



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Friederike Brinkmeier | Bardo Fassbender | Ekkehard Griep |
Ernst Sucharipa | Ernst Sucharipa | Reinhard Wesel |
Ingo Winkelmann

Die Vereinten Nationen und Regionalor- ganisationen vor aktuellen Herausforde- rungen

Potsdamer UNO-Konferenzen

**Die Vereinten Nationen und
Regionalorganisationen vor aktuellen
Herausforderungen**

Friederike Brinkmeier
Bardo Fassbender
Ekkehard Griep
Ernst Sucharipa
Reinhard Wesel
Ingo Winkelmann

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Dezember 2002

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Dr. Helmut Volger
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
Tel.: 0331/977-3450 / Fax: 0331/977-3451
E-Mail: mrz@uni-potsdam.de

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß

ISSN (online) 1617-4704

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-73849](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-73849)
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-73849>

Vorwort

Seit 1999 gibt es die Potsdamer UNO-Konferenzen des Forschungskreises Vereinte Nationen. Inzwischen ist es eine gute Tradition geworden, daß sich UN-Forscher, Politiker und Diplomaten im Sommer zur Potsdamer UNO-Konferenz treffen.

Die Konferenzen des Forschungskreises Vereinte Nationen stehen im Zeichen des interdisziplinären Dialogs in der UN-Forschung zwischen Völkerrechts- und Politikwissenschaft und dienen zugleich der Standortbestimmung der deutschen UN-Forschung im internationalen Kontext.

Die vierte Konferenz des Forschungskreises, die am 28. und 29. Juni 2002 wiederum in den Räumen der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam stattfand, widmete sich der Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Europäischen Union und mit der NATO sowie den Problemen, die sich den Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des Terrorismus in völkerrechtlicher Hinsicht und beim Schutz der Menschenrechte stellen.

Die in dieser Broschüre veröffentlichten Referate der vierten Konferenz machen zusammen mit den Diskussionen, die zusammenfassend dargestellt werden, deutlich, daß die Vereinten Nationen bei der Erfüllung ihrer durch die Charta gestellten Aufgaben auf die Zusammenarbeit mit regionalen politischen und militärischen Organisationen angewiesen sind. Bei der Auseinandersetzung mit politischen Konflikten, internationalen Krisen und aktuellen Herausforderungen wie dem internationalen Terrorismus sind ihnen dabei durch die machtpolitischen Realitäten deutliche Grenzen gesetzt und können sie oft weniger Akteur als vielmehr Schiedsrichter und Wahrer der Menschenrechte sein.

Die ersten zwei Beiträge befassen sich mit der Rolle der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union (EU) in den Vereinten Nationen.

Ernst Sucharipa, Direktor der Diplomatischen Akademie Wien und früherer Botschafter Österreichs bei den Vereinten Nationen in New York, macht in seinem Referat deutlich, daß die EU trotz ihres politischen Gewichts als Hauptbeitragszahler in der UNO in der Praxis im Vergleich zu anderen Gruppierungen wie der „Gruppe der 77“ eine eher untergeordnete, passive Rolle spielt, weil das Koordinierungsverfahren der EU-Staaten für die GASP langwierig und unflexibel ist.

Ingo Winkelmann von der Europa-Abteilung des Auswärtigen Amts, der sich mit der GASP am Beispiel der Reform des Sicherheitsrats beschäf-

tigt, kommt bei seiner Analyse der politischen Positionen der EU-Staaten in dieser Frage zu dem Ergebnis, daß trotz einer Übereinstimmung im Grundsatz die Interessendivergenzen und Meinungsunterschiede zwischen wichtigen EU-Staaten in entscheidenden Punkten so groß sind, daß die EU-Staaten nicht in der Lage sind, einen konstruktiven Einfluß auf die Reformdebatte auszuüben.

Reinhard Wesel zeigt in seinem Referat, daß neben den konkreten politischen Interessen der Mitgliedstaaten, für die es gilt, in den Vereinten Nationen kooperative Formen eines friedlichen Interessenausgleichs zu finden, die Vereinten Nationen auch eine wichtige Projektionsfläche für die vorpolitischen Wünsche und Hoffnungen der Menschen sind, die ihren Ausdruck in Metaphern wie „Forum der Welt“ und mythischen Bildern finden. Jene symbolische Funktion der UNO, die oft verkannt oder nicht ernst genommen wird, dient der Vertrauensbildung und Vorbereitung für spätere politische Einigungen und ist zudem hilfreich bei der Entwicklung einer gemeinsamen Identität der UN-Mitarbeiter.

Bardo Fassbender untersucht in seinem Referat die Rolle der Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Es wird deutlich, daß die Vereinten Nationen dabei zwei Aufgaben leisten können: Zum einen können sie die völkerrechtlichen Grundlagen für die Bekämpfung des Terrorismus schaffen, was weitgehend durch eine ganze Reihe von Resolutionen des Sicherheitsrats bereits geleistet wurde, wenn auch die Arbeit an einer grundlegenden Anti-Terrorismus-Konvention sich noch mitten in der Diskussionsphase befindet. Zum anderen können die Vereinten Nationen durch den Sicherheitsrat Sanktionen und Maßnahmen von Staaten im Kampf gegen den Terrorismus erörtern und gegebenenfalls entweder selbst beschließen oder Staaten dazu ermächtigen. Wieweit sie dazu in der Praxis in der Lage sind, sich mit diesen Problemen zu befassen, wird jedoch von der konkreten Politik der Großmächte bestimmt.

