jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den Staatsangehörigen dieses Staates und jedes anderen Staates, gleichviel ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden.

In diesem Falle ist der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See und Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist.

Die Bundesmitglieder (...) veranlassen alles Erforderliche, um den Streitkräften eines jeden Bundesmitglieds, das an einem gemeinsamen Vorgehen zur Wahrung der Bundesverpflichtungen teilnimmt, den Durchzug durch ihr Gebiet zu ermöglichen.

Jedes Mitglied, das sich der Verletzung einer aus dieser Satzung entspringenden Verpflichtung schuldig macht, kann aus dem Bunde ausgeschlossen werden, Die

---

5 RGBl S. 701, hier zitiert nach der Beck'schen Textausgabe Die Charta der Vereinten Nationen. München 6. Aufl. 1973:10

6 Die im Zitat angesprochenen Artikel tragen folgende inoffizielle Titel: Art. 12 Verpflichtung zur friedlichen Streiterledigung; Art. 13 Schiedsgerichtsbarkeit und Gerichtsbarkeit; Art. 15 Verfahren bei Streitfragen

Ausschließung wird durch Abstimmung aller anderen im Rat vertretenen Bundesmitglieder ausgesprochen.“

Praktisch wurde die zuletzt erwähnte Maßnahme zu später Stunde einmal angewandt. Der Völkerbund schloß die Sowjetunion aus, als sie am 30. November 1939 Finnland angegriffen hatte. Das zuvor in der Satzung so ausführlich beschriebene Hauptinstrument der Kollektiven Sicherheit – *Wirtschaftssanktionen* – versagte dagegen schon früher, als viele dem Völkerbund noch Durchsetzungskraft zutrauten, angesichts der japanischen Aggression gegen China 1931 und (besonders spektakulär) der italienischen gegen Äthiopien 1935. Beide Angreiferstaaten kamen durch Austritt aus dem Völkerbund einem möglichen Ausschluß zuvor.

Dieses doppelte Versagen der Kollektiven Sicherheit gilt als Markstein für das Scheitern des Völkerbundes. Das Urteil besteht zu Recht, war doch die Sicherung des Nicht-Kriegs zwischen den Staaten (aus der Sicht der Gegenwart ein zaghaftes, in der Forschung als „*negativer Friede*“ kritisiertes Konzept) Hauptzweck der ganzen Unternehmung. Die Staaten sollten jedoch gleichzeitig volle Souveränität bewahren, alle sollten diesbezüglich gleich sein und bleiben, nur manche etwas gleicher als die anderen (um George Orwells *Animal Farm* zu zitieren) – die Großmächte. Freiheit in der Außenpolitik galt nun aber im alten Europa als Markenzeichen der Souveränität, und das *ius ad bellum* als ihre Krönung. *Diesen Widerspruch gestanden die Gründer des Völkerbundes sich nicht ein, er ließ die Kollektive Sicherheit scheitern.*

Darüber sollte jedoch nicht vergessen werden, daß in der Ära des Völkerbundes einige wichtige Fortschritte internationaler Organisation auf Dauer erzielt wurden, insbesondere

- die Vorbereitung der *Entkolonisierung* durch Errichtung des Mandatssystems in der Satzung selbst (Art. 22), das die Kolonien des besiegten Deutschen Reiches und die arabisch besiedelten Teile des Osmanischen Reiches nicht einfach als Kriegsbeute unter die Siegermächte verteilte, wie vormals üblich, sondern sie einer gewissen – wenn auch zurückhaltenden – Aufsicht des Völkerbundes unterstellte;
- die Gründung der *Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO)* 1919. Sie wurde 1945 unverändert in das System der VN übernommen. Hier sind zum ersten und bis heute einzigen Mal in der Geschichte internationaler Organisation die Mitgliedstaaten nicht nur durch ihre Regierungen vertreten, sondern gleichrangig und paritätisch auch durch Delegationen ihrer Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände.<sup>7</sup>

---

7 Vgl. Antony Alcock: *History of the International Labour Organisation*. London 1971, xi+384 S.

## Roosevelts Idee von den vier Polizisten

Mitten im Zweiten Weltkrieg begann der amerikanische Präsident *Roosevelt*, in die Fußstapfen seines Vorgängers Wilson tretend, laut über eine wesentlich verbesserte Neuauflage des Völkerbundes nachzudenken. Die Atlantik-Charta versprach am 14. August 1941 im Zusammenhang mit der Entwaffnung der Aggressor-Staaten „the establishment of a wider and permanent system of general security“.

Das Kriegsbündnis gegen Deutschland, Italien und Japan bezeichnete sich seit Anfang 1942 als *United Nations*. Am 13. November 1942 aß Roosevelt zu Mittag mit einem seiner Vertrauten, dem Richter Samuel I. Roseman, in Anwesenheit seiner Sekretärin Grace G. Tully, die wahrscheinlich die folgende Aufzeichnung verfaßte<sup>8</sup>:

„Der Präsident berichtete von dem Gespräch, das er mit Clark Eichelberger<sup>9</sup> über die *League of Nations Association* geführt habe. Er regte an, den Namen in ‚*The United Nations Association*‘ zu ändern, um zum Ausdruck zu bringen, daß diese Vereinigung sich nicht auf die 28 Unterzeichnerstaaten beschränken solle, sondern daß alle Staaten ihr beitreten könnten.

Als Grundgedanke wird von einer Situation ausgegangen, in der es auf der Welt vier ‚Polizisten‘ geben soll – die Vereinigten Staaten, Großbritannien, Rußland und China –, die dafür verantwortlich sind, den Frieden zu bewahren. Der Rest der Welt würde abrüsten müssen, und bis die Abrüstung erfolgt ist, würde keine Friedenskonferenz stattfinden.

Die vier Polizisten würden in allen Ländern Inspektionen durchführen, um sicherzustellen, daß sie nicht – wie Deutschland nach dem letzten Kriege – insgeheim wieder aufzurüsten beginnen. Sollte einer der anderen Staaten bei einer Aufrüstung ertappt werden, so würde er zunächst mit einer Quarantäne bedroht und, wenn die Quarantäne nichts bewirke, würden sie bombardiert werden. Rußland würde mit der Erhaltung des Friedens in der westlichen Hemisphäre beauftragt werden, die Vereinigten Staaten und China im Fernen Osten.

---

8 Elliott *Roosevelt* [Sohn des Präsidenten] u. Joseph P. *Lasb* (Hg.): F.D.R. His personal letters 1928-45, Bd. 2. New York 1950:1366f.; hier zitiert in Anlehnung an die Übersetzung bei Walter Lipgens (Hg.): Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945. München 1968:464f. Vgl. Loth 1980:31, der als Polizeibezirk der USA und Chinas fälschlich den Nahen statt Fernen Osten nennt.

9 Herausgeber der Zeitschrift *Changing World* und früherer geschäftsführender Vorsitzender des *Committee to Defend America by Aiding the Allies*, beriet 1945 die amerikanische Delegation auf der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco.

Sobald die Vereinten Nationen mit dem entsprechenden Apparat für internationale Polizeiarbeit errichtet würden, so würden ihre verschiedenen [Organe] über die Welt verteilt statt in Genf konzentriert werden.

