

## **Auf der Suche nach einem neuen Konsens: Die Reformberichte vor der 60. UN-Generalversammlung<sup>1</sup>**

*Manuel Fröhlich*

Es gehört zu den gängigen Metaphern gerade der politischen Berichterstattung, die Mühen von Veränderungsprozessen mit dem Verweis auf die Echternacher Springprozession zu illustrieren: Drei Schritte vor und zwei zurück. So, wie sich traditionellerweise die Gläubigen zu Ehren des Heiligen Willibrord bewegten, so mude auch manch politische Dynamik von Reformprozessen an. Betrachtet man die Reformdebatte im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels im September 2005, so mag einem auch ein Dreischritt auffallen: Zunächst die deutliche Rede des UN-Generalsekretärs vom September 2003, in der er von der Infragestellung des Gründungskonsenses der Vereinten Nationen sprach und angesichts des Irak-Krieges und neuer Sicherheitsbedrohungen ein High-level-Panel einsetzte, das konkrete Reformmaßnahmen ausarbeiten sollte (*Annan* 2003). Darauf folgte dann im Dezember 2004 der Reformbericht "A more secure world: Our shared responsibility" (HLP), der seitens des Panels in der Tat eine ganze Bandbreite von Reformmaßnahmen vorschlug. Als dritter Schritt wäre daran anschließend die nochmalige Zuspitzung des Reformbündels im Bericht des Generalsekretärs zu nennen, der unter dem Titel "In larger freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All" (ILF) im April 2005 veröffentlicht wurde und (mit dem Zusatz "for decision by heads of State and Government" versehen) schon als Beschlußvorlage für den Gipfel im September 2005 dienen sollte.

Angesichts des weithin kritisierten Schlußdokumentes des Millennium+5-Gipfels könnte sich der Eindruck bestätigen, daß nach den drei Schritten nach vorne schlußendlich auch wieder mindestens zwei zurück gegangen wurden, da sich viele Elemente der vorhergehenden Vorschläge nicht, verdeckt oder nur eingeschränkt wiederfinden lassen. Die Beschäftigung mit den Reformberichten mag in dieser Perspektive von bloß historischem Interesse sein. Dagegen steht jedoch, daß die mit den Berichten zumindest artikulierten Reformmaßnahmen in der Nachbearbeitung unter dem neuen Präsidenten der Generalversammlung *Jan Eliasson* weiter auf der Agenda der Vereinten Nationen verbleiben. Vor diesem Hintergrund soll in diesem notwendigerweise skizzenhaften Überblick zunächst der Charakter der beiden Reformberichte näher bestimmt werden (I). Dem folgt ein etwas genauerer Blick auf die Frage des Einsatzes von Gewalt als eines Beispiels der Reformagenda (II). Unter institutionellen Gesichtspunkten werden die Reform des Sicherheitsrates und die Einrichtung

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2005 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2005 gehalten hat. Das Konferenzreferat wurde im Herbst 2005 nach dem September-Gipfel überarbeitet.

einer Kommission für Friedenskonsolidierung kurz beleuchtet (III). Das Fazit verweist auf Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten zwischen Reformberichten und Schlußdokument (IV).

## I. Zum Charakter der Reformberichte

Die Worte des UN-Generalsekretärs vor der 58. Generalversammlung waren äußerst deutlich:

“In short, Excellencies, I believe the time is ripe for a hard look at fundamental policy issues, and at the structural changes that may be needed in order to strengthen [the United Nations]. History is a harsh judge: it will not forgive us if we let this moment pass. For my part, I intend to establish a High-Level Panel of eminent personalities, to which I will assign four tasks: First, to examine the current challenges to peace and security; Second, to consider the contribution which collective action can make in addressing these challenges; Third, to review the functioning of the major organs of the United Nations and the relationship between them; and Fourth, to recommend ways of strengthening the United Nations, through reform of its institutions and processes.” (*Annan 2003*)

Die Grundlage der Vereinten Nationen, ein Konsens über Anspruch, Geltung, Verfahren und Effektivität des Systems kollektiver Sicherheit sei in Frage gestellt. Der Irak-Konflikt ist in dieser Analyse nur ein, wenn auch das offensichtlichste, Symptom dieser Erosion. Terrorismus, neue Bedrohungen durch Massenvernichtungswaffen, aber auch ein neues Verständnis von Sicherheit, das (etwa in der Akzentuierung auf „menschliche Sicherheit“ (vgl. *Paris 2001*) weit über die Verhinderung zwischenstaatlichen Konflikts hinausreicht und konkrete Bedrohungen von Leib und Leben einzelner Menschen umschließt, fordern die bisherigen konzeptionellen und institutionellen Antworten der UNO heraus (*Fröhlich 2004a*). Versteht man mit John Gerard Ruggie unter Multilateralismus nicht nur eine Verfahrensform für die Koordination von drei oder mehreren Staaten, sondern die Charakterisierung der Beziehungen, die diese Staaten untereinander unterhalten und die auf spezifische Werte und Normen gegründet sind (*Ruggie 2002*), so ist insofern eine Krise des Multilateralismus zu diagnostizieren, als daß sowohl die Verfahren und Institutionen als auch die Prinzipien und Werte der Weltorganisation in Frage gestellt sind. Vor diesem Hintergrund hat der Generalsekretär im Jahre 2003 in bemerkenswert deutlicher Weise die Initiative zur Reform in die Hand genommen; seine Rede vor der Generalversammlung verriet deutliche Ungeduld. Mit Blick auf die lange diskutierte Reform der Zusammensetzung des Sicherheitsrat forderte *Annan* sogar: “I respectfully suggest to you, Excellencies, that in the eyes of your peoples the difficulty of reaching agreement does not excuse your failure to do so.” (*Annan 2003*). In einer solchen Argumentation macht sich der Generalsekretär dabei mit Verweis auf den Auftrag und Anspruch der Charta zum Sprecher jenes Anspruches, den die Präambel der Charta mit den Worten „Wir die Völker“ eben nicht nur als Summe nationalstaatlicher Interessen definiert. Dieser Akt erinnert durchaus an ähnliche Einlassungen von *Annans* Vorgänger