Ekkehard Griep beschäftigt sich in seinem Referat mit der Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der NATO. Er sieht die Hauptverantwortung für Maßnahmen zur Friedenssicherung bei den Vereinten Nationen, alle wirtschaftlichen und militärischen Sanktionen der Staatengemeinschaft müssen durch ein Mandat des Sicherheitsrats legitimiert sein. Eine Situation wie im Kosovo, wo die NATO-Staaten aufgrund schwerer systematischer Menschenrechtsverletzungen und mangelnder Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats durch die Uneinigkeit der ständigen Mitglieder sich zu einem Eingreifen entschlossen haben, muß für ihn die Ausnahme bleiben. Eine Zusammenarbeit mit militärischen Regionalorganisationen ist für Griep bei der Vielfalt der Friedensmissionen für die Vereinten Nationen unerlässlich.

Friederike Brinkmeier erörtert in ihrem Referat, das die Notstandsklauseln der EMRK und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt) analysiert, wie wichtig es ist, in Krisensituationen die Anwendung von Maßnahmen, die zeitweilig Gewährleistungen der Menschenrechte einschränken, strengen Kriterien zu unterwerfen, um Mißbrauch vorzubeugen. Sie sieht es als sinnvoll an, neben den Schutzstandards der Menschenrechtskonventionen auch die Regeln des humanitären Völkerrechts heranzuziehen.

Die Diskussionen, in denen viele Aspekte der in den Referaten behandelten Themen aufgegriffen wurden, haben deutlich gemacht, wie wichtig der Gedankenaustausch über die Arbeit der Vereinten Nationen zwischen Akademikern einerseits und Praktikern aus Politik, Diplomatie und Journalismus andererseits ist und daß die Potsdamer UNO-Konferenzen dafür geschätzt werden, daß sie die Möglichkeit für diesen Erfahrungsaustausch bieten.

Mit dieser Broschüre möchten wir Ihnen die Möglichkeit geben, an dieser Diskussion teilzuhaben.

Potsdam, im November 2002

Prof. Dr. Eckart Klein
Direktor des MenschenRechts-
Zentrums der Universität Potsdam

Dr. Helmut Volger
Forschungskreis VN, Koordinator

Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen

Inhaltsübersicht

Ernst Sucharipa	
Die Europäische Union in den Vereinten Nationen	7
Ingo Winkelmann	
Die GASP der Europäischen Union in den Vereinten Nationen am Beispiel der Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen	32
Diskussionszusammenfassung	40
Reinhard Wesel	
Rituale und symbolische Handlungen in den Vereinten Nationen	41
Diskussionszusammenfassung	64
Bardo Fassbender	
Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus	65
Diskussionszusammenfassung	81
Ekkehard Griep	
NATO und Vereinte Nationen	83
Diskussionszusammenfassung	96
Friederike Brinkmeier	
Zum Problem der Einschränkung und Außerkraftsetzung von Menschenrechten in Krisenzeiten – Ein Vergleich der EMRK und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ...	98
Diskussionszusammenfassung	114
Autorenverzeichnis	116

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen – Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen

Ernst Sucharipa

Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union, die diese Bezeichnung wirklich verdient, muß auch im Rahmen der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommen.

Mein Referat soll zeigen,

- bis zu welchem Grad dies der Fall ist und welchen Niederschlag diese Zusammenarbeit im Abstimmungsbild der Generalversammlung hat;
- welches der Stellenwert der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen heute ist;
- welches die rechtlichen Grundlagen und Reglements für die Zusammenarbeit der Union in den Vereinten Nationen sind;
- wie sich die praktische Durchführung dieser Zusammenarbeit gestaltet;
- In diesem Zusammenhang ist auch kurz auf das Abstimmungsverhalten der Beitrittskandidaten einzugehen;
- Ferner werde ich rezente Entwicklungen erwähnen, die in Richtung einer vorsichtigen institutionellen Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der Europäischen Union gehen, und schließlich
- auch auf die Fragen der EU-Kooperation **im Sicherheitsrat** eingehen.

I. Die Relevanz der Vereinten Nationen für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Der äußerst vielfältige, breit aufgefächerte Inhalt der Aktivitäten, Beratungsgegenstände, Verhandlungs- und Abstimmungsverfahren in New York, Genf, Wien und Nairobi zwingt die 15 Mitgliedstaaten sowie auch die Kommission dazu, in diesem Geschehen das „europäische“ (EU) Profil zu wahren und ins rechte Licht zu setzen. Ständige, oft rasche

Reaktion ist gefragt. In dieser Reaktion gilt es, das Gemeinsame der Außen- und Sicherheitspolitik der Union darzustellen.

Die 15 Mitglieder der Europäischen Union bilden unter den derzeit 189 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen eine weitgehend kohärente Gruppe. Sie hat sich aufgrund des Umfangs und der Qualität ihrer Mitarbeit in den Vereinten Nationen nicht nur in finanzieller Hinsicht zu dem wohl wichtigsten Akteur innerhalb der Vereinten Nationen entwickelt. Die Gruppe der 15 EU-Staaten hebt sich von den übrigen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ab, weil sie weitgehend übereinstimmende Positionen zu den verschiedenen Themen entwickelt hat, mit denen sich die Vereinten Nationen befassen, und in den Entscheidungsprozessen der Organisation gemeinsam auftritt.

Diese Tendenz wird durch die bedeutende wirtschaftliche und politische Stellung der Europäischen Union im Vergleich zu den meisten anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verstärkt.