Zum Beispiel würde die ILO in Genf verbleiben; das internationale Amt für Landwirtschaft in den Vereinigten Staaten; für Erziehung in China, für Religion am Tadsch Mahal, und für Gesundheitswesen nördlich von Panama City; für Wirtschaft und Finanzen in Rußland und für Kunst in Paris.“

Hier ist von der souveränen Gleichheit aller Staaten nichts mehr übrig geblieben, und die Generalversammlung der Vereinten Nationen kommt folgerichtig in Roosevelts virtueller Zukunftswelt nicht vor. Der Friede ist vollständig in die Gewalt der *Großmächte* gegeben. Insofern kann von einer idealistischen Utopie keine Rede sein, der Präsident denkt völlig realpolitisch. Neu und revolutionär ist allerdings der Gedanke, daß keine Großmacht in ihrer traditionellen geographischen Einflußsphäre den Polizisten spielen dürfe, wie es nahegelegen hätte und dann ja auch im Kalten Krieg eingetreten ist. Mit dem Scheitern der Suez-Intervention Großbritanniens und Frankreichs 1956 am Einspruch der USA und der Sowjetunion wurde ja nur offengelegt, daß die beiden historischen Mächte Westeuropas trotz Vetorecht und (damals noch unvollendeter) atomarer Rüstung im Weltmaßstab keine Großmächte mehr waren. Roosevelt wollte jeder Großmacht – erstaunlicherweise auch den USA – sozusagen vor ihrer Haustür eine andere Großmacht als Polizisten vor die Nase setzen, der dann wohl eventuelle Konflikte unparteiisch schlichten sollte. Dabei unterstellte Roosevelt natürlich, das Kriegsbündnis mit Stalin würde über den Sieg hinaus Bestand haben. Diese beiden Eckpfeiler seines Konzepts erwiesen sich als unreal. Die Konzentration der Weltpolitik auf die Großmächte nahm in der Neukonstruktion des *Sicherheitsrats* der Vereinten Nationen konkrete Gestalt an.<sup>10</sup>

Am 21. August 1944 setzten sich Vertreter der USA und Großbritanniens mit einer sowjetischen Delegation unter dem aufstrebenden Diplomaten Andrej Gromyko (1909-1989)<sup>11</sup> in *Dumbarton Oaks* bei Washington, DC zusammen, um einen gemeinsamen Entwurf für die Charta der Vereinten Nationen auszuarbeiten; später bezogen sie China mit ein – das gegen Japan kämpfende, mit den Kommunisten in einem prekären Waffenstillstand koexistierende China der Kuo-

---

10 Vgl. Martin Lallach: Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Berlin 1998, 350 S. (Schriften zum Völkerrecht 130)

11 Gromyko war 1943-46 sowjetischer Botschafter in Washington, 1957-85 Außenminister und 1985-88 Staatspräsident der Sowjetunion.

mintang unter Chiang Kai-shek. Nachträglich schaffte ein gewisser General Charles De Gaulle (1890-1970), genau genommen bis November 1945 nur Vorsitzender des *Französischen Nationalen Befreiungskomitees*, das im August 1944 die De-facto-Regierung in Paris übernommen hatte, das Kunststück, Frankreich als fünfte Großmacht in der Struktur unterzubringen. Am 7. Oktober 1944 stand ein Text, den nach letzten Klarstellungen<sup>12</sup> auch der grundsätzlich mißtrauische *Stalin* auf der Konferenz in *Jalta* am 6. Februar 1945 billigen konnte<sup>13</sup>:

„*Stalin* sagt abschließend, man beschuldige die Sowjetunion einer unnötigen Zuspitzung der Frage der Abstimmung im Sicherheitsrat. Man werfe der Sowjetunion vor, sie würde aus diesem Anlaß zu großes Geschrei erheben. Jawohl, die Sowjetunion wende dem Abstimmungsverfahren tatsächlich große Aufmerksamkeit zu, denn die Sowjetunion sei am meisten an den Beschlüssen interessiert, die der Sicherheitsrat fassen werde. Und es würden doch alle Beschlüsse durch Abstimmung angenommen. Man könne hundert Jahre diskutieren und dabei nichts entscheiden. Für uns seien die Beschlüsse wichtig. Und nicht nur für uns.

Kehren wir einen Augenblick zu den heute angeführten Beispielen zurück. Sollte China die Rückgabe Hongkongs oder Ägypten die Rückgabe des Suezkanals fordern, dann werde über diese Frage in der Versammlung und im Sicherheitsrat abgestimmt werden. *Stalin* könne seinem Freund Churchill versichern, daß China und Ägypten dabei nicht allein dastehen werden. Sie werden in der internationalen Organisation Freunde finden [und möglicherweise einige Beschützer].<sup>14</sup> Das stehe in direkter Beziehung zur Frage der Abstimmung.

*Churchill* erklärt, wenn die genannten Länder die Befriedigung ihrer Ansprüche fordern sollten, dann würde Großbritannien ‚nein‘ sagen. Die Macht der internationalen Organisation könne nicht gegen die drei Großmächte angewandt werden.

*Stalin* fragt, ob das wirklich so sei. [Er fürchte, daß irgendein Konflikt die Einigkeit unserer vereinigten Front zerbrechen könne.]

---

12 Vgl. Claude 1964:53; demnach waren in *Jalta* noch das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat (siehe das hier folgende Zitat) und das Treuhandsystem strittig, welches das Mandatssystem des Völkerbundes ablöste.

13 Alexander Fischer (Hg.): *Teheran Jalta Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“*. Köln 3. Aufl.1985:130f. [Original russisch] – Anthony Eden (1897-1977) war 1940-45 und erneut 1951-55 britischer Außenminister, 1955-57 Premierminister.

14 Zusätze in [] finden sich nur in den Aufzeichnungen des amerikanischen Konferenzdolmetschers Charles E. Bohlen.

*Eden* antwortet, die Länder könnten reden und streiten, doch ein Beschluß könne ohne das Einverständnis der drei Hauptmächte nicht gefaßt werden.

*Stalin* fragt nochmals, ob das wirklich so sei.

*Churchill* und *Roosevelt* antworten bejahend.“

Die kleineren Staaten des Kriegsbündnisses beobachteten die Vorgänge voll verständlicher Sorge um ihre Souveränität, konnten jedoch nicht mehr viel ändern, obwohl sie in Churchill, der den Kalten Krieg kommen sah, jetzt einen Fürsprecher fanden. Denn in der Generalversammlung, wo die Kleinen und die Großen mit je einer Stimme wirklich gleich sind – und genau deshalb nichts Bindendes beschließen dürfen, sondern nur „Empfehlungen“ –, konnten die Westmächte bis auf weiteres mit einer sicheren Mehrheit rechnen. Am 25. April 1945 versammelte sich in *San Francisco* die offizielle Gründungskonferenz der Vereinten Nationen. Am 26. Juni unterzeichneten Regierungsvertreter aus 46 Staaten die *Charta*, deren Wortlaut im Grundsätzlichen seitdem unverändert blieb und auch allen Reformideen und Reformbedürfnissen zum Trotz in Zukunft kaum einschneidend verändert werden kann, ohne die Standfestigkeit des ganzen Gebäudes zu gefährden.