*Dag Hammarskjöld*, der die Entwicklung der UNO (unter Rückgriff auf die Lebensphilosophie *Henri Bergsons*) als organisches Wachstum verstanden hat. Bei diesem Wachstum kommt dem Sekretariat eine nicht zu vernachlässigende Rolle zu. In einer einschlägigen Rede an der University of Chicago hat *Hammarskjöld* die Arbeit des Sekretariats mit dem “pulsation of blood through the living body” verglichen:

“It [the secretariat] has creative capacity. It can introduce new ideas. It can in proper form take initiatives. It can put before the Member Governments new findings which will influence their actions. Thus the secretariat, in its independence, represents an organ not only necessary for the life and proper functioning of the body, but of importance also for its growth.” (*Hammarskjöld* 1955: 519-520).

Genau in diesen Kontext kann auch die *Annan*-Initiative vom September 2003 eingeordnet werden.

Wichtig ist dabei, daß der Generalsekretär hier bewußt nicht als sich selbst überschätzende Einzelstimme auftritt, sondern seinen Reformimpuls durch die Einsetzung des hochrangigen Panels zunächst indirekt an die Adresse der Mitgliedstaaten weiterleitet. Die Autorität des Panels hängt unter den Vorzeichen der UN-Diplomatie wesentlich daran, daß das Gremium repräsentativ besetzt ist (zum Hintergrund auch *Einsiedel* 2005). Die Gruppe, die sich unter dem Vorsitz des ehemaligen thailändischen Premierministers *Anand Panyarachun* zusammengefunden hat, wurde von *Annan* bewußt so ausgewählt, daß die Mitglieder erstens eine gewisse Expertise (u.a. aus vorherigen Expertengremien) mitbrachten, daß sie zweitens aber auch durch vormalige Aufgaben in Diplomatie und Außenpolitik ihrerseits so vernetzt waren, daß sie eine Reihe von Einflüssen spiegeln konnten und zugleich über ebendiese Kanäle und Einbindungen die Kommunikation der Ergebnisse in alle Kontinente und Staatengruppen mit gewährleisten konnten.<sup>2</sup> Auf diesem Wege arbeitete das Panel sozusagen an einem vorweggenommenen Konsens, der auch die politische Annahme und Durchsetzung durch die Staaten gewährleisten sollte: Wenn die mehr oder minder hochrangigen Vertreter aus Frankreich, Großbritannien, Rußland, China und den USA sich auf eine Forderung einigen konnten, stand zu erwarten, daß zumindest die Reaktion der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sich nicht auf die rhetorische Ablehnung eines wie auch immer „parteiischen“ Gremiums zurückziehen konnten.

Gemäß dem Mandat des Panels sind die Ausführungen auf “today’s global threats and an analysis of future challenges to international peace and security”

<sup>2</sup> Die Mitglieder waren: *Anand Panyarachun* (Thailand), *Robert Badinter* (Frankreich), João Clemente Baena Soares (Brasilien); Gro Harlem Brundtland (Norwegen), Mary Chinery-Hesse (Ghana), Gareth Evans (Australien), David Hannay (Großbritannien), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Ägypten), Satish Nambiar (Indien), Sadako Ogata (Japan), Yevgeny Primakov (Russische Föderation), *Qian Qichen* (China), *Nafis Sadik* (Pakistan), *Salim Ahmed Salim* (Tansania), *Brent Scowcroft* (USA).

(HLP 2004: 119) fokussiert. Der Titel "Our shared responsibility" stellt dabei ein unverkennbares Echo zum 1987er Bericht "Our common future" der Kommission für Umwelt und Entwicklung dar (*World Commission* 1987). Dies mag einerseits dem Umstand geschuldet sein, daß mit *Gro Harlem Brundtland* die Vorsitzende jener Kommission auch Mitglied des Panels war; andererseits aber auch eine Referenz an die im damaligen Bericht geprägte Konzeption „nachhaltiger Entwicklung“ sein, die mit dem Fokus auf sicherheitspolitische Herausforderungen verbunden wird. Tatsächlich geht es dem Panel auch um die Begründung eines neuen Sicherheitsbegriffs, wie der Untertitel "A new vision of collective security" deutlich macht. Bestandteile dieser neuen Vision sind dabei einerseits ein "new consensus about the meaning and responsibilities of collective security" und andererseits die "mutual recognition of threats" (HLP 2004: 1-2). Dies deckt sich mit der von *Annan* 2003 formulierten Einsicht, wonach die Verteidigung multilateraler Verfahren (im Angesicht des Irak-Krieges) nicht auf eine bloße Mißachtung oder Geringschätzung dramatisch neuer Bedrohungslagen gebaut werden könne. Diese zweiseitige Aufgabenbeschreibung ist im Bericht durch ein weiteres Spannungsfeld geprägt, in dem auf der einen Seite die Betonung effektiver, schutzverbürgender Staaten und auf der anderen Seite die konsequente Einschränkung, Qualifizierung und Relativierung staatlicher Souveränität durch die Souveränität von Individuen (also die Ausrichtung an der Situation und dem konkreten Schicksal von Menschen) steht. Deutliches Signum der Ambiguität dieses Spannungsfeldes ist eine Definition, in der die Gefährdung bzw. Beeinträchtigung einerseits der Bevölkerung und andererseits des Staates gleichermaßen zum Bestimmungsfaktor von Bedrohungen internationaler Sicherheit gemacht werden: "Any event or process that leads to large-scale death or lessening of life chances and undermines States as the basic unit of the international system is a threat to international security." (HLP 2004: 23) Theoretisch gesprochen verbindet sich hier eine weite (oftmals als „japanisch“ etikettierte) Lesart von menschlicher Sicherheit (statt anderer z.B. *Commission* 2003) mit einer Grundüberzeugung des Realismus in den internationalen Beziehungen.