Die bedeutende und dominante Position, welche heute der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten innerhalb der Vereinten Nationen zukommt, findet ihren klarsten Ausdruck im Beitrag dieser 15 Staaten zum Budget der Vereinten Nationen: Bei 28 % des weltweiten BSP-Anteils entfallen auf die Mitgliedstaaten der Union 37 % der Pflichtbeiträge zum regulären Budget und 40 % der Beiträge zu den friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen (siehe Graphik 1 auf S. 24). Die Mitglieder der Europäischen Union entrichten diese Beiträge in aller Regel pünktlich und in voller Höhe. Der gesamte Anteil der Union an den freiwilligen Beiträgen zu diversen Fonds der Vereinten Nationen und Programmen der Entwicklungszusammenarbeit liegt bei 50 %. Um einiges geringer ist allerdings der personelle Einsatz der Mitgliedstaaten der Union bei friedenserhaltenden Operationen: Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellen mit etwa 6.800 Mitarbeitern 17 % des gesamten Personals für friedenserhaltende Operationen der Vereinten Nationen (23 % der militärischen Beobachter, 23 % der Polizeikontingente, 16 % der Truppenkontingente).

Es muß aber die Frage gestellt werden, inwieweit das Instrumentarium, welches die Vereinten Nationen anbieten, auch in die GASP bewußt einbezogen und gezielt verwendet wird, bzw. inwieweit die Europäische Union im Rahmen der Vereinten Nationen *initiativ* tätig wird. Hier fällt die Bestandsaufnahme eher negativ aus. Zwar kann mit Sicherheit gesagt werden, daß von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union am konsequentesten die Vereinten Nationen und deren Ziele unterstützen: Art. 17 des EU-Vertrages, der die Ziele der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäi-

schen Union definiert, bezieht sich in diesem Zusammenhang auf den Grundgedanken der Friedenssicherung und der Stärkung der internationalen Sicherheit **in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen**.

Auch gehört zum Engagement der Europäischen Union in den Vereinten Nationen eine starke grundsätzliche Unterstützung für alle Maßnahmen der Konfliktverhütung und der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten, wie sie der Sicherheitsrat und der Generalsekretär unternehmen – etwa in Form von präventiver Diplomatie. Die Mitgliedstaaten der Union setzen sich auch für die Weiterentwicklung und – noch wichtiger – die strengere Durchsetzung der Menschenrechte ein. Die Mitarbeit der Europäischen Union in den Vereinten Nationen umfaßt zudem eine aktive Unterstützung für Programme der humanitären Hilfe bei Naturkatastrophen oder infolge von bewaffneten Konflikten, die Förderung der Programme der Vereinten Nationen zur Beseitigung von Landminen und die weitere Kodifikation des Völkerrechts, um nur einige der Schwerpunkte zu nennen. Die Europäische Union ist auch ein starker Anwalt für eine Reform der Vereinten Nationen und unterstützt die diesbezüglichen Bemühungen des Generalsekretärs der Organisation.

Dennoch ist auffällig, daß die Europäische Union trotz dieser generellen Unterstützung verschiedenster Aktivitäten der Vereinten Nationen meist nur auf Resolutionsentwürfe und Initiativen anderer Staaten und Staatengruppen **reagiert** und nur selten eigene Initiativen vorbereitet.

Für die letzte Generalversammlung zählt der EU-interne belgische Abschlußbericht („rapport de la Présidence belge“) folgende gemeinsamen EU Initiativen auf:

- Sicherheit des humanitären Personals der Vereinten Nationen;
- Durchführung der Empfehlungen der Millenniums-Generalversammlung;
- Unterstützung für Anti-Minen-Aktionen;
- Globale Partnerschaften (mit Bezug auf den Stellenwert des privaten Sektors);
- Resolution zum Bericht des IAEA;
- Rechte des Kindes;
- Menschenrechte im Iran, Irak, DR Kongo.

Es sind dies in der Regel Resolutionsentwürfe, die auf bereits seit längerer Zeit betriebene Initiativen zurückgehen und kaum solche, mit denen neue, innovative Anregungen verfolgt werden.

Interessant ist auch die Liste jener Themen, die seitens der Europäischen Union einige Monate vor der jeweiligen Generalversammlung als wichtig eingestuft werden und in Form eines „Priority papers“ zirkuliert werden. Von der derzeitigen spanischen Präsidentschaft wurden hierzu folgende Punkte für die 57. Generalversammlung vorgeschlagen:

- Kampf gegen Terrorismus:
- Menschenrechte;
- Humanitäre Fragen;
- Konfliktlösung und Friedenserhaltung;
- Regionale Fragen (genannt werden: Kongo, Burundi, Äthiopien – Eritrea, Mittlerer Osten, Afghanistan, Balkan, Zypern, Myanmar, Osttimor);
- Internationaler Strafgerichtshof;
- Umweltfragen;
- Umsetzung der Beschlüsse von Großkonferenzen der Vereinten Nationen.

II. Rechtliche und „pararechtliche“ Grundlagen der EU-Zusammenarbeit

In erster Linie sind die Bestimmungen aus Art. 19 EU-Vertrag maßgebend:

(1) Die Mitgliedstaaten koordinieren ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Sie treten dort für die gemeinsamen Standpunkte ein. [Hervorhebungen des Verfassers]

In den internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen, bei denen nicht alle Mitgliedstaaten vertreten sind, setzen sich die dort vertretenen Mitgliedstaaten für die gemeinsamen Standpunkte ein.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 und des Artikels 14 Absatz 3 unterrichten die Mitgliedstaaten, die in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen vertreten sind, die dort nicht vertretenen Mitgliedstaaten laufend über alle Fragen von gemeinsamem Interesse.