*Der Eckstein der Vereinten Nationen war von Anfang an und ist das Vetorecht der Großmächte im Sicherheitsrat. Es setzt voraus, daß nur eine kleine Gruppe von Staaten dieses Recht genießt, deren Regierungen sich wechselseitig als berechenbar einschätzen. Nicht von ungefähr fiel das Veto jahrzehntelang mit dem erklärten Besitz von Nuklearwaffen zusammen. Wer es abschaffen will, der will in Wirklichkeit die Großmächte aus den Vereinten Nationen vertreiben, speziell die einzige seit 1990 verbliebene Supermacht USA. Wer das Vetorecht auf virtuelle neue ständige Mitglieder des Sicherheitsrates ausdehnen will, riskiert genau das gleiche.*

## Die Charta von San Francisco

Die Charta der VN beinhaltet zum Glück noch andere Grundsätze internationaler Organisation als die traditionelle, jetzt auf fünf selbsternannte Großmächte konzentrierte, nur jeweils sich selbst verantwortliche Souveränität der Staaten. Daneben steht das Prinzip der *Universalität*, das die VN ernster nahmen als einst der Völkerbund. Die Zahl der Mitgliedstaaten beträgt jetzt 188, und die Spannweite reicht von der Volksrepublik China mit schätzungsweise 1,2 Milliarden Menschen neuerdings bis zu der 1999 aufgenommenen Pazifikinsel Nauru mit 11.000 Einwohnern. In der Generalversammlung haben beide gleiches Stimmengewicht. Nur ganz wenige Souveräne haben vorerst die Mitgliedschaft abgelehnt.

In der *Schweiz* entschied dies das Volk am 16. März 1986 mit 75,7% Nein-Stimmen; im *Vatikanstaat* genügt die eine Stimme des Papstes.

Probleme hat es mit der Mitgliedschaft nicht nur bezüglich Deutschlands gegeben, wo von 1949-1973 der Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik die Aufnahme blockierte. Kritischer für die Funktionsfähigkeit der VN war der Streit, wer die Großmacht *China* repräsentiere, nachdem am 21. September 1949 die auf dem gesamten Festland siegreichen Kommunisten die *Volksrepublik China* ausgerufen hatten, während die Kuomintang auf Taiwan die *Republik China* fortführte; hier erhoben beide Kontrahenten den Alleinvertretungsanspruch. Erst 1971 ließen die Westmächte zu, daß die Volksrepublik den Sitz Chinas einnahm.<sup>15</sup>

Grundsätzlich stört ein gewalttätiger Regierungswechsel, sei es durch Putsch oder Sieg im Bürgerkrieg, die Vereinten Nationen nicht, wohl aber die Eroberung eines Landes durch einen fremden Staat; aus diesem Grunde wurden die blutrünstigen Roten Khmer 1975 ohne weiteres als Repräsentanten *Kambodschas* (seit Dezember 1955 VN-Mitglied) anerkannt, nicht aber nach 1978 die von den einmarschierenden Vietnamesen mitgebrachte Regierung *Hun Sen* (\*1951), und so blieben die Roten Khmer bis zur Einsetzung der VN-Interimsbehörde 1992<sup>16</sup> auf dem Stuhl Kambodschas sitzen. – Als nach 1990 zwei Mitgliedstaaten der VN zerfielen, reagierte die Organisation unterschiedlich. Im Falle der *Sowjetunion* begnügte sich der VN-Generalsekretär 1991 mit einer „Information“ aus Moskau, unterstützt von elf Regierungen der *Gemeinschaft Unabhängiger Staaten* (GUS)<sup>17</sup>, wonach künftig die Russische Föderation den Platz der UdSSR einschließlich des Vetorechts im Sicherheitsrat einnehme. Im Falle *Jugoslawiens* beschloß die Generalversammlung 1992 (Res. 47/1), die aus Serbien und Montenegro neu formierte Bundesrepublik dürfe nicht einfach die Mitgliedschaft des vormaligen Tito-Staates weiterführen, sie solle eine Neuaufnahme beantragen – was diese nicht tat. Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina sind seit Mai 1992, Mazedonien

---

15 Die Generalversammlung beschloß mit Res. 2758 (xxvi), „alle Rechte der Volksrepublik China wiederherzustellen und die Vertreter ihrer Regierung als einzige legitime Vertreter Chinas in den Vereinten Nationen anzuerkennen“; seitdem ist die Republik China auf Taiwan in den VN nicht mehr vertreten.

16 Die *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) verwaltete das Land von März 1992 bis September 1993 und überwachte „freie und faire“ Wahlen Ende Mai 1993, die zwar den Bürgerkrieg nicht beendeten, jedoch formal eine Koalitionsregierung aller Bürgerkriegsparteien zustande brachten, worauf diese den Sitz in den Vereinten Nationen einnahm.

17 Diese Nachfolgestaaten der Sowjetunion sind seit 1992 eigenständige VN-Mitglieder, die drei baltischen Staaten schon seit 1991. Die Ukraine und Belarus (Weißrußland) sind seit 1945 VN-Mitglieder neben der Sowjetunion, der sie gleichwohl bis 1991 angehörten; diese Regelung war ein Kompromiß zwischen den Westmächten und Stalin, der 1944 für alle 16 Sowjetrepubliken der UdSSR Sitze in den Vereinten Nationen beansprucht hatte.

seit April 1993 eigenständige VN-Mitglieder. *Es fällt schwer, eine Logik dieser Diskrepanz zu erkennen, es sei denn als die Logik der Macht.*

Die Charta weist in ihrer Präambel und ihrem Artikel 1 der Weltorganisation hauptsächlich zwei Aufgabenfelder zu: negativ die Verhütung künftiger Kriege, positiv die internationale Zusammenarbeit zwecks besserer Lösung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Probleme. Auf diesen beiden Beinen stehen die Vereinten Nationen. Das eindeutige Standbein ist die *Kriegsverhütung*. Sie wird auf Englisch als *International Peace and Security* gekennzeichnet; die übliche deutsche Übersetzung mit *Weltfrieden und internationale Sicherheit* erscheint fragwürdig. Denn der englische Wortlaut bezieht das Adjektiv *international* auf beide Substantive – Frieden und Sicherheit –, und aus dem Kontext geht hervor, daß dieses Adjektiv selbst präzise mit *zwischenstaatlich* zu übersetzen statt einfach zu übernehmen ist.

*Die Vereinten Nationen sind keine Weltregierung. Sie sind auch kein Verbund von Völkern, sondern eine Organisation der Staaten. Ihre Charta ist keine Verfassung der Welt (wie auch immer eine solche zu legitimieren wäre, durch Volksabstimmung oder anderweitig), sondern ein normaler zwischenstaatlicher Vertrag. Die Generalversammlung ist folglich kein Weltparlament, der Generalsekretär kein Präsident der Menschheit, der Haager Internationale Gerichtshof (IGH) kein Weltgerichtshof. Nur dem Sicherheitsrat befiehlt die Charta etwas von der Ursprungsidee der „vier Polizisten“ an.*

### Die nichtständigen Mitglieder und die Abstimmungsregeln im Sicherheitsrat

Seit 1965 gehören dem Sicherheitsrat jeweils zehn Staaten (vorher nur sechs) als nichtständige Mitglieder an. In jedem Jahr wählt die Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit fünf von ihnen für zwei Jahre, in der Praxis ausschließlich nach geographischen bzw. den aus der Zeit des Kalten Krieges stammenden politischen Kriterien: Fünf Sitze stehen den afrikanischen und asiatischen Staaten zu, zwei den lateinamerikanisch-karibischen, zwei den westeuropäischen „und anderen“, ein Sitz den osteuropäischen (vgl. unten zur Generalversammlung).