Die Fokussierung auf die „Sicherheitspolitik“ ist im Bericht des Generalsekretärs (ILF) zu einem Dreiklang aufgefächert, der im Untertitel als Zielvorgabe formuliert wird: "Towards Development, Security and Human Rights for All". Unter Rekurs auf unterschiedliche Lesarten des Konzepts menschlicher Sicherheit hätte auch hier „Sicherheit“ der übergreifende Begriff sein können; *Annan* hat sich jedoch für eine Gewichtung auf "in larger freedom" entschieden. Dieser Titel weist nun wieder eine Reihe von Bezügen auf: Erstens stellt er einen Bezug zur Präambel der Charta dar, in der unter den Zielbestimmungen der Organisation genannt wird: "to [...] promote social progress and better standards of life in larger freedom". Der „Geist“ der Charta wird auf diese Weise zum Mandatsgeber bei der Reform der konkreten Gestalt der Weltorganisation. In einer zweiten Ebene stellt die Betonung der Freiheit sicher auch eine Referenz an die zweite Inaugural Address des US-amerikanischen Präsidenten

*George W. Bush* dar, in der „Freedom“ eine dominante Stellung innehatte (das Wort wurde 22mal verwendet; *Bush* 2005). Dies mag einerseits die Rede von „Annans Kotau vor Bush“ (*Opitz* 2005) rechtfertigen. Zugleich ist der Bezug auf die Freiheit aber auch eine noch weitergehende Referenz an den Gründungskonsens der Vereinten Nationen, indem er nämlich auf die Four-Freedoms-Rede *Franklin Delano Roosevelts* verweist, die (über den Weg der Atlantik-Charta und der „Erklärung der Vereinte Nationen“ vom Januar 1942) als konzeptionelles Gerüst der Weltorganisation gelten kann. In *Roosevelts* Konzept gehen bürgerliche Abwehrrechte (“Freedom of speech and expression, freedom of religion”) eine Fusion mit wirtschaftlichen Teilhaberechten (“Freedom from Want”) ein (*Roosevelt* 1941). Die Bezugnahme auf diese Idee *Roosevelts* hatte *Annan* schon in seinem Millenniumsbericht aufgenommen (*Annan* 2000). Vieles von dem, was in ILF erwähnt wird, stellt schon seit längerer Zeit einen Bestandteil der Reden *Annans* dar. So hatte er die unauflösliche Einheit des Dreiklangs von Entwicklung, Freiheit und Frieden bereits 1997 in seiner Antrittsrede vor der Generalversammlung thematisiert (*Annan* 1997). Der konzeptionelle Dreiklang findet 2005 allerdings ein vernehmbares Echo, indem *Annan* neben Wirtschafts- und Sozialrat sowie Sicherheitsrat nun – konsequenterweise – einen Menschenrechtsrat fordert. Die ganze Bandbreite des *Annan*-Berichts kann hier nicht entfaltet werden; der Zusammenhang zwischen ILF und HLP wird jedoch am deutlichsten im Kapitel “Freedom from Fear”, in dem die Berichte des High-Level-Panels aufgenommen werden. Hier geht es in der Tat um das Herzstück des Systems kollektiver Sicherheit: die Regelungen zum Einsatz von Gewalt.

## II. Zum Einsatz von Gewalt

Die UN-Charta bietet drei miteinander verbundene Aussagen zum Einsatz von Gewalt in der internationalen Politik. Artikel 2 Ziffer 4 stellt zunächst als Grundverpflichtung fest:

„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.“

Ausgenommen von diesem Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt sind die Zwangsmaßnahmen, die der Sicherheitsrat im Besonderen nach Kapitel VII und Artikel 42 der Charta anordnen kann – die zweite Aussage zum Einsatz von Gewalt. Als dritte Aussage im Text der Charta ist schließlich Artikel 51 zu nennen, der „im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen (...) das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“ regelt. Diese drei Bestimmungen können schon von ihrer Anlage her allgemein in Widerspruchssituationen führen. Die Geschichte der Vereinten Nationen zeigt darüber hinaus, daß das Gewaltverbot nach Artikel 2 oft mißachtet wurde. Das in Kapitel VII beschriebene Verfahren

zur Umsetzung von Zwangsmaßnahmen konnte sich zudem kaum auf die dort vorgesehene Infrastruktur (Sonderabkommen mit den Mitgliedstaaten, Bereitstellung von Luftstreitkräften, Generalstabsausschuß) stützen. Artikel 51 wurde hingegen in unterschiedlichsten Kontexten von den Mitgliedstaaten bemüht und nicht selten überstrapaziert. Der Irak-Krieg 2003 hat jedoch drei ganz konkrete Infragestellungen bzw. Probleme der Regelungen zum Gewalt-Einsatz aufgeworfen, die sich teils auch schon vorher angedeutet hatten: Erstens die Frage, inwiefern Artikel 51 Möglichkeit und Raum für präemptive bzw. präventive Selbstverteidigung läßt, zweitens die Frage, wie neuartige Bedrohungsszenarien unter die Gewaltbestimmungen der Charta gefaßt werden können, und drittens schließlich, inwiefern gewaltsame Intervention in die – von der Charta nach Artikel 2 Ziffer 7 geschützten – inneren Angelegenheiten eines Staates gerechtfertigt sein kann. HLP begegnet diesen Infragestellungen mit einer Antwort, die drei Elemente aufweist.