Die Mitgliedstaaten, die auch Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sind, werden sich abstimmen und die übrigen Mitgliedstaaten in vollem Umfang unterrichten. Die Mitgliedstaaten, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind, werden sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unbeschadet ihrer Verantwortlichkeit aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen.

b) Weitere Texte, die für das Agieren der EU-Partner im Vereinten Nationen Kontext maßgeblich sind:

- Ein „Policy document“ des Rats Allgemeiner Angelegenheiten (RAA) „European Union Coordination in the United Nations Framework“; verabschiedet am 10. April 1995 (COREU PAR 483/95). Es handelt sich dabei um einen nicht verbindlichen „Code of conduct“ mit zumeist recht allgemeinen „Common sense“-Anleitungen wie z.B:
 - Abstimmung der Haltungen der Mitgliedstaaten soll so früh wie möglich begonnen werden;
 - Delegation von Präsidenschaftsaufgaben an andere Partner;
 - Allgemeine Aufforderung an Unionsdisziplin: Verpflichtung zu Konsultation vor dem Start eigener Initiativen;
- „Guidelines for Enhanced Political Dialogue with Associated Countries“ (Beschluss des Politischen Komitees vom 31. Mai 1996; COREU SEC 660/96). Diese legen u.a. die Verfahrensweise für Assoziierte Staaten zur Teilnahme an Erklärungen („Alignment“), bei schriftlichen Stellungnahmen an das Sekretariat der Vereinten Nationen und Koordinationsmechanismen in multilateralen Foren fest;
- „EU-UN Co-operation in Conflict Prevention and Crisis Management“ (Council conclusions, 2356. RAA vom 11. Juni 2001).

Zur Abrundung der rechtlichen Grundlagen ist noch auf den **spezifischen Status** der Delegationen von Kommission und Ratssekretariat hinzuweisen: Die Europäische Gemeinschaft (nur sie hat ja anerkannte internationale Rechtspersönlichkeit) ist als Beobachter in der Generalversammlung und beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) zugelassen. Sie wird vertreten durch die jeweilige Ratspräsidentschaft der Europäischen Union und durch die Europäische Kommission.

Der entsprechende Eintrag im Delegationsverzeichnis der Vereinten Nationen hat folgenden Asterix-Vermerk: „*The European Community has informed the Secretariat of the United Nations that it is now part of the European Union, as established by the Treaty on European Union*“. Unter dem Eintrag der Kommissionsdelegation findet sich sodann (in Genf und New York) mit Strich und Abstand deutlich abgesetzt der Eintrag für das „Liaison Office of the General Secretariat of the Council of the European Union with the United Nations“. Während die Beobachterdelegation der Kommission jedenfalls dort klare Befugnisse hat, wo es um ausschließliche Kommissionskompetenzen oder um gemischte Kompetenzen geht, wird die Funktion der nach Abschluß des Vertrages von Maastricht 1994 eingerichteten Ratsdelegation auf der Webpage wie folgt umschrieben:

- Unterstützung für Präsidentschaft und Mitgliedstaaten in der Vereinten Nationen Koordination;
- Archivhaltung;
- VN- „Antenna“ für Brüsseler Zentrale.

III. Praktische Gestaltung der EU-Zusammenarbeit bei den Vereinten Nationen.

Hier gilt es zwischen zwei Bereichen zu unterscheiden, wobei die Unterschiede in der Qualität der Zusammenarbeit beträchtlich sind: Generalversammlung und Sicherheitsrat.

1. Generalversammlung

Gemeinsame Positionen der 15 EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Vereinten Nationen kommen am klarsten im Verlaufe der jährlich stattfindenden Generalversammlung (und im Wirtschafts- und Sozialrat) zum Ausdruck. So gab beispielsweise die belgische Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 97 gemeinsame Erklärungen im Namen der 15 EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung ab. Sehr oft schließen sich die assoziierten Staaten aus Mittel- und Osteuropa sowie Island, Liechtenstein und Norwegen als Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) formell diesen EU-Erklärungen an. Obgleich diese Delegationen nur sehr beschränkt Möglichkeit haben, sich direkt an der Redaktion dieser Erklärungen zu beteiligen, werden ihre Vorschläge und Bemerkungen doch soweit wie möglich berücksichtigt. Auf diese Weise spricht die Präsidentschaft der Europäischen Union meist für fast 30 Staaten und bestimmt damit wesentlich den Verlauf der Debatte.

Diese gemeinsamen Erklärungen, Positionspapiere und Verhandlungsgrundlagen werden in zahlreichen, täglich oft mehrfach stattfindenden Koordinationssitzungen auf Botschafter- oder Expertenebene redigiert und ausgehandelt. Sie können Verhandlungsgegenstand in einer der Brüsseler Arbeitsgruppen des Rates der Europäischen Union sein. An allen diesen Beratungen sind auch die EU-Kommission und das Ratssekretariat beteiligt. Fragen, die sich im Zusammenhang mit den Verhandlungsprozessen in den Vereinten Nationen ergeben, sind auch des öfteren Bestandteil des täglichen elektronischen Informationsaustausches zwischen den Außenministerien der Mitgliedstaaten.

Diese Politik der umfassenden Koordination führt zu einem erstaunlich hohen Grad an Übereinstimmung im Stimmverhalten der Generalversammlung. So stimmten die 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Verlaufe der 56. Generalversammlung 2000 bei 76,5 % aller namentlichen Abstimmungen über Resolutionsentwürfe gemeinsam (46 Abstimmungen von insgesamt 60 namentlich abgestimmten Resolutionen). Diese Statistik, welche also nur Resolutionen berücksichtigt, die nicht im Konsensweg unter allen Mitgliedstaaten der Generalversammlung verabschiedet wurden, ist naturgemäß wesentlich aussagekräftiger als ein Abstellen auf *alle* von der Generalversammlung verabschiedeten ca. 280 Resolutionen, d.h. einschließlich der im Konsensweg angenommenen Texte. Der Höhepunkt in der Kohäsion des EU-Abstimmungsverhaltens wurde während der 53. Generalversammlung (1998) mit 69 von 84 Abstimmungen erreicht (85 % Kohäsion). Bei Berücksichtigung aller Resolutionen, also auch der mit Konsens verabschiedeten, ergab sich 1998 eine Kohäsion von 96,7 %.