Der Sicherheitsrat beschließt mit einer Mehrheit von mindestens neun Mitgliedern. Bei „Verfahrensfragen“ (im engsten Sinne) gilt kein Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder, wohl aber bei „allen sonstigen Fragen“. In der Praxis wird Stimmenthaltung oder Abwesenheit einer Großmacht nicht als Veto gewertet.

Jedoch ist auch der *Sicherheitsrat nicht eindeutig als Weltpolizei* konzipiert, trotz seiner gegenüber dem Rat des Völkerbundes erheblich verstärkten Kompetenzen

zur Erzwingung von Frieden in *Kapitel VII* der Charta. Im Widerspruch zu dieser Aufgabe steht insbesondere *Art. 2.7*:

„Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden.“

Zwar fährt der Text unmittelbar fort:

„Die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.“

*Eine Polizei hat im Kampf gegen Verbrecher schlechte Karten, wenn sie unter keinen Umständen die Wohnung eines Verdächtigen betreten (oder abhören) darf, solange noch keine böse Tat begangen wurde. Art. 2.7 stellt die Rückzugsbastion der einzelstaatlichen Souveränität wenigstens für die Innenpolitik dar, wenn schon das einstmals vornehmste Instrument souveräner Außenpolitik, das ius ad bellum, den Regierungen der Staaten aus der Hand gewunden wird.*

Die Vereinten Nationen – Sicherheitsrat und ebenso die Generalversammlung – sind denn auch mit dem Art. 2.7 großzügig umgegangen, wenn der Bösewicht ein schwacher Staat war. Südafrikas *Apartheid*-Gesetzgebung 1948-90 war eindeutig Innenpolitik, dennoch kritisierte und verdamnte die Generalversammlung sie Jahr für Jahr; der dafür beschworene Vorwand, die Apartheid bedrohe den zwischenstaatlichen Frieden in der Region, erwies sich erst ab 1975, als tatsächlich südafrikanische Militärkommandos in den Nachbarländern gegen die Befreiungsbewegungen losschlügen, als eine *self-fulfilling prophecy*. Der Sicherheitsrat war es dann 1991, der dem Irak vorschrieb, wie er mit den Kurden innerhalb seiner Staatsgrenzen umzugehen habe: Dies war ebenfalls – im Unterschied zur Invasion in Kuwait 1990 – eine innere Angelegenheit, mochte auch der Einsatz von Giftgas gegen die Kurden noch so berechnete internationale Empörung auslösen. Überhaupt nichts mit Gefahren für den internationalen Frieden hatte die Diktatur in Haiti zu tun, zu deren Ablösung durch Demokratie die VN von September 1993 bis Juni 1996 eine Blauhelm-Operation in Gang setzten. Als Rechtfertigung für bewaffnete Eingriffe in die Innenpolitik bestimmter Staaten – keineswegs nur mit einem VN-Mandat, sondern immer häufiger nach Gutdünken der Supermacht – schlich sich seit etwa 1990 der schillernde Begriff der *Humanitären Intervention* in die Sprache der Weltpolitik ein.

## Der Sicherheitsrat soll das Kriegsverbot erzwingen

Damit ist die weise Selbstbeschränkung von 1945, den Vereinten Nationen und nur den Vereinten Nationen die Verhinderung von Kriegen zwischen den Staaten zu übertragen – wahrlich keine geringe Aufgabe! – und sie dafür mit der erforderlichen Muskelkraft auszustatten, zunehmend aus dem Blickfeld geraten. Die entsprechenden Absätze der Charta sind nun nicht mehr wie beim Völkerbund nur in der deutschen Überschrift ein „Kriegsverbot“, sondern eindeutig:

„*Art. 2.3* – Alle Mitglieder legen ihre internationalen Streitigkeiten durch friedliche Mittel so bei, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.

*Art. 2.4* – Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Kapitel VII enthält dann die Stufenleiter von Maßnahmen, die der Sicherheitsrat gegen einen Aggressorstaat zu ergreifen hat. Sie beginnt mit der Feststellung, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“ (Art. 39), führt dann über *Vorläufige Maßnahmen* (Art. 40) und *Friedliche Sanktionsmaßnahmen* (Art. 41: „vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen“ usw.) und endet bei der *ultima ratio regum*, wie auf Kanonen der frühen Neuzeit bisweilen in Erz gegossen geschrieben stand – beim letzten Mittel des Krieges in den Händen der nunmehr Vereinten Könige:

„*Art. 42* – Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“

Diese Drohung wirft (mindestens) drei Fragen auf. Woher sollen die VN-Streitkräfte kommen? Was genau ist eine Angriffshandlung? Was soll mit einem Aggressorstaat geschehen, nachdem die VN ihn besiegt haben?

Auf die erste Frage findet sich eine indirekte Antwort in der Charta selbst. Artikel 47 spricht von einem *Generalstabsausschuß* (*Military Staff Committee*), „um den Sicherheitsrat in allen Fragen zu beraten und zu unterstützen, die dessen militärische Bedürfnisse (...) betreffen“. Er besteht aus den Generalstabschefs der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates oder ihren Vertretern. Das erlaubt den Rückschluß, daß diese Großmächte (ganz im Sinne Franklin D. Roosevelts) auch das Bombardieren des Friedensstörers und/oder sonstige Kampfhandlungen erledigen sollten. Soweit die Theorie. Praxis: Den Generalstabsausschuß gibt es tatsächlich, er tritt regelmäßig alle 14 Tage zu einer nichtöffentlichen Sitzung zusammen, die in der Regel nur wenige Minuten dauert<sup>18</sup>; denn: Er hat dem Sicherheitsrat niemals irgendwelche Streitkräfte zur Verfügung gestellt, solche der Fünf Polizisten schon gar nicht. Während des Kalten Krieges war das undenkbar, die Lage hat sich jedoch auch nach seinem Ende nicht verändert.

Die Frage Nr. 2 hat die VN jahrzehntelang beschäftigt. Erst am 14. Dezember 1974 konnte sich die Generalversammlung auf eine *Definition des Begriffs Aggression* einigen.<sup>19</sup> Die entscheidenden Formulierungen lauten:

„*Art. 1* – Aggression bedeutet Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit eines anderen Staates oder auf eine andere mit der Charta der Vereinten Nationen nicht vereinbare Art und Weise, wie sie in dieser Definition aufgeführt ist. Erläuterung: Der Begriff ‚Staat‘ in dieser Definition (a) wird ohne Stellungnahme zur Frage der Anerkennung oder der weiteren Frage verwendet, ob ein Staat Mitglied der Vereinten Nationen ist, und (b) schließt gegebenenfalls den Begriff ‚Staatengruppe‘ ein.