Das erste Element der Antwort ist die Übernahme der von der International Commission on Intervention and State Sovereignty (*ICISS* 2001) im Kontext des Kosovo-Krieges entwickelten Formel von der “Responsibility to protect”. In der Bezugnahme von HLP auf *ICISS* zeigt sich eine Wegstrecke der konzeptionellen Reform internationaler Politik, die durchaus folgenreich sein kann. Auch *ICISS* geht in gewisser Weise auf eine Initiative *Kofi Annans* zurück. Dieser hatte bereits 1999 angesichts ethnischer Säuberungen und Völkermordes im Kosovo und in Ruanda zwei Lesarten von Souveränität unterschieden: die Souveränität des Staates sowie die Souveränität des Individuums und des Volkes (*Annan* 1999; *Fröhlich* 2004b). Vor dem Hintergrund des Versagens in Ruanda und Srebrenica forderte *Annan* die UN-Mitgliedstaaten auf, für den Fall eines Konfliktes zwischen diesen beiden Ansprüchen Prinzipien zu entwickeln. *ICISS* hat diesen Appell aufgegriffen und legt mit der “Responsibility to protect” eine interessante Antwort vor. Die unter führender Beteiligung der Kommissionsmitglieder *Ramesh Thakur* und *Michael Ignatieff* (sowie dem späteren HLP-Mitglied *Gareth Evans*) formulierte These stellt den Schutz der Menschen in den Mittelpunkt staatlicher wie internationaler Politik:

“[T]he idea [is] that sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe – from mass murder and rape, from starvation – but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states.” (*ICISS* 2001: VIII).

Wenn also die primäre Verantwortung eines Staates gegenüber seinen eigenen Bürgern nicht wahrgenommen wird, dann tritt die internationale Gemeinschaft in eine Ersatzfunktion. Die “Responsibility to protect” ist dabei jedoch nicht als bloß militärische Handlungsform anzusehen. Die *ICISS* unterteilt sie vielmehr in die “Responsibilities to prevent”, “to react” und “to rebuild”. Nur die mittlere ist primär auf militärisches Engagement angewiesen. Eine solche Konzeption würde tatsächlich einen Wendepunkt von der Diskussion eines „Rechts auf Intervention“ (gedacht vom intervenierenden Staat) hin zu einer „Verantwor-

tung zum Schutz“ (gedacht von den betroffenen Individuen) bedeuten. Die klassischen Vorwürfe von verdecktem Kolonialismus oder Paternalismus sind durch diese Sprachform teilweise ausgehebelt. Die ICISS bindet den Einsatz von Gewalt darüber hinaus noch an “precautionary principles”, die eine mögliche Eingriffsentscheidung an die Abwägung der Prinzipien von “right intention”, “last resort”, “proportional means” und “reasonable prospects” verpflichtet (ICISS 2001: XII).

Auch HLP führt, sozusagen als zweites Element der Antwort auf die Herausforderungen der Regelungen zum Gewalteinsatz, ein Kriterienbündel ein, das bei der Entscheidung über Gewalteinsatz bedacht werden sollte. Anders jedoch als ICISS werden die in HLP genannten Kriterien von “seriousness of threat”, “proper purpose”, “last resort”, “proportional means” und “balance of consequences” (HLP 2004: para. 207) nicht nur auf Fälle humanitärer Intervention, sondern auch auf Fälle ähnlich der Irak-Krise 2003 bezogen. Sie sollen grundsätzlich einen anspruchsvollen, nachvollziehbaren und möglichst konsistenten Rechtfertigungsdiskurs zum Einsatz von Gewalt begründen – ohne rechtliche Verbindlichkeit oder Zwangsläufigkeit für die beteiligten Akteure zu etablieren. HLP plädiert dafür, die genannten Prinzipien als “guidelines” in deklaratorische Resolutionen der Generalversammlung und/oder des Sicherheitsrates aufzunehmen. ILF fordert hier deutlicher die Annahme der Prinzipien durch den Sicherheitsrat (ILF 2005: para. 126). Beide Berichte sind sich dabei im Klaren darüber, daß die bloße Bezugnahme auf die Prinzipien noch keine “agreed conclusions with push-button predictability” (HLP 2004: para. 206) hervorbringen werde. Die Richtlinien definieren Situationen, aber nicht Handlungsoptionen, und bürgen nicht von sich aus für den entsprechenden politischen Willen zur Umsetzung.

Bei näherem Hinsehen erweisen sich die Richtlinien als zutiefst verankert in der Denkfigur des „gerechten Krieges“ (vgl. in diesem Zusammenhang auch *Fixdal/Smith* 1998). Mehr noch: dieselben Schwierigkeiten und konzeptionellen Probleme, denen die Lehre vom gerechten Krieg ausgesetzt ist, finden sich auch bei den Guidelines: Da ist zunächst der Umstand, daß die Prinzipien zugleich gewaltreglementierende wie gewaltermöglichende Argumentationen formulieren. Zweitens stellt sich die Frage der Angemessenheit militärischer Handlungen im Zeitalter von Massenvernichtungswaffen einerseits und politisch geplantem Massenmord andererseits in besonderer Brisanz. Gerade die Einführung atomarer Waffen in die internationale Politik hatte ja mit guten Gründen dem Rechtfertigungsdiskurs zum Einsatz „legitimer“ Macht ein gewisses Ende gesetzt (*Delbrück/Dicke* 1985). Drittens schließlich mögen die Kriterien in ihrer allgemeinen Form sinnvoll erscheinen – das Problem ist jedoch, daß sie ihrerseits Begriffe enthalten, über deren politische, völkerrechtliche und ethische Einschätzung trefflich gestritten werden kann („letztes“ Mittel, „Ernsthaftigkeit“ der Bedrohung etc.). Der zentrale Unterschied zwischen der klassischen Lehre vom gerechten Krieg und den Vorschlägen von HLP und ILF besteht sicherlich in dem Umstand, daß die Entscheidung über die Ausle-

gung und Anwendung der Prinzipien nicht einem Herrscher oder Staat, sondern einem multilateralen Gremium, dem UN-Sicherheitsrat, übertragen ist. Offen bleibt dagegen die Frage, was passiert, wenn (aus welchen Beweggründen auch immer) keine Mehrheit im Rat für ein Einschreiten zu bekommen ist. HLP formuliert etwas wolkig:

“If it [the Security Council] does not so choose [to engage militarily], there will be, by definition, time to pursue other strategies, including persuasion, negotiation, deterrence and containment – and to visit again the military option.” (*HLP* 2004: para. 190).