Zuletzt wurde unter der finnischen Präsidentschaft (2. Halbjahr 99) eine solche Abstimmungsstatistik (Graphik 2 auf S. 25) veröffentlicht. Sie umfaßt die Jahre 1977-1999. An Hand dieser Übersicht läßt sich die Entwicklung der EU-Kohäsion (zunehmende Tendenz bis 1988, dann wieder abfallend) recht gut verfolgen. Im übrigen wurde in den letzten beiden Jahren, d. h. weder unter der französischen (2000) noch der belgischen Präsidentschaft eine vergleichbare Statistik erstellt.

Interessant sind auch grafische Darstellungen, die den Kohärenzgrad nach thematischen Gesichtspunkten darlegen (Graphiken 3 u. 4 auf S. 26f.). Diese Statistiken, die einer Studie von Univ.-Doz. *Paul Luif* (Projektbericht an das Büro für Sicherheitspolitik, Bundesministerium für Landesverteidigung, Wien, Feb. 2002) entnommen sind, berücksichtigen auch namentliche Abstimmungen über Teile einer Resolution, wo dies von einem Mitglied der Generalversammlung gefordert wurde. Die von der Delegation des EU-Rates in New York geführte Statistik stellt hinge-

gen nur auf Gesamtabstimmungen über Resolutionen ab (keine „Separate Votes“).

An diesen Grafiken lassen sich auch die „neuralgischen“ Bereiche in bezug auf die angestrebte hohe Kohärenz gut ablesen: Es sind dies einerseits einige fast schon historisch zu bezeichnende Resolutionen im Vierten Ausschuß zu Dekolonialisierungsfragen, eine Reihe von Abstimmungen zu Abrüstungs- und vor allem Fragen der nuklearen Sicherheit im Ersten Ausschuß sowie der Bereich Nahost, wo die Frage der Übereinstimmung im Abstimmungsverhalten auch über das New Yorker Konferenzgeschehen hinausgehende Wirkung und Beachtung entfaltet.

So vermeldete auch die belgische EU-Präsidentschaft bei den Vereinten Nationen (2. Hj. 2001) in ihrem Abschlußbericht Kohäsionsschwierigkeiten in folgenden Bereichen:

- Mittelost- und Palästina-Resolutionen;
- Nukleare Abrüstung (gemeinsame Abstimmung bei 42 von insgesamt 49 Resolutionen: hier bestehen deutliche Kohärenzabstriche, die jedoch weniger als man vermuten würde auf das Abstimmungsverhalten der vier neutralen oder paktungebundenen EU-Staaten zurückzuführen sind, als vielmehr zu Lasten des abweichenden Abstimmungsverhaltens der beiden Nuklearmächte (insbes. Frankreich) gehen;
- Dekolonialisierung.

Graphik 5 (auf S. 28) zeigt nochmals für die 56. Generalversammlung (2001) jene Bereiche auf, in denen keine Kohäsion innerhalb der Europäischen Union erreicht werden konnte. Zusätzlich sind auch jene Fälle vermerkt, in denen es bei übereinstimmendem Abstimmungsverhalten der Europäischen Union ein unterschiedliches Abstimmungsverhalten der Vereinigten Staaten gab.

Vor allem bei den Nahost/Palästina-Abstimmungen kommt es gelegentlich vor, daß sich auch die Außenminister persönlich interessieren und einschalten, letztlich besteht hier immer wieder die Gefahr, daß in einem wichtigen Bereich der GASP Uneinigkeit unter den Staaten der Europäischen Union durch unterschiedliches Abstimmungsverhalten allzu deutlich signalisiert wird. So zuletzt in der Ende April 2002 abgeschlossenen Tagung der Menschenrechtskommission in Genf, wo bei einer Israel heftig verurteilenden Resolution von den neun stimmberechtigten Mitgliedstaaten der Union (die auch Mitglied der Menschenrechtskommission sind) sechs für und zwei (Großbritannien, Deutschland) bei einer Enthaltung (Italien) gegen den Text stimmten.

Wenige Monate vor dem Abschluß der Erweiterungsverhandlungen liegt es nahe, auch kurz der Frage „was wäre, wenn“ nachzugehen, also den hypothetischen Fall zu beleuchten, wie sich die EU-Abstimmungskohärenz gestaltet hätte, wären die 10 (angenommenen) neuen Mitglieder schon seit 1995 Mitglieder der Europäischen Union gewesen (Graphik 6 auf S. 29). Bei der 55. Generalversammlung (2000) gab es bei den „EU-15“ in 72 % der Abstimmungen identes Verhalten, bei einer angenommenen „EU-25“ wären es bloß 49 % gewesen. Freilich zeigt die grafische Darstellung eine Verstärkung der Kohärenz unter den „EU-25“ in den letzten Jahren und eine Verringerung des Abstandes der „10“ zu den „EU-15“ innerhalb von 5 Jahren um 7 % -Punkte (von 30 auf 23).

