

Arbeitspapier zur Tagung:

Globalisierung als Aufgabe

Handlungsmöglichkeiten und Gestaltungsoptionen der Politik

Expertenkolloquium der Evangelische Akademie Loccum

vom 10. bis 12. Dezember 1999

Volker Weyel

Friedensmacht - abhängig vom politischen Willen der Staaten

Zu den Handlungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen

Friedensverträge pflegen am Schluß von Kriegen zu stehen. So nimmt es auch nicht wunder, daß die beiden Weltfriedensorganisationen dieses Jahrhunderts am Ende der Weltkriege entstanden sind: der 1919 geschaffene Völkerbund wie die 1945 gegründeten Vereinten Nationen. Dabei hatte der Völkerbund ein wichtiges Manko, denn er umfaßte keineswegs alle Völker und Länder. So standen die Vereinigten Staaten von Amerika abseits (obwohl die Idee von ihrem Präsidenten Woodrow Wilson ausgegangen war). Auch waren in der Folgezeit bedeutende Mächte nicht oder nicht mehr Mitglied, was etwa für das Deutsche Reich gilt, das erst 1926 zugelassen wurde, aber bereits sieben Jahre später, zu Beginn der NS-Zeit, seinen Austritt erklärte. Die Sowjetunion wurde 1934 Mitglied, aber 1939 wegen ihres Überfalls auf Finnland ausgeschlossen.

Universalität fast erreicht

Die Vereinten Nationen hingegen sind mittlerweile der Universalität näher denn je; mit der Aufnahme der Pazifikstaaten Kiribati, Nauru und Tonga wächst die Weltorganisation auf 188 Mitglieder. Draußen stehen nur noch Tuvalu (ein weiterer Inselstaat des Südpazifik), der Staat der Vatikanstadt (den man freilich als einen Sonderfall ansehen mag) - und die Schweiz. „China“ übrigens erscheint in den offiziellen Verzeichnissen der Staaten nur einmal, gingen doch über Jahrzehnte hinweg sowohl die Regierung in Beijing wie die Behörden in Taipeh auf Formosa von nur „einem China“ aus, dessen jeweils anderer Teil nur eben von den falschen Leuten beherrscht werde. Der Sitz Chinas in Sicherheitsrat und Generalversammlung wurde bis zum 25. Oktober 1971 von der Regierung der „Republik China“ in Taipeh eingenommen - von den „Nationalchinesen“, denen nun die „Rotchinesen“ folgten.

Ausgetreten ist in der 54-jährigen Geschichte der Vereinten Nationen noch kein Staat; in der UN-Charta findet sich eine Bestimmung über den Austritt aus der Organisation erst gar nicht. Intermezzo ist der „Rückzug“ Indonesiens zu Jahresbeginn 1965 geblieben, mit dem es gegen die Wahl Malaysias in den Sicherheitsrat protestieren wollte. Im September 1966 nahm Jakarta seine Mitarbeit in der Weltorganisation wieder auf. Stalins Sowjetunion boykottierte in der Frühzeit einige Sitzungen des Sicherheitsrats, wahrte aber insgesamt ihre Interessen lieber innerhalb der Organisation, etwa durch Einlegen des Vetos. Einige Jahrzehnte später winkte ein US-Diplomat zwar schon im Geiste (und geographisch falsch) von einem Hafenkai der Ostküste aus den UN zum Abschied „in den Sonnenuntergang“ nach, doch zog auch die den Vereinten Nationen zeitweise äußerst reserviert gegenüberstehende Regierung Ronald Reagans den Verbleib in der Organisation einem Ausscheiden vor. Selbst Staaten, die vom Sicherheitsrat mit Sanktionen belegt wurden, blieben Mitglied; Irak wie Libyen gehö-

ren weiterhin den UN an. Es hat auch keinen Ausschluß nach Artikel 6 der UN-Charta, die eine solche Maßnahme gegenüber einem Mitglied vorsieht, „das die Grundsätze dieser Charta beharrlich verletzt“, gegeben, auch keine Anwendung des Art. 5, der gegenüber einem Mitglied, „gegen das der Sicherheitsrat Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen getroffen hat“, die Suspension der Mitgliedsrechte zuläßt. Ein anderer, der Suspension allerdings benachbarter Weg wurde im Falle Jugoslawiens beschritten; dessen Mitgliedschaft ist seit 1992 sozusagen eingefroren, da die große Mehrheit der Staaten das alte Jugoslawien Titos untergegangen sieht und den Nachfolgeanspruch der jetzigen Belgrader Regierung nicht akzeptiert.