Grundlage der “Last resort”-Debatte zuvor war aber ja eigentlich die Situation, daß diese Möglichkeiten bereits ausgeschöpft sind.

HLP und ILF halten jedoch noch ein drittes Element ihrer Antwort auf die neuen Sicherheitsbedrohungen und -probleme bereit. Sie wenden sich beide gegen eine förmliche Neuinterpretation von Artikel 51 der Charta – etwa im Sinne der Erweiterung oder Präzisierung hinsichtlich des Einsatzes von präemptiver oder präventiver Gewalt in Situationen unmittelbarer oder latenter Bedrohung. Diese Ablehnung stützt sich dabei erstens auf Verweise zur vorherrschenden völkerrechtlichen Interpretation von Artikel 51, die diesen eben nicht bloß auf den Fall eines erfolgten zwischenstaatlichen Angriffs konventioneller Art einschränkt, sondern, unter gewissen Bedingungen der Absehbarkeit eines Angriffes, auch antizipatorische Selbstverteidigung ermöglicht (*Murswiek* 2003). Zweitens verweisen beide Berichte darauf, daß es dem Sicherheitsrat (weitestgehend) freistehe, neue Situation unter Artikel 51 zu fassen oder in Auslegung seiner Definitionsmacht nach Artikel 39 (*Dicke* 1997) selbst tätig zu werden – dies könnte im Extremfall auch präventive Schläge umfassen. Bedingung für eine solche Option ist in beiden Berichten nicht die Aufhebung vermeintlicher völkerrechtlicher Schranken, sondern die Güte der ins Feld geführten Argumente entlang der vorgeschlagenen Richtlinien. Der Fokus wechselt damit zur politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung des Sicherheitsrates. Die ohnehin schon herausgehobene Stellung des Rates wird unter dieser Perspektive nochmals unterstrichen. Von daher – und nicht bloß durch nationale Ambitionen – ist die Frage der Zusammensetzung und Arbeitsweise des Sicherheitsrates eine Kernfrage des Friedenssicherungssystems der Vereinten Nationen.

### III. Zu institutionellen Reformen

Die Grundaussage beider Berichte lautet hier, daß der Sicherheitsrat “more proactive” (*HLP* 2004: 77) sein müsse. Sein Handeln müsse den Bedingungen von „Credibility“, „Legitimacy“ und „Representation“ (*HLP* 2004: 5) genügen. Interessant ist dabei, daß die Frage der Ratsreform in beiden Berichten nicht abschließend und einheitlich geregelt wurde, sondern zwei Modelle nebeneinander gestellt wurden (zur Ratsreform vgl. *Fröhlich/Hüfner/Märker* 2005). Modell A geht davon aus, daß der Rat um sechs ständige und drei nichtständige Mitglieder erweitert wird. Hinter diesem Modell stehen die sogenannten G4-

Staaten Deutschland, Indien, Brasilien, Japan. Zwei afrikanische Staaten, die jedoch noch nicht bestimmt sind, sollen dazu kommen. Der Vorschlag der G4 sieht zwar ständige Mitgliedschaften vor, beharrt allerdings nicht auf dem Veto-Recht für die neuen ständigen Mitglieder (ein Punkt, der zu Differenzen und letztlich zur Herausbildung eines afrikanischen Modells geführt hat, in dem offensiv auch das Vetorecht gefordert wird). Diese beiden Varianten unter Modell A liegen der Generalversammlung als Resolutionsentwürfe vor; nötig zur Annahme (und damit zur Charta-Änderung) wäre eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung und anschließend die Ratifizierung dieser Änderung durch ebenfalls zwei Drittel der Mitgliedstaaten. Im zweiten Schritt der Ratifizierung verfügen die ständigen Mitglieder über ein Vetorecht, da ohne ihre Zustimmung keine Änderung angenommen ist.

Gibt es also schon unter Modell A verschiedene Varianten, so sprechen beide Berichte auch noch von Modell B, das man der Kürze halber als „nichtständiges“ Modell bezeichnen könnte. Auch hier säßen nach einer Reform insgesamt 24 anstelle der jetzigen 15 Mitglieder im Sicherheitsrat – allerdings kämen keine neuen ständigen Mitglieder dazu, sondern ein weiterer nichtständiger Sitz mit der gewohnten zweijährigen Amtszeit und acht nichtständige Mitglieder, die allerdings auf 4 Jahre gewählt und zudem unmittelbar zur Wiederwahl vorgeschlagen werden könnten. Dieses Modell wird von der Gruppe „Uniting for Consensus“ bzw. dem „Coffee Club“ vertreten: Protagonisten sind hier Italien, Pakistan, Argentinien – nicht zufällig potentielle Gegenkandidaten zu den G4-Staaten. Neben den zwei Modellen nennen die Berichte auch Kriterien für die Auswahl potentieller Auf- oder Nachrücker in den Sicherheitsrat. Im ILF heißt es zu möglichen Kandidaten im Sinne einer Präzisierung der in Artikel 23 genannten Kriterien zur Wahl nichtständiger Mitglieder:

“those who contribute most to the United Nations financially, militarily and diplomatically, specifically in terms of contributions to assessed budgets, participation in mandated peace operations, contributions to voluntary activities of the United Nations in the areas of security and development, and diplomatic activities in support of United Nations objectives and mandates” (*ILF* 2005: para. 169a).