*Art. 3* – Jede der folgenden Handlungen gilt, ohne Rücksicht auf eine Kriegserklärung, (...) als Angriffshandlung:

(a) Die Invasion oder der Angriff durch die Streitkräfte eines Staates auf das Gebiet eines anderen Staates, oder jede auch noch so vorübergehende militärische Besetzung als Folge einer solchen Invasion oder eines solchen Angriffs, oder jede gewaltsame Einverleibung des Hoheitsgebietes eines anderen Staates oder eines Teils davon;

---

18 Vgl. Unser 1992:81

19 Res. 3314 (XXIX), hier zitiert nach Gottfried Zieger: Die Vereinten Nationen. Hannover 1976:315ff.; vgl. a.a.O.:111f. – Die Kommission aus zuletzt 35 Staaten, die diesen Text ausarbeitete, wurde bereits 1952 eingesetzt.

- (b) Die Beschießung oder Bombardierung des Hoheitsgebietes eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates (...)
- (c) Die Blockade der Häfen oder Küsten eines Staates durch die Streitkräfte eines anderen Staates;
- (d) Ein Angriff durch die Streitkräfte eines Staates gegen die Land-, See- oder Luftstreitkräfte oder die See- und Luftflotte eines anderen Staates;
- (e) Der Einsatz von Streitkräften eines Staates, die sich im Hoheitsgebiet eines anderen Staates mit dessen Zustimmung befinden (...) oder jede Verlängerung ihrer Anwesenheit in diesem Gebiet über das Ende der Zustimmung hinaus;
- (f) Die Handlung eines Staates, die in seiner Duldung besteht, daß sein Hoheitsgebiet, das er einem anderen Staat zur Verfügung gestellt hat, von diesem anderen Staat dazu benutzt wird, eine Angriffshandlung gegen einen dritten Staat zu begehen;
- (g) Das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärler oder Söldner durch einen Staat oder für ihn, wenn sie mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, daß sie den oben angeführten Handlungen gleichkommen oder die wesentliche Beteiligung an einer solchen Entsendung.

*Art. 4* – Die obige Aufzählung der Handlungen ist nicht erschöpfend; der Sicherheitsrat kann feststellen, daß andere Handlungen ebenfalls eine Aggression nach den Bestimmungen der Charta darstellen.

*Art. 7* – Keine Bestimmung dieser Definition, insbesondere Artikel 3, kann in irgendeiner Weise das aus der Charta hergeleitete Recht auf Selbstbestimmung, Freiheit und Unabhängigkeit von Völkern beeinträchtigen, denen dieses Recht gewaltsam entzogen wurde (...), insbesondere Völker unter Kolonial- und Rassenherrschaft oder andere Formen der Fremdherrschaft; auch nicht das Recht dieser Völker, zu diesem Zweck zu kämpfen und zu versuchen, Unterstützung zu erhalten. (...)

Bezeichnend für diese Definition des Schlüsselbegriffs der Friedenssicherung ist auf den ersten Blick, wie altmodisch sie erscheint. Für sie gibt es als Akteure der internationalen Politik bis zum vorletzten Artikel nur die Staaten. Dann aber tauchen in Artikel 7 plötzlich die kriegführenden Befreiungsbewegungen auf, und sie werden von der Anklage der Aggression einfach freigestellt. Wenn also beispielsweise die *Palestine Liberation Organisation* (PLO) vom Gebiet des Libanon aus und mit Unterstützung Syriens militärische Angriffe gegen Israel startet, ist das keine Aggression. Sobald die israelische Armee deshalb im Libanon einmarschiert, ist der Tatbestand der Aggression gegeben. Beide Eigenschaften des Textes

gehen auf sowjetische Entwürfe zurück. Vielleicht sah auch deshalb Moskau 1990/91 keinen Anlaß, sein Veto gegen die anti-irakischen Resolutionen des Sicherheitsrates einzulegen, als Saddam Hussein buchstabengetreu die Aggression Iraks gegen Kuwait vollzogen hatte.

Es bleibt die dritte Frage zu beantworten, was mit einem Aggressorstaat geschehen soll, nachdem die militärische Macht der Vereinten Nationen ihn besiegt hat. Die Antwort ist ebenso einfach wie unbefriedigend: Für diesen Fall ist nichts vorgesehen, weder in der Charta (abgesehen von der Leerformel „Wiederherstellung des Weltfriedens“ ...) noch in später beschlossenen Dokumenten. Dabei mußten doch die Politiker 1945 die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reiches und Japans vor Augen haben, ihre militärische Besetzung durch die Siegermächte und ihre zeitweilige Verwaltung durch alliierte Militärregierungen. Die Artikel 53 und 107 der Charta klammern diese Maßnahmen ausdrücklich aus der Zuständigkeit der VN aus, was plausibel war, denn sie waren im Juni 1945 bereits von der Großmächten untereinander vereinbart. *Aber man hätte doch für künftige Situationen Vorsorge treffen können.*

Die Praxis: Bei der ersten Militäroperation unter der blauen VN-Flagge gegen einen Aggressorstaat – im *Koreakrieg* 1950 – wollte der amerikanische General Douglas *MacArthur*<sup>20</sup> (1880-1964) Nordkorea genauso behandeln, wie seine Regierung fünf Jahre zuvor Japan oder Deutschland behandelt hatte. Er ließ seine Soldaten zum Yalufluß marschieren, womit sie das gesamte Gebiet Nordkoreas besetzt hätten. US-Präsident *Truman* sah sein Kriegsziel (denn in Wirklichkeit war dies natürlich sein Krieg und nicht einer der Vereinten Nationen) anders, und *Kim Il Sung* blieb in Pjöngjang ebenso an der Macht wie *Saddam Hussein* (\*1937) in Bagdad vierzig Jahre später, als eine wiederum von den USA geführte Allianz im Auftrag des Sicherheitsrats den *Zweiten Golfkrieg* führte.

## Die Generalversammlung ist kein demokratisches Parlament

Über die *Generalversammlung* der Vereinten Nationen wurde oben bereits gesagt, sie sei kein Weltparlament. Wie also ist sie konzipiert? Historisch gesehen, einerseits als Fortschreibung der Versammlung des Völkerbundes, andererseits zur Beruhigung der kleineren Mitgliedstaaten angesichts ihres Mißtrauens gegen die

---

20 *MacArthur*, im Zweiten Weltkrieg berühmt geworden als Verteidiger und Rückeroberer der Philippinen gegen die Japaner, war seit der Kapitulation Japans im September 1945 amerikanischer Militärgouverneur in Japan. Im Juni 1950 übertrug Präsident *Truman* ihm das Kommando über die VN-Truppen in Korea, die als Achte Armee der USA zusammengefaßt waren.