Dieser Trend wird sich mit Sicherheit weiter fortsetzen, sobald auch die neu aufgenommenen Mitglieder in den internen Konsultationsprozeß der Union voll eingeschlossen sind. (Vermutlich nach Abschluß der Beitrittsverhandlungen, d.h. noch vor Abschluß des Ratifikationsverfahrens.) Dieser Einschluß in das Koordinationsverfahren wird zusätzlichen „sozialen Druck“ in Richtung auf eine weitere Angleichung des Abstimmungsbildes ausüben. Genauere Analysen zeigen im übrigen auch auf, daß Zypern und Malta (die beiden „alten“ blockfreien Staaten) einen um einiges höheren Grad der Stimabweichung aufweisen, als die anderen Beitrittskandidaten.

Als letzten statistischen Beitrag möchte ich noch auf eine ebenfalls von Paul Luif entlehene Tabelle verweisen, in der nicht der gesamthafte EU-Konsens eruiert wird, sondern die Abweichung des einzelnen Staates von der Mehrheitsmeinung der EU-Staaten (d.h. z.B. bei 15 EU Mitgliedstaaten zumindest 8 pos. Stimmen) (Graphik 7 auf S. 30). Graphik 8 (auf S. 31) erweitert diese Darstellung auf die Beitrittskandidaten sowie – zu Vergleichszwecken – einige weitere Staaten.

Insgesamt lassen diese Übersichten u.a. folgende Schlüsse zu:

- Hoher aber tendenziell wieder abnehmender Konvergenzgrad;
- Die Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitglieder wird das Bild mittelfristig nicht nachhaltig ändern;
- Eine Kerngruppe innerhalb der Europäischen Union weist stärkere Kohäsion auf: Benelux, Deutschland, Dänemark, Portugal, Finnland, Griechenland, unmittelbar gefolgt von Österreich, Schweden, Spanien, Italien. Großbritannien und Frankreich haben hingegen wesentlich höhere Abweichungen aufzuweisen, d.h. diese beiden großen Mitgliedstaaten repräsentieren in ihrem Abstimmungsverhalten keineswegs die Einstellung der meisten EU Staaten;

- Wenn eine Schlußfolgerung von der Politik der Vereinten Nationen auf die GASP allgemein erlaubt ist:
Ein Direktorium von großen EU-Mitgliedstaaten in der Außenpolitik der Union, das auf ersten Blick ein effizientes Handeln ermöglichen könnte, wäre aus Sicht der kleineren Mitgliedstaaten problematisch. Die Haltung Deutschlands in den Vereinten Nationen entspricht allerdings (aus historischen Gründen?) viel eher dem „EU-Mainstream“ der Kerngruppe;
- In den Vereinten Nationen und insbesondere der Generalversammlung ist die Übereinstimmung unter den EU-Mitgliedstaaten weiter fortgeschritten, als dies sonst dem Entwicklungsstand ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik entspricht. Gleichzeitig markiert dieser hohe Entwicklungsstand auch die Obergrenze, bis zu der die Etablierung gemeinsamer Positionen der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen vorangetrieben werden kann. In Bereichen, in denen starke außenpolitische Einzelinteressen bestimmter Mitgliedstaaten weiter bestehen, wird es schwierig oder unmöglich, gemeinsame Positionen zu entwickeln;
- Das markanteste Beispiel für die Verfolgung nationaler Interessen auf Kosten einer Gemeinschaftsposition stellten die gegensätzlichen Auffassungen Deutschlands und Italiens über die Frage der Reform des Sicherheitsrates dar. Deutschland strebte für sich einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat an und hoffte, dieses Ziel im Zuge der laufenden Debatte über die Erweiterung des Sicherheitsrates zu erreichen. Italien dagegen will gerade diese Gleichstellung Deutschlands mit den beiden anderen westeuropäischen Mitgliedern des Sicherheitsrates – Frankreich und Großbritannien – verhindern und propagierte daher andere Reformmodelle, die eine Rotation unter mittelgroßen Staaten, darunter Italien, vorsehen;
- Weitere Bereiche, in denen es an gemeinsamen Positionen der EU-Mitglieder fehlt, sind die Haltung zur Dekolonialisierung, soweit sie noch Gegenstand von Beratungen bei den Vereinten Nationen ist, und – wohl wichtiger – das Feld von Abrüstung und Rüstungskontrolle. Hier führen der Unterschied zwischen Staaten, die Atomwaffen besitzen, und denjenigen, die keine haben, sowie auch der Unterschied zwischen allianzgebundenen und allianzfreien Staaten zu nicht immer überbrückbaren Meinungsverschiedenheiten;
- Das augenfälligste Problem der gemeinsamen EU-Präsenz bei den Vereinten Nationen liegt in der ständigen Suche nach einer vertretba-

ren gemeinsamen Position, die dann zumeist der berühmte kleinste gemeinsame Nenner ist.

- Selbstverständlich ist das gemeinsame Auftreten der 15 EU-Staaten ein nicht zu unterschätzender Wert an sich und ein nicht unbedeutender Motor und Gradmesser für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Außenpolitik. Gleichzeitig ist jedoch eine Abflachung des VN-Profiles einzelner besonders engagierter EU-Staaten zu verzeichnen.

Der Weg zu gemeinsamen EU-Positionen ist oft mühsam. Die Statistik läßt das am Beispiel der belgischen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2000 sehr klar erkennen: Während dieser sechs Monate fanden in New York insgesamt 600 Arbeitssitzungen der 15 Delegationen auf Ebene der Missionschefs (das heißt der ständigen Vertreter bei den Vereinten Nationen) sowie auf Expertenebene statt. Diese hohe Anzahl an erforderlichen Koordinationssitzungen ist – mit einigen Schwankungen – für alle Präsidentschaften charakteristisch. Es ist also ein reichlich zäher und zeitaufwendiger Koordinationsmechanismus erforderlich, um aus 15 nationalstaatlichen Politiken eine erkennbare gemeinsame Politik der Europäischen Union in und gegenüber den Vereinten Nationen zu entwickeln. Ähnlich intensiv ist im übrigen die Koordinationstätigkeit in Genf, wo pro Halbjahr 400–500 Sitzungen anfallen (davon die Hälfte für WTO-Angelegenheiten). Interessant ist natürlich, daß es in Genf mehr Politikbereiche mit (ausschließlicher) Zuständigkeit der Europäischen Kommission bzw. deren Mitzuständigkeit gibt. Entsprechende Koordinationsmechanismen, allerdings in weit abgeschwächtem Ausmaß, gibt es auch in Wien (UNOV) und Paris (UNESCO).