*Annan* zeigt sich in seinem Bericht zugleich offen für weitere Denkmodelle und betont, daß jegliches Modell, auf das man sich jetzt einigen würde, in Zukunft nicht unhinterfragbar wäre – tatsächlich sieht auch die G4-Resolution die Überprüfung ihres Modells nach 15 Jahren vor. Glaubwürdigkeit, Legitimation und Repräsentativität des Rates sollen aber durch eine Reihe von Verfahrensänderungen gestärkt werden, die hier nicht im Einzelnen erläutert werden können, die aber in der Summe auf eine höhere Transparenz der Arbeitsweise und Entscheidungsfindung (*Freuding* 2005) zielen.

Im Kontext der Friedenssicherung verdient sicher auch der in beiden Berichten vorhandene Vorschlag zur Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung Beachtung (*Schneckener/Weinlich* 2005). Hier findet sich eine Refe-

renz an das Spektrum der Friedenssicherung, das der ehemalige UN-Generalsekretär *Boutros-Ghali* 1992 in seiner „Agenda für den Frieden“ entworfen hatte (*Boutros-Ghali* 1992) und das seinerseits das Sicherheitskonzept der Vereinten Nationen neu ausrichtete. Die Notwendigkeit, sich der kritischen Phase nach Abschluß eines Friedensvertrages oder Waffenstillstandes anzunehmen, ist dabei primär der Erfahrung geschuldet, daß ungefähr die Hälfte der Gesellschaften, die einen Krieg hinter sich gebracht haben, nach fünf Jahren erneut in gewalttätige Auseinandersetzungen zurückfallen. Nachhaltige Friedenspolitik muß also versuchen, das Engagement der Staatengemeinschaft weiter aufrechtzuerhalten und sinnvoll auf die Begleitfaktoren der Sicherheit vor Ort – von wirtschaftlichem Wiederaufbau bis zur Integration von Minderheiten etc. – einzuwirken. Die Kommission soll in diesem Sinne verschiedenste Akteure aus dem UN-Bereich sowie Vertreter der Wirtschafts- und Finanzinstitutionen (Weltbank, Internationaler Währungsfond etc.) an einen Tisch bringen, um von der Entwicklungshilfe über die Auslandsschulden bis hin zum Aufbau von Polizei- und Justizwesen konzentriert in dieser kritischen Phase Unterstützung zu leisten. Zeitlich soll sich die Arbeit der Kommission auf den „immediate aftermath of war“ (*ILF*: para. 115) beschränken. Im Sekretariat in New York soll ein mit zwanzig Mitarbeitern relativ bescheidenes Büro die Arbeit der Kommission unterstützen und begleiten. Etwas unklar bleibt in beiden Berichten die institutionelle Stellung, die die Kommission einnehmen könnte – etwa als subsidiäres Organ des Sicherheitsrates oder in Zuordnung zur Generalversammlung. Je nach Anbindung wird sich auch die Frage der Arbeitsteilung mit den bestehenden Institutionen stellen. Zu den drängenden Reformdebatten im Bereich der Friedenssicherung gehört sicher auch die Frage einer einheitlichen Definition (und Ablehnung) jeglicher Form von Terrorismus sowie die gesamte Problematik der Eindämmung von Massenvernichtungswaffen (*Müller* 2005), zu denen beide Berichte Vorschläge unterbreitet haben. Der Umstand, daß gerade im Bereich der Abrüstung kein wirklicher Fortschritt erzielt wurde, brachte *Annan* dazu, mit Blick auf den Gipfel von einer „disgrace“ (*Annan* 2005) zu reden. Gilt eine solche Einschätzung auch für die weiteren Ambitionen der Reformberichte?

#### **IV. Fazit**

Das am 13. September 2005 verabschiedete Gipfeldokument (UN-Dok. A/60/L.1 vom 15. September 2005) blieb in der allgemeinen Beurteilung weit hinter den Erwartungen zurück. *Annans* Plan schien noch bis weit in den Sommer weitgehend aufzugehen: Der Präsident der Generalversammlung, *Jean Ping*, hatte einen Entwurf für ein Abschlußdokument vorgelegt, in dem fast alle wichtigen Forderungen aus HLP und ILF aufgenommen waren. Dieses Kompromiß- und Vorschlagspapier fand allgemein breite Unterstützung. Sogar die Volksrepublik China, der ja in der Regel eine sehr zurückhaltende Haltung in Sachen nationaler Souveränität attestiert wird, hatte sich in einem Positionspapier vom Juni 2005 in Teilen kooperativ gezeigt – auch in ihrem Dokument

fand sich (wenn auch relativiert) die Formel der “Responsibility to protect” (China 2005). Ebenfalls im Juni hatte eine überparteiliche Initiative des US-amerikanischen Kongresses unter *George Mitchell* und *Newt Gingrich* einen umfassenden Reformbericht vorgelegt, der bemerkenswert konstruktiv ausfiel und – neben der Betonung anstehender Management-Reformen – viele Elemente aus HLP und ILF aufgenommen hatte (*American Interests* 2005). Anfang Juli legte die G4-Gruppe offiziell einen Resolutionsentwurf zur Reform des Sicherheitsrates vor – die entscheidende Phase schien zu beginnen. Doch dann kamen mehrere Elemente zusammen, die insgesamt deutlich die Reformdynamik schwächten und den ehrgeizigen Entwurf relativierten. Folgende Punkte mögen dies illustrieren: Erstens wurde der Generalsekretär unablässig mit Korruptionsvorwürfen und Managementfehlern im Rahmen des Öl-für-Nahrungsmittel-Programms konfrontiert, die insgesamt seine Rolle im Reformprozeß (schon rein zeitlich) schmälerten. Zweitens entbrannte in der Generalversammlung eine Auseinandersetzung zwischen den G4-Unterstützern und dem Coffee-Club, die an Deutlichkeit und sprachlichen Ausfällen äußerst ungewöhnlich für das diplomatische Parkett war – im Effekt aber eine Menge Eifersüchteleien, Verdächtigungen und gegenseitige Vorwürfe in die Debatte brachte. Insbesondere China und die USA schlossen sich schließlich zu einer Verhinderungsallianz gegen die Reform des Rates zusammen und machten ihren nicht unerheblichen Einfluß in der Generalversammlung geltend. Drittens schließlich entschloß sich der von Präsident *Bush* am Kongreß vorbei nominierte amerikanische UN-Botschafter *Bolton* am 30. August, den bislang erreichten (und mehrmals überarbeiteten) Konsensentwurf des Präsidenten der Generalversammlung *Jean Ping* in einer Satz-für-Satz- und Wort-für-Wort-Lektüre mit unzähligen amerikanischen Änderungsvorschlägen zu überziehen.<sup>3</sup> Dieser Schritt, dem weitere Änderungswünsche von verschiedenen Seiten folgten, ließen das geschnürte „Paket“ und den teils gegen Widerstand erreichten Konsens wieder aufbrechen. Noch in der Nacht vor der Verabschiedung war letztlich unklar, ob der größte Gipfel der Menschheitsgeschichte, zu dem beinahe 170 Staats- und Regierungschefs nach New York gekommen waren, überhaupt ein Abschlußdokument vorlegen könnte. Herausgekommen ist schließlich ein Dokument, das keine Reform des Sicherheitsrates beschließt, keine einheitliche Definition von Terrorismus ausbuchstabiert, keine größeren institutionellen Festlegungen trifft, zur Frage der Abrüstung kaum ein Wort und ansonsten viele Formelkompromisse enthält.