Großmächte 1944/45. Jeder Staat hat dort eine Stimme – von China bis San Marino –, nur der Sowjetunion wurden durch die separate Aufnahme der Ukraine und Weißrußlands (heute Belarus) drei Stimmen zugestanden. An diesem Prinzip wird sich ebensowenig ändern wie am Vetorecht der Großmächte im Sicherheitsrat. *Schwärmerische Vorschläge zu einer „Demokratisierung“ der Vereinten Nationen laufen ins Leere.* Die Generalversammlung darf über alles und jedes beraten, aber ihre Beschlüsse sind gemäß den Artikeln 10 und 11 der Charta bloße *Empfehlungen* an den Sicherheitsrat oder an Mitgliedstaaten. Die Generalversammlung ist nicht mehr, aber auch nicht weniger als ein Diskussionsforum für die Regierungen; speziell ihre Korridore, auf Englisch sagt man *Lobbies*, haben oft als Ort für vertrauliche Fühlungen und Verhandlungen gedient. Einmal allerdings, 1950, haben die USA versucht, ihren Gegner Sowjetunion auszuhebeln, indem sie die (ihnen damals sichere) Mehrheit der Generalversammlung mit dem Mantel des Sicherheitsrats umkleideten; auf die damals beschlossene *Uniting-for-Peace-Resolution*, die den USA das Grüne Licht zur militärischen Verteidigung Südkoreas und der VN-Flagge verschaffte, wird im Zusammenhang der Friedenssicherung einzugehen sein.

### Struktur der Generalversammlung der Vereinten Nationen

- Mitte des Jahres 1998 sind 185 Staaten Mitglieder der Vereinten Nationen und entsenden folglich Delegationen in die Generalversammlung. Nur die Mitwirkung Jugoslawiens ist suspendiert, da die aus Serbien und Montenegro bestehende neue Bundesrepublik Jugoslawien keinen Aufnahmeantrag gestellt hat.
- Die Mitgliedstaaten werden inoffiziell nach geographischen, aber auch politischen Gesichtspunkten (letztere stammen aus dem Kalten Krieg) in fünf Gruppen zusammengefaßt:
  - Afrikanische Staaten (53, einschließlich Nordafrika und Afrika benachbarte Inseln, z.B. Mauritius)
  - Asiatische Staaten (49, einschließlich zentralasiatische Staaten der ehemaligen Sowjetunion)
  - Osteuropäische Staaten (20, einschließlich Nachfolgestaaten Jugoslawiens und Staaten Transkaukasiens)
  - Lateinamerikanische und karibische Staaten (33, einschließlich Cuba)
  - Westeuropäische und andere Staaten (26, einschließlich Türkei, Kanada, Australien und Neuseeland, Island)
  - Die USA haben sich keiner Gruppe angeschlossen; sie arbeiten als Beobachter in Gruppe 5 mit. Israel und Estland gehören keiner Gruppe an. Die Türkei arbeitet auch in Gruppe 2 mit.

Der *Generalsekretär* der Vereinten Nationen schließlich ist ein undankbares Amt. Er muß den Spagat wagen zwischen der Rolle eines Bürovorstehers, wie es die Charta will, und den hochgeschraubten Erwartungen, die sich bei den (echten) Völkern und in den Medien der Welt auf ihn richten – umso mehr, je deutlicher der Sicherheitsrat bei der Kriegsverhütung versagt. Dann soll der Generalsekretär als Diplomat vermitteln, obwohl ihm kein weltweiter diplomatischer Dienst als Informationshintergrund zur Verfügung steht, oder gar als Oberbefehlshaber von Friedenstruppen exekutive Gewalt ausüben. Der Versuch, diese zuletzt genannte Rolle wirklich zu spielen, hat dem zweiten VN-Generalsekretär, Dag *Hammar skjöld* (1905-1961), das Leben gekostet.<sup>21</sup> Ein Menschenalter später strebte Generalsekretär Boutros *Boutros-Ghali* (\*1922)<sup>22</sup> zu Beginn seiner Amtszeit 1992 danach, direkten Zugriff auf Satelliteninformation und einen eigenen Diplomatischen Dienst in den Hauptstädten der Staaten zu erhalten; das machte ihn bei der Supermacht USA so unbeliebt, daß sie 1996 eine zweite fünfjährige Amtsperiode des ägyptischen Staatsmanns verhinderten.

## Sonderorganisationen

Wie zuvor angedeutet, stellten die Gründer der Vereinten Nationen von Anfang an die neue Weltorganisation auf zwei Beine. Dabei ist die bisher hier betrachtete negative Aufgabe – Kriegsverhütung – offensichtlich das Standbein. Als Spielbein wurde ihr die *Zusammenarbeit der Staaten für Sozialen Fortschritt und Besseren Lebensstandard* hinzugefügt. Diese Begriffe finden sich bereits in der Präambel der Charta. Ursprünglich war geplant, die zweite, positive Aufgabe völlig funktionalen *Sonderorganisationen* zu übertragen, wofür die vom Völkerbund übernomme-

---

21 Hammar skjöld, seit April 1953 Generalsekretär der Vereinten Nationen, stammte aus Schweden. Er übte ab Juli 1960 die Befehlsgewalt über die auf Beschluß des Sicherheitsrats in die Republik Kongo-Kinshasa entsandte Friedenstruppe aus (*Opérations des Nations Unies au Congo* – ONUC). Er kam bei einer Vermittlungsmission zwischen der kongolesischen Zentralregierung und der Regierung der abgespaltenen Provinz Katanga am 17. September 1961 beim Absturz seines Flugzeugs im Grenzgebiet zu Zambia (damals Nord-Rhodesien) ums Leben. Die Unfallursache wurde nie zufriedenstellend aufgeklärt; im August 1998 behauptete die südafrikanische Wahrheits- und Versöhnungskommission, ihr lägen Dokumente über ein Mordkomplott der Geheimdienste der USA, Großbritanniens und Südafrikas gegen Hammar skjöld vor.

22 Boutros-Ghali stammt aus der christlichen Minderheit Ägyptens. Er lehrte Völkerrecht an der Universität Kairo und wurde 1977 von Präsident Sadat zum Außenminister berufen. Ende 1991 wählten ihn Sicherheitsrat und Generalversammlung zum VN-Generalsekretär. Vgl. Boutros Boutros-Ghali: *Unvanquished. A US-UN-Saga*. New York 1999.

ne ILO das Modell lieferte. So entstanden im System der VN alsbald eigenständige Organisationen<sup>23</sup>

- für Ernährung und Landwirtschaft (*Food and Agricultural Organization* – FAO) am 16. Oktober 1945, seit 1951 in Rom ansässig;
- für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* – UNESCO) am 14. Dezember 1946, mit Sitz in Paris;
- die Weltgesundheitsorganisation (*World Health Organization* – WHO) am 7. April 1948, mit Sitz in Genf; schließlich mit erheblicher Verspätung
- die Organisation für Industrielle Entwicklung (*United Nations Industrial Development Organization* – UNIDO) am 1. Januar 1986 mit Sitz in Wien, wo sie zuvor seit 1967 als (unselbständiges) ständiges Sonderorgan der Generalversammlung gearbeitet hatte.

Keine Sonderorganisation der VN im strengen Sinne, vielmehr eine autonome zwischenstaatliche Organisation mit Anlehnung an das VN-System ist die 1957 gegründete Internationale Atomenergie-Organisation (*International Atomic Energy Agency* – IAEA) mit Sitz in Wien. Ihre wichtigste politische Aufgabe ist zu garantieren, daß kein Staat, der dem *Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen* (s. Kap. 7) als Nicht-Atomwaffenstaat beigetreten ist, dann doch nukleares Material von friedlichen für militärische Zwecke abzweigt.