Kollektive Sicherheit - ein Ding der Unmöglichkeit?

Ursprüngliches Ziel der Vereinten Nationen war es, ein Gebäude der kollektiven Sicherheit zu errichten, ein System, das den Frieden brechende Mitglieder zur Räson bringt, notfalls durch Gewalt. Es ist also nicht wie ein Bündnis nach außen, gegen Dritte gerichtet, sondern trifft Vorsorge gegen eine Verletzung aus den eigenen Reihen. Die „kollektive Sicherheit“ ist allerdings, worauf der Friedensforscher Ernst-Otto Czempiel hingewiesen hat, ein Mythos, insoweit sie „zwischen den Großmächten entweder überflüssig oder nicht anwendbar ist“. Man kann den Sachverhalt dadurch illustrieren, daß selbst in den fünfziger Jahren, als die Weltorganisation weithin von den Vereinigten Staaten dominiert wurde, eine militärische Instrumentalisierung der UN gegen die Sowjetunion nicht möglich gewesen wäre. Sieht man einmal von der rechtlichen Schranke des Vetos im Sicherheitsrat, über das die Sowjetunion ja verfügte, ab, so liegt auf der Hand, daß dies sogleich den Dritten Weltkrieg bedeutet hätte. Doch war das im berühmten Kapitel VII der Charta („Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“) vorgesehene, notfalls auch militärisches Vorgehen gegen den Friedensbrecher ins Auge fassende System ohnehin nicht Realität geworden. Es konnte nicht zum Tragen kommen, weil der schon bald nach Gründung der Vereinten Nationen aufbrechende Ost-West-Gegensatz gemeinsame Aktionen weitgehend verhinderte. Erst nach der Zeitenwende zu Beginn unseres Jahrzehnts konnte das mit der „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ betraute Organ der Vereinten Nationen - der Sicherheitsrat - seine Rolle so ausfüllen, wie die Charta es vorsieht.

Die Vereinten Nationen aber blieben auch in der Zwischenzeit und in dem gegebenen beengten Rahmen handlungsfähig. Zwischen dem genannten Kapitel VII und Kapitel VI („Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten“) schob sich die Praxis des ungeschriebenen Kapitels „Sechseinhalb“ - die Entsendung von Blauhelmsoldaten. Sie wurden gewissermaßen als Puffer zwischen die Streitkräfte der Streitparteien postiert: zwischen Israelis und Arabern im Nahen Osten, zwischen Griechen und Türken in Zypern, zwischen Iranern und Irakern nach dem Ersten Golfkrieg. Das Ende des Kalten Krieges und der mit ihm einhergehenden Konfrontation im Sicherheitsrat führte zu einer raschen Zunahme solcher Missionen. Mitte dieses Jahrzehnts war der Höhepunkt mit fast 80 000 Blauhelmträgern erreicht; 1994 und 1995 belief sich das Volumen der Sonderhaushalte für die Friedensoperationen der Vereinten Nationen auf mehr als 3 Milliarden US-\$ im Jahr. Die Anforderungen an die Friedenstruppen wuchsen; rein militärische Aspekte traten zurück, zusätzliche Aufgaben der Friedensoperationen etwa auf dem Gebiet der Menschenrechte kamen hinzu.

Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft

Es zeigte sich allerdings bald, daß die Staaten zunehmend Zurückhaltung beim Aufstellen neuer Friedensmissionen übten; immer öfter scheute man Engagement und vor allem Kosten. Immer öfter auch war vom „Scheitern“ der Vereinten Nationen die Rede. Für die Öffentlichkeit des mächtigsten Landes der Welt wurden Fernsehbilder zum kollektiven Trauma: sie zeigten die Leiche eines US-Soldaten, die von somalischen Freischärlern durch den Straßendreck Mogadischus geschleift wurde. Außer Betracht

blieb dabei, daß zuvor eine amerikanische Spezialeinheit unter direktem US-Befehl ohne Wissen der UN-Friedenstruppe einen Einsatz durchgeführt hatte, der schrecklich fehlgeschlagen war; gleichwohl wurde die Verantwortung den UN angelastet. Heftig fiel auch die Kritik von Teilen der westlichen Öffentlichkeit am „Versagen“ der UNPROFOR, der „Schutztruppe der Vereinten Nationen“ im ehemaligen Jugoslawien, aus. Hier wie in anderen Fällen waren es die UN-Mitgliedstaaten - und in erster Linie die mächtigsten unter ihnen, die auch im Sicherheitsrat den Ton angeben -, die der Organisation nicht die erforderlichen materiellen, personellen und politischen Mittel an die Hand geben wollten, um die ihr zugewiesenen Aufgaben auch erfüllen zu können.