Mit dieser intensiven Koordinationstätigkeit verbunden ist ein Phänomen, das viele Delegationen außerhalb der Europäischen Union – besonders die Partner innerhalb der größeren westlichen Regionalgruppe (WEOG) – immer wieder beklagen: Die EU-Positionen gegenüber den Vereinten Nationen sind, wenn sie einmal festgelegt sind, nicht mehr änderbar und daher nicht verhandelbar. Ohne Zweifel engt dieser Umstand oft die Möglichkeiten für ein gemeinsames Vorgehen mit anderen gleichgesinnten Delegationen ein, wie zum Beispiel mit Kanada, Norwegen, aber auch Neuseeland und Australien.

Das Bild, das die Umsetzung einer gemeinsamen EU-Außenpolitik innerhalb der Generalversammlung bietet, ist also insgesamt, vor allem statistisch betrachtet, recht erfreulich. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Koordination der Europäischen Union und die Bereitschaft zur Unterwerfung unter eine einheitliche Haltung immer dort an

deutliche Grenzen stößt, wo ausgeprägte nationale Positionen oder auch starke, manchmal persönlich bedingte Profilierungsinteressen im Spiel sind.

2. Sicherheitsrat

Während die Kooperation im Bereich Generalversammlung recht gut (wenn auch sehr aufwendig) funktioniert und im wesentlichen eine Zusammenarbeit unter Gleichberechtigten darstellt, kann das für den Bereich Sicherheitsrat nicht behauptet werden. Ganz im Gegenteil: hier zeigen sich die Grenzen einer gemeinschaftlichen Politik der Vereinten Nationen:

Jene EU-Mitglieder, die dem Sicherheitsrat entweder als ständige oder nichtständige, gewählte Mitglieder angehören, sprechen in diesem Gremium entsprechend der Satzung der Vereinten Nationen nach wie vor grundsätzlich zunächst als nationale Staaten. Sie sind aber nach dem EU-Vertrag generell verpflichtet, sich untereinander abzustimmen und die übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zumindest in vollem Umfang zu unterrichten (Art. 19 (2) EUV). Zusätzlich werden die Mitgliedstaaten der Union, die ständige Mitglieder des Sicherheitsrates sind – also Frankreich und Großbritannien –, vom EU-Vertrag ausdrücklich aufgerufen, sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben für die Standpunkte und Interessen der Europäischen Union einzusetzen – aber nur „unbeschadet ihrer Verantwortung aufgrund der Charta der Vereinten Nationen“. Diese Bestimmung erlaubt es Großbritannien und Frankreich in Fällen, in denen ihre spezifischen Positionen als Ständige Mitglieder, die auch zeitlich dem EU-Vertrag und der Herausbildung der GASP vorausgehen, dies erfordern, auf ihre vorgeordneten Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen zu verweisen.

Die Informationsverpflichtung, die sich aus Art. 19 EUV ergibt, ist in den letzten Monaten aktualisiert worden. Bis vor kurzem war es um die Durchführung dieser Bestimmungen nicht gut bestellt. Die Informationsweitergabe seitens der Mitglieder des Sicherheitsrates an die übrigen „armen Brüder“ erfolgte zögerlich, nur auf konkretes Verlangen. Forum hierfür war das freitägliche Treffen der Missionschefs. Diese wöchentlichen Sitzungen der Ständigen Vertreter der EU-Staaten geben die Möglichkeit zu Koordinationsgesprächen, jedoch gehen diese in aller Regel nicht über einen Informations- und Meinungsaustausch hinaus. In diesem Rahmen bietet sich dann zwar die Gelegenheit, sofern erforderlich, auch ein Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates an bestehende Festlegungen der Europäischen Union zu erinnern, jedoch steht diesem dann

immer noch der Hinweis auf die spezielle, an nationalen Interessen orientierte Verantwortung als Ständiges Mitglied des Sicherheitsrates offen.

Nach langem Drängen wurde im Jänner 2001 unter der schwedischen Präsidentschaft als große Neuerung zusätzlich ein regelmäßiges Treffen auf Sachbearbeiterebene zu einem ausführlichen debriefing eingeführt. Dem Vernehmen nach hat dieses Treffen von „**Art. 19 experts**“ zu einer realen Verbesserung des Informationsflusses über das **abgelaufene** Geschehen im Sicherheitsrat geführt und es ist sicher recht bezeichnend, daß diese Selbstverständlichkeit als großartige neue Entwicklung in der EU-Kooperation gefeiert wird.

Freilich, diese Treffen gehen in der Regel nicht soweit, auch eine systematische Informationsweitergabe und gar Diskussion über **vorhersehbare** Entwicklungen oder beabsichtigte Initiativen seitens der im Sicherheitsrat vertretenen EU Staaten zu umfassen. Wie es heißt, soll vor allem die britische Delegation jede Entwicklung in diese Richtung („ex ante“-Koordinationstreffen statt „ex-post debriefings“), d. h. letztlich eine stärkere Einbindung aller EU-Mitgliedstaaten in die Gestaltung einer einheitlichen EU-Politik im Sicherheitsrat, blockieren.