Für die Neuregulierung der *Weltwirtschaft* waren in der Gründungsphase der Vereinten Nationen der *Internationale Währungsfonds* (IWF, englisches Akronym IMF) und die *Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung* (englisches Akronym IBRD) als *Weltbank* vorgesehen, sowie eine *Internationale Handelsorganisation* (ITO). Die beiden erstgenannten Institutionen wurden nach einer in Bretton Woods (New Hampshire/USA) vom 1.-22. Juli 1944 tagenden Konferenz tatsächlich gegründet. Jedoch trat ihnen (Stichwort: Ursprünge des Kalten Krieges) die Sowjetunion nicht bei, und die Staaten ihrer Einflußsphäre mußten, soweit sie es doch getan hatten, alsbald wieder austreten. Man kann IWF und Weltbank also – in politischer Sicht – bis 1990 nicht dem VN-System zurechnen, dessen Wesensmerkmal die gemeinsame Präsenz der fünf „Polizisten“ war und ist.

---

23 Die folgende Aufzählung enthält nur die politisch wichtigsten Sonderorganisationen. Hinzu kommen die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) in Montreal, der Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) in Rom, die Seeschiffahrts-Organisation (IMO) in London, die schon 1865 gegründete Fernmeldeorganisation (ITU) in Genf, der seit 1874 bestehende Weltpostverein (UPU) in Bern sowie Weltorganisationen für geistiges Eigentum (WIPO) und für Meteorologie (WMO) in Genf.

Die ITO wiederum scheiterte am Kongreß der USA, dem die 1948 nach langen internationalen Verhandlungen formulierte *Havanna-Charta* nicht behagte; zwar fußte sie auf amerikanischen Vorschlägen aus dem Jahre 1945, die im Geiste des Freihandels einen weltweiten Abbau von Zöllen und Kontingenten vorsahen. Aber eine für Überwachung solcher Regeln kompetente ITO hätte auch die USA verpflichtet, ihre eigene Tür offenzuhalten, und zur Förderung der heimischen Wirtschaft hielten allzuvielen amerikanischen Volksvertreter Protektionismus für gelegentlich angezeigt.<sup>24</sup> So kam nur am 31. Oktober 1947 ein ursprünglich als Teil der ITO konzipiertes Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade* – *GATT*) zustande. Seit 1964 versuchen die Regierungen der sogenannten Dritten Welt, sich auf der alle vier Jahre tagenden *VN-Konferenz für Handel und Entwicklung* (*UNCTAD*) etwas Gehör bei den Industrienächten zu verschaffen, scheiterten aber Ende der 1970er Jahre mit ihrem Programm einer Neuen Weltwirtschaftsordnung. Erst 1995 ging aus der sogenannten Uruguay-Runde des GATT (der bisher letzten einer Reihe von Fortschreibungs-Konferenzen)<sup>25</sup> die straffer verfaßte *World Trade Organization* (*WTO*) hervor, die seitdem insbesondere der als protektionistisch verschrieenen Europäischen Union das Leben sauer macht.<sup>26</sup>

## Die Finanzen der Vereinten Nationen

Die *Finanzierung* der Vereinten Nationen ist im Prinzip plausibel geregelt, wirft aber in der Praxis seit langem Probleme auf, hat zur Diskussion zahlreicher Reformvorschläge geführt und wird insbesondere in den USA politisch instrumentalisiert. Es wäre von Anfang an absurd gewesen, das Gleichheitsprinzip der Generalversammlung – Ein Staat Eine Stimme – auf die Finanzen anzuwenden. Vielmehr folgte man dabei dem Prinzip, die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Wirtschaftskraft zu belasten, gewissermaßen als Gegenleistung zu ihren ebenso bemessenen Stimmrechten bei der Weltbank und beim IMF.

Insgesamt ist das *Budget* der Weltorganisation fast beschämend bescheiden – in eklatantem Widerspruch zur lautstarken Kritik an angeblicher administrativer Verschwendung, die vor allem einige Kongressabgeordnete in Washington regel-

---

24 Vgl. Hartmut Berg: Internationale Wirtschaftspolitik. Göttingen 1976:58f.

25 Vgl. Bernhard May: Die Uruguay-Runde. Verhandlungsmarathon verhindert trilateralen Handelskrieg. Bonn 1994, x+181 S. (DGAP – Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 86)

26 Vgl. Wolfgang Benedek: Die neue Welthandelsorganisation (WTO) und ihre internationale Stellung. *Vereinte Nationen* (Bonn – DGVN) 43-1995-1:13-19; Renato Ruggiero [Generaldirektor der WTO 1995-98]: Chancen und Herausforderungen. Neue Aufgaben für die Welthandelsorganisation. *Internationale Politik* (Bonn – DGAP) 51-1996-7:39-46

mäßig anstimmen.<sup>27</sup> Für den bei den Vereinten Nationen üblichen Zweijahreszeitraum 1998-99 beschloß die Generalversammlung im Dezember 1997 reguläre Ausgaben in Höhe von *US-\$ 2.532.331.200*, also pro Jahr rund 2 Milliarden DM.<sup>28</sup> Man bedenke daneben den Haushalt der einen Stadt Berlin in Höhe von DM 43 Milliarden (1995). Die ebenfalls von der Generalversammlung festgelegten Beiträge der Mitgliedstaaten bewegen sich zwischen einem Höchstsatz von 25 und einem niedrigstsatz von 0,02% (vgl. Tabelle).

#### VN-Beitragssätze von mehr als 1% des regulären Budgets 1998

USA	25,000 %	Japan	17,981 %
Deutschland	9,630 %	Frankreich	6,494 %
Italien	5,394 %	Großbritannien	5,076 %
Rußland	2,873 %	Kanada	2,825 %
Spanien	2,571 %	Niederlande	1,619 %
Brasilien	1,514 %	Australien	1,471 %
Schweden	1,099 %	Belgien	1,096 %

Die „Friedenserhaltenden Einsätze“ (*Peacekeeping Operations*) der Vereinten Nationen haben mit wenigen Ausnahmen<sup>29</sup> ihre eigenen Budgets, für die ebenfalls verbindliche Beiträge von allen Mitgliedstaaten eingefordert, jedoch keineswegs immer voll bezahlt werden; hier sollen die Großen etwas höhere Anteile übernehmen. 1989-91 lagen die Gesamtausgaben der VN für *Peacekeeping* im Jahresdurchschnitt bei \$ 500 Millionen, dann schnellten sie sprunghaft bis zu einem vorläufigen Höchststand von \$ 3.364 Millionen im Jahre 1995 hinauf (vor allem durch die Operationen im ehemaligen Jugoslawien).<sup>30</sup> Für das Jahr 1996 hat Generalsekretär Boutros-Ghali berichtet, daß

27 Vgl. Wilfried Koschorrek: Zahlungsfähigkeit versus Zahlungsbereitschaft. Die Debatte um die Beiträge zu den Vereinten Nationen. *Vereinte Nationen* (Bonn) 45-1997-5:161-167, mit einer Tabelle der Veranlagung 1997, die auch Änderungsvorschläge der EU, der USA und der Gruppe 77 (=Dritte Welt) dokumentiert.