Besonders deutlich drückt sich die Diskrepanz zwischen den Anforderungen an die UN und der eigenen Leistungsbereitschaft in den Schulden aus, die die Staaten bei der Weltorganisation haben. Dabei geht es nicht um die freiwilligen Leistungen, die beispielsweise an das Kinderhilfswerk (UNICEF) oder das Entwicklungsprogramm (UNDP) entrichtet werden; es geht um die gemeinsam beschlossenen Pflichtbeiträge, die die Mitglieder der Staatenorganisation zahlen müssen. Die Außenstände der UN beliefen sich Ende 1998 auf 2 Milliarden US-\$. Anfang 1999 fielen 42 Mitgliedstaaten unter die Bestimmungen des Artikels 19 der Charta, hatten also ihr Stimmrecht in der Generalversammlung verwirkt, weil sie mit mindestens zwei Jahresbeiträgen im Rückstand waren. Drei Viertel der unbezahlten Beiträge zum regulären Haushalt allerdings entfielen auf nur ein Mitglied: die USA. Schleppende Begleichung der Schulden und immer neue Beitragszurückhaltungen Washingtons sind das Resultat innenpolitischer Winkelzüge - und der bei einem Teil der politischen Klasse und der Öffentlichkeit tief sitzenden Abneigung, im internationalen System womöglich einmal nicht die bestimmende Kraft zu sein.

Ausweg Vereinten Nationen

Die anderen westlichen Staaten, zumal die europäischen, zeigen Unbehagen angesichts der Zahlungsmoral der USA und deren Tendenz, sich selbst auf anderen Gebieten über einmal eingegangene völkerrechtliche Verpflichtungen hinwegzusetzen. Gleichzeitig aber wirken sie an Maßnahmen auch militärischer Art mit, die außerhalb des Rahmens der Vereinten Nationen erfolgen. Im Zusammenhang mit der Kosovo-Krise mochte es eine Zeitlang so aussehen, als übernehme die „G-7“, also die Gruppe der sieben reichsten Industrieländer, respektive die „G-8“ (die G-7 plus Rußland) die Aufgaben des UN-Sicherheitsrats.

Allerdings zeigt gerade die Art und Weise der politischen Beendigung des Kosovo-Krieges, daß man sich - wie zuvor in vergleichbaren Fällen - schließlich doch der Vereinten Nationen entsinnen mußte. Der Sicherheitsrat bot den äußeren Rahmen und war die internationale Legitimationsinstanz, um die Regelungen für die Nachkriegszeit festzulegen. 14 der 15 Mitglieder des Rates stimmten am 10. Juni der Resolution 1244(1999) zu, mit der die allgemeinen Grundsätze zur politischen Lösung der Kosovo-Krise gebilligt und die Schaffung „internationaler ziviler und Sicherheitspräsenzen“ vor Ort gebilligt wurden. China übte Stimmenthaltung und ließ damit die Entschließung passieren.

Mit der Einrichtung der Zivilverwaltung für das Kosovo (UNMIK) ist den Vereinten Nationen von der Staatengemeinschaft eine besonders heikle Aufgabe übertragen worden. Sie läßt sich nur dann lösen, wenn von seiten der Staaten - und das heißt wiederum der reichsten und mächtigsten unter ihnen - der politische Wille vorhanden ist, die Weltorganisation auch in die Lage zu versetzen, dem an sie gerichteten Anspruch auch gerecht zu werden. An den eigenen Anspruch der Hauptakteure darf in diesem Zusammenhang erinnert werden: In der Präambel des NATO-Vertrags bekräftigen die Bündnispartner „ihren Glauben an die Ziele und Grundsätze“ der UN-Charta, und in Artikel 5 erkennen sie den Vorrang des Sicherheitsrats - und damit die Einfügung des Bündnisses in die Sicherheitsarchitektur der Vereinten Nationen - an.

Bündnisse und Regionalorganisationen sind wichtige und meist unverzichtbare Akteure der Weltpolitik. Sie ersetzen und überlagern die Vereinten Nationen aber nicht, sondern müssen sich in ihr System einordnen. Denn die internationale Friedensordnung der Gegenwart, wie unzulänglich auch immer, sind die Vereinten Nationen.

© beim Autor