Doch es finden sich auch positive Elemente (*Volger* 2005): Die Kommission für Friedenskonsolidierung und ein neuer Menschenrechtsrat, der die Menschenrechtskommission ablösen soll, sind institutionell auf den Weg gebracht. Die Terrorismusdefinition bleibt auf der Tagesordnung der Generalversamm-

---

<sup>3</sup> Die einzelnen Entwürfe von *Ping* finden sich unter [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org); die detaillierten Vorschläge *Boltons* finden sich unter [www.un.int/usa/](http://www.un.int/usa/) (besucht am 12. Dezember 2005).

lung, während die in HLP und ILF angeregten Richtlinien zum Einsatz von Gewalt nicht einmal in der sehr vagen Formulierung des ersten *Ping*-Entwurfs vom 3. Juni – (“47. We recognize the need to continue discussing principles for the use of force, as identified by the Secretary-General, and that such principles should be among the factors considered by the Security Council in deciding to authorize the use of force as provided under the Charter.”) – in das Abschlußdokument gelangten. Behaupten konnte sich hingegen die Formel von der “Responsibility to protect” – wobei (neben weiteren Qualifizierungen) anstelle des eindeutigeren “recognize our shared responsibility to take collective action” nun abgeschwächt von “are prepared to take collective action [...] on a case-by-case basis” die Rede ist. Gleichwohl stellt allein die Übernahme und Bestätigung des Gedankens eine nicht unerhebliche Veränderung im Souveränitätsdenken dar, deren praktische Folgen (etwa im Falle Darfurs) jedoch noch nicht absehbar sind (*Williams/Bellamy* 2005). Das Gipfel-Dokument spricht sich jedenfalls in deutlicher Kontinuität zu den Argumentationen der Reformberichte gegen eine förmliche Änderung von Artikel 51 aus, indem festgehalten wurde, daß “the relevant provisions of the Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security” (para. 79).

Wichtig für die Ausrichtung der Arbeit der Vereinten Nationen war schließlich auch die Bestätigung der im Jahre 2000 als Neuausrichtung der UN-Entwicklungspolitik beschlossenen und durch einen Report von *Jeffrey Sachs* operationalisierten Millenniums-Entwicklungsziele, die auf ihre Weise eine Hinwendung zu einem Sicherheits-Konzept markieren, daß über die „nationale Sicherheit“ von Staaten die Bedürfnisse, Gefährdungen und Nöte der Menschen in den Mittelpunkt stellt und bis zum Jahr 2015 deutliche Verbesserungen im Kampf gegen Armut, Krankheit oder Kindersterblichkeit anvisiert. Der weite und anspruchsvolle Sicherheitsbegriff ist in der Arbeit der UNO verankert worden. Das Abschlußdokument nimmt das Konzept menschlicher Sicherheit auf – allerdings in der Form eines Arbeitsauftrages zur weiteren Diskussion und Bestimmung durch die Generalversammlung (para. 143). Die aus den Konzepten folgenden Verantwortlichkeiten haben die Staats- und Regierungschefs also zunächst bloß deklaratorisch angenommen. Der Blick auf weitere Veränderungen in den Vereinten Nationen zeigt jedoch, daß solche deklaratorische Bekräftigungen oftmals die entscheidende Weichenstellung für die Wirkmächtigkeit der formulierten Prinzipien sind (*Jones* 1992; *Fröhlich* 2005). Die Mühlen der UN-Diplomatie mahlen langsam; und doch haben sich gerade in den letzten Jahren wichtige Neuerungen durchsetzen können. Wenn auch die “Responsibility to protect” noch nicht zweifelsfrei verankert ist, so hat sich der Sache nach dieser Gedanke bereits in einer Reihe weitreichender Resolutionen des Sicherheitsrates zum Schutz der Zivilbevölkerung im Allgemeinen (UN-Dok. S/RES/1265 v. 17. September 1999 und UN-Dok. S/RES/1296 v. 19. April 2000) und als Bestandteil des Auftrags diverser Friedenstruppen (statt anderer im Falle von MONUC: UN-Dok. S/RES/1493 v. 28. Juli 2003) Bahn gebrochen. Also doch Echternacher Springprozession in New York? Offen-

sichtlich gibt es selbige gar nicht in der Form, wie sie für die gängige Metapher unterstellt wird. Die Gemeinde belehrt auf ihrer Homepage trotzig: „Seit 1945 wird ausschließlich vorwärts gesprungen. Berichterstatter, die etwas anderes verbreiten, waren entweder nicht anwesend oder berichten gegen besseres Wissen.“<sup>4</sup> Im sechzigsten Jahr ihres Bestehens könnten sich die Vereinten Nationen mit einer solchen Bilanz glücklich schätzen.