28 Quelle: United Nations Handbook 1998:342-344; vgl. *Vereinte Nationen* (Bonn) 46-1998-1:21-23

29 UNTSO in Israel/Palästina und UNMOGIP in Indien/Pakistan (vgl. Kapitel 9) werden aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen finanziert.

*Peacekeeping*-Beiträge in einer Höhe von insgesamt \$ 2.859 Millionen festgesetzt wurden, aber bis zum 31. Juli nur \$ 682 Millionen eingegangen waren; das reguläre Budget der Vereinten Nationen betrug für dieses Jahr \$ 1.701 Millionen – davon waren am 31. Juli \$ 874 Millionen in der Kasse.<sup>31</sup>

Wieviel Geld genau der mit Abstand säumigste Beitragszahler, die Vereinigten Staaten von Amerika, den Vereinten Nationen kumulativ schuldet, ist umstritten. Ende 1998 sprach das VN-Sekretariat in New York von \$ 1,4 Milliarden, Washington von „nur“ 1,02 Milliarden. Selbst Präsident Bill Clinton (\*1946) verlangte – obwohl das Weiße Haus den Vereinten Nationen im allgemeinen wohlwollender gegenübertritt als der Kongreß –, daß der amerikanische Beitrag von 25 auf 20% des regulären Budgets gedrückt werden solle, und der Kongreß begrenzte den *Peacekeeping*-Beitrag der USA auf 25%, während die VN 31% fordern.<sup>32</sup>

Generalsekretär Kofi Annan (\*1938)<sup>33</sup>, der als Wunschkandidat der USA 1997 dieses Amt antrat, sagte wenig später in einem Interview für ein deutsches Nachrichtenmagazin<sup>34</sup>:

„Ich möchte den Amerikanern sagen: Ihr seid Mitglied in einer Weltgemeinschaft, die nach festen Regeln funktioniert. Ihr werdet dort gebraucht, eure Führung ist wichtig. Aber auch ihr seid auf diese Organisation angewiesen. Deswegen tut euch mit anderen reformwilligen Regierungen zusammen und stärkt die UNO. Im übrigen – die Vereinigung der Staaten dieser Welt gibt weniger Geld aus als die New Yorker Polizei und beschäftigt weniger Angestellte als der amerikanische Kongreß. (...)

Wenn alle vertragsgemäß zahlen würden, hätten wir keine Finanzkrise. Ich wünschte mir Regeln, nach denen säumige Zahler ihr Stimmrecht bei der Uno nur ausüben können, wenn sie ihre Beiträge tatsächlich voll oder mindestens zur Hälfte bezahlt haben – Stimmrecht nur gegen Geld.“

30 Berechnungen von Michael Renner (World Watch Institute)

31 Boutros Boutros-Ghali: The 50th Anniversary Annual Report on the Work of the Organization 1996. New York 1996:58f. Vgl. Anthony McDermott: United Nations Financing Problems and the New Generation of Peacekeeping and Peace Enforcement. Providence (RI/USA) 1994, ix+115 S. (Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies ö Brown University –, Occasional Paper 16)

32 Vgl. Robert von Rimscha: Kongreß verhindert die Begleichung der Schulden bei der UNO. *Tagespiegel* (Berlin) 14.03.1998

33 Annan stammt aus Ghana. Er studierte Wirtschaftswissenschaften und arbeitet seit 1962 fast ohne Unterbrechung im Apparat der Vereinten Nationen. 1993 wurde er Untergeneralsekretär für Friedenssicherung, 1995/96 war er Sonderbeauftragter für das ehemalige Jugoslawien.

34 „Stimmrecht nur gegen Geld“. *Spiegel* (Hamburg) 21.07.1997

Der Generalsekretär hielt es für überflüssig, deutsche Leser auf Art. 19 der VN-Charta hinzuweisen, der ausdrücklich vorsieht, daß Mitgliedstaaten ihr Stimmrecht in der Generalversammlung einbüßen, wenn die Beitragsrückstände zwei Jahresansätze erreichen. Wie jedermann aus den oben mitgeteilten Ziffern errechnen kann, liegen die USA weit über dieser Marke; dennoch war von einem Entzug des Stimmrechts nie die Rede – vielleicht, weil die Generalversammlung (gemäß Art. 19, letzter Satz) überzeugt davon ist, daß „der Zahlungsverzug auf Umständen beruht, die dieses Mitglied nicht zu vertreten hat“.

Nur in amerikanischer Sicht bedürfen die Vereinten Nationen der Reform vorzüglich im Bereich des finanziellen Managements. Andere – politisch Handelnde und Wissenschaftler – zerbrechen sich den Kopf eher über die konkreten Probleme der Friedenssicherung oder über die angesichts organisatorischen Wildwuchses fällige Neustrukturierung des Entwicklungseinsatzes der Vereinten Nationen<sup>35</sup>; wir kommen darauf in den folgenden Kapiteln zurück.

*Nur die deutsche Bundesregierung pochte seit der Wiedervereinigung hartnäckig auf Reformbedarf bei der Zusammensetzung des Sicherheitsrats – speziell in der Amtszeit von Klaus Kinkel (FDP) als Außenminister. Er meinte damit einen ständigen Sitz für Deutschland, ohne je deutlich zu sagen, ob damit auch das Vetorecht beansprucht würde.*

Der Vorstoß hatte nie eine Chance auf Erfolg. Denn neue ständige Sitze im Sicherheitsrat fordern vor allem Staaten aus der Dritten Welt. Aber sie können sich nicht einigen, wer von ihnen dann Afrika, Asien oder Lateinamerika unter den Weltpolizisten vertreten soll.<sup>36</sup> Kofi Annan weiß das; das vorstehend bereits zitierte Interview schließt mit dem Wortwechsel:

*„Spiegel: Regen Sie auch eine Neubesetzung des Sicherheitsrates an, etwa einen ständigen Sitz für Deutschland?*

*Annan: Ich bin zwar kürzlich von einem erfolgreichen Deutschlandbesuch zurückgekehrt. Aber davon lasse ich doch lieber die Finger. Über die Zusammensetzung des Sicherheitsrats entscheiden allein die Mitgliedstaaten.“*

---

35 Vgl. im deutschen Schrifttum u.a. Bertrand 1988, Czempel 1994, Hüfner (Hg.) 1994

36 Eine Kommission unter Vorsitz des deutschen Altbundespräsidenten Richard von Weizsäcker und des Pakistani Moeen Qureshi schlug 1995 vor, den Sicherheitsrat von 15 auf höchstens 23 – darunter fünf neue ständige – Mitglieder zu erweitern. 1997 schloß sich der Präsident Malaysias im wesentlichen diesem Vorschlag an. Anteil an der Blockierung einer Erweiterung hatten vor allem die USA, Italien und Ägypten. Vgl. Robert von Rimscha im *Tagesspiegel* (Berlin) 25.11.1998

Die Welt muß bis auf weiteres damit rechnen, daß die Vereinten Nationen so bleiben, wie sie sind. Sie sind nach dem Ende des Kalten Krieges im großen Ganzen immer noch so, wie die Konstrukteure der Charta sie sich 1944 und 1945 – also vor Ausbruch des Kalten Krieges – gedacht haben. Sie sind keine perfekte Weltorganisation für die Anforderungen des 21. Jahrhunderts. Aber sie könnten viel schlechter sein.