## Literatur

*American Interest and UN Reform* (2005), Report of the Task Force on the United Nations, Washington.

*Annan, Kofi* (1997), Statement to the General Assembly, UN-Dok. GA/9211 v. 17. Dezember 1996.

*Annan, Kofi* (1999), Ein neues Verständnis von Souveränität, in: ders., Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997-2003, hrsg. v. Manuel Fröhlich, Wiesbaden 2004, S. 258-264.

*Annan, Kofi* (2000), "We, the peoples 2000". The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century, New York 2000.

*Annan, Kofi* (2003), Speech before the General Assembly, UN-Dok. SG/SM/8891 v. 23. September 2003.

*Annan, Kofi* (2005), Transcript of Press Conference, UN-Dok. SG/SM 10089 v. 13. September 2005.

*Boutros-Ghali, Boutros* (1992), Agenda for Peace, UN-Dok. A/47/277 – S/24111 v. 17. Juni 1992.

*Bush, George W.* (2005), Inaugural Address of the President 20. Januar 2005 ([www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov)).

China (2005), Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reform v. 7. Juni 2005 ([www.china-un.org](http://www.china-un.org)).

*Commission on Human Security* (2003), Human Security Now, New York.

*Delbrück, Jost/Klaus Dicke* (1985), The Christian Peace Ethic and the Doctrine of Just War from the Point of View of International Law, in: German Yearbook of International Law 28, S. 194-208.

*Dicke, Klaus* (1997), National Interest vs. the Interest of the International Community – A Critical Review of Recent UN Security Council Practice, in: Jost Delbrück (Hrsg.), New Trends in International Lawmaking – International 'Legislation' in the Public Interest, Berlin, S. 145-169.

*Einsiedel, Sebastian Graf von* (2005), Vision mit Handlungsanweisung. Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen I, S. 5-12.

*Fixdal, Mona/Dan Smith* (1998), Humanitarian Intervention and Just War, in: Mershon International Studies Review 42, S. 283-312.

*Freuding, Christian* (2005), Entscheidungsfindung im UN-Sicherheitsrat, in: Klaus Dicke/Manuel Fröhlich (Hrsg.), Wege multilateraler Diplomatie. Politik. Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System, Baden-Baden, S. 64-92.

*Fröhlich, Manuel* (2004a), Die Vereinten Nationen am Scheideweg, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.), Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Ergänzungsband I, Hamburg/Berlin/Bonn, S. 427-448.

*Fröhlich, Manuel* (2004b), Zwischen Friedensformel und Kriegsgrund: Der Kampf um Souveränität, in: Außenpolitik zwischen Krieg und Frieden. Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 11, S. 157-165.

---

<sup>4</sup> Siehe [www.material.pardiddeleng.net/arbeitshilfen/willibrord/springproz.htm0](http://www.material.pardiddeleng.net/arbeitshilfen/willibrord/springproz.htm0)

*Fröhlich, Manuel* (2005), Leitbild Global Governance. Zur Reform der Vereinten Nationen, in: Hans Vorländer (Hrsg.), Politische Reform in der Demokratie, Baden-Baden, S. 135-157.

*Fröhlich, Manuel/Klaus Hüfner/Alfredo Märker* (2005), Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien und Kennziffern, Berlin 2005 (DGVN Blaue Reihe 94).

*Hammar skjöld, Dag* (1955), Address at Special United Nations Convocation of the University of California 25.05.1955, in: Andrew Cordier/Wilder Foote (Hrsg.), Public Papers of the Secretaries-General of the United Nations. Volume II: Dag Hammar skjöld 1953-1956, New York/London 1972, S. 518-524.

*HLP* (2004), A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York.

*ICISS* (2001), The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa.

*ILF* (2005), In larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for all. Report of the Secretary-General, New York.

*Jones, Dorothy* (1992), The Declaratory Tradition in Modern International Law, in: Terry Nardin/David Marpel (Hrsg.), Traditions of International Ethics, New York, S. 42-61.

*Müller, Harald*, Multilaterale Abrüstung in der Krise. Die Vorschläge des High-Level-Panels und des UN-Abrüstungsbeirats zur Verbesserung der Nichtverbreitungsregime, in: Vereinte Nationen 2, S. 41-46.

*Murswiek, Dietrich* (2003), Die amerikanische Präventivkriegstrategie und das Völkerrecht, in: Neue juristische Wochenschrift 56:14, S. 1014-1020.

*Opitz, Peter J.* (2005), Annans Kotau vor Bush. Der UN-Reformplan des Generalsekretärs ist kein großer Wurf, in: Münchner Merkur v. 29. März 2005.

*Paris, Roland* (2001), Human Security. Paradigm Shift or Hot Air?, in: International Security 26:2, S. 87-102.

*Roosevelt, Franklin Delano* (1941), Four Freedoms Speech 6. Januar 1951 ([www.fdrlibrary.marist.edu](http://www.fdrlibrary.marist.edu)).

*Ruggie, John Gerard* (2002), Multilateralism at century's end, in: ders., Constructing the World Polity. Essays in International Institutionalization, London/New York, S. 102-130.

*Schneckener, Ulrich/Silke Weinlich* (2005), Die UN-Peacebuilding-Kommission. Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution, Berlin (SWP-Aktuell 37).

*Volger, Helmut* (2005), Wegsehen wird schwerer, in: Süddeutsche Zeitung v. 26. September 2005.

*Williams, Paul D./Alex J. Bellamy* (2005), The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur, in: Security Dialogue 36:1, S. 27-47.

*World Commission on Environment and Development* (1987), Our common future, Oxford.