Interessant ist, daß bereits 1997 der damalige ständige Vertreter Spaniens bei den Vereinten Nationen in New York (und spätere Hohe Vertreter in Bosnien-Herzegowina), Carlos Westendorp, im Vorfeld der Verhandlungen um die GASP-Bestimmungen im Amsterdamer Vertrag um eine Initiative bemüht war, die auf eine Stärkung der Rechtsgrundlage (im Art. 19 Abs. 2 EUV) für eine gemeinsame Politik der Europäischen Union im Sicherheitsrat abstellte. Ziel dieser – wie nicht weiter verwunderlich – nicht erfolgreichen Initiative war eine klarere Verpflichtung (Erweiterung der bestehenden Formulierung) in Art. 19 EUV für die Mitglieder im Sicherheitsrat zur „Konzertierung“. So sollte eine Abstimmung mit allen anderen EU-Partnern festgelegt werden, sowie die Einführung des Gedankens der Vertretung der Europäischen Union durch die der Europäischen Union angehörenden Mitglieder des Sicherheitsrates.

Art. J. 2 Abs. 3 S. 2 (jetzt Art. 19) wäre hiebei um folgenden Satz ergänzt worden: *„To this effect they will keep the other Member States fully informed and will concert with them“*. Art. J. 5 Abs. 4 S 2 hätte wie folgt gelautet: *„Notwithstanding paragraph 1, Member States which are also members of the United Nations Security Council shall represent the Union in this organ in matters coming within the common foreign and security policy. To this effect they will keep the other Member States fully informed and will concert with them. In execution of their functions they shall uphold the positions and the interests of the Union, in particular*

agreed common strategies, without prejudice to their responsibilities under the provisions of the United Nations Charter.“ [Hervorhebungen vom Verfasser]

In weiterem Zusammenhang mit dieser Frage steht die **Visibilität der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union** im Sicherheitsrat schlechthin. Hierzu gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Erklärungen der EU-Präsidentschaft im Namen der 15 vor dem Sicherheitsrat (Art. 31 SVN sowie Regel 37 der provisorischen Verfahrensordnung des Sicherheitsrates). Diese Möglichkeit wird seit einigen Jahren mit steigender Tendenz gewählt (ca. 20 Reden/Halbjahr), wobei es meist am Geschick der Präsidentschaft gelegen ist, andere Mitgliedstaaten davon abzuhalten, ebenfalls nach Art. 31 der Satzung das Wort zu ergreifen, was ja zu einer weitgehenden „Banalisierung“ der Präsidentschaftserklärung führen würde. Nicht immer, aber wenigstens manchmal gelingt es auch, selbst die beiden ständigen Sicherheitsratsmitglieder dazu zu bringen, im Interesse der EU-Visibilität von ihrem eigenen Rederecht abzusehen;
- Einbringen von Initiativen oder Resolutionsentwürfen durch die beiden Ständigen Mitglieder ausdrücklich im Namen der Europäischen Union. Hiefür besteht zumindest derzeit keine Bereitschaft der beiden ständigen Mitglieder;
- Vermehrte Auftritte des Hohen Vertreters und Generalsekretärs des Rates (*Solana*) vor dem Sicherheitsrat;
- Diese Auftritte sind derzeit die eher seltene Ausnahme d.h. es gibt diesbezüglich keine Routine, keine eingespielte Verfahrensweise. Zuletzt wurde meist die Lösung gewählt, den Hohen Vertreter sozusagen unter dem Mantel der Präsidentschaftsdelegation sprechen zu lassen. Ebenfalls in Frage kommt eine Einladung an den Hohen Vertreter gemäß Art 39 der provisorischen Verfahrensordnung des Sicherheitsrates. Bezeichnend ist, daß Großbritannien noch vor einem Jahr als Präsident des Sicherheitsrates einen beabsichtigten Auftritt Solanas aktiv verhindert hat und ihn in das informelle Verfahren nach der sog. „Arria“-Formel verweisen wollte. Ebenfalls auf den Widerstand Großbritanniens und Frankreichs stoßen Vorhaben Deutschlands und Spaniens ab 2002 (als Sicherheitsrats-Mitglieder), Vertreter der jeweiligen EU Präsidentschaft und des Ratsekretariats (*Solana*) in ihre Sicherheitsratsdelegationen aufzunehmen.

IV. Die Vereinten Nationen als Thema der Brüsseler Institutionen

Ein weitere (und auch über den Bereich Sicherheitsrat hinausreichende) Frage ist, in welchem Ausmaß sich Brüsseler Gremien mit Angelegenheiten der Vereinten Nationen beschäftigen. Bis vor kurzem war dies natürlich im wesentlichen eine fast ausschließliche Aufgabe der zuständigen Ratsarbeitsgruppe (CONUN), wobei freilich in New York kaum eine „guidance“ aus Brüssel zu verspüren war.

Mit der Schaffung der PSK (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee) ist nun ein Gremium vorhanden, das von seiner Anlage her durchaus in operativer Weise auf das New Yorker Geschehen, v.a. des Sicherheitsrates Bezug nehmen könnte und sollte. So wird seit einiger Zeit im PSK formell die Tagesordnung des Sicherheitsrates verteilt und damit eine Basis für entsprechende Beratungen geschaffen.

Unter der schwedischen Präsidentschaft wurde auch ein systematischer Dialog zwischen den Vereinten Nationen und der Europäischen Union im Hinblick auf eine mögliche intensivere Zusammenarbeit bei Krisenmanagement und Konfliktlösung eingerichtet:

- Regelmäßige Treffen der EU-15 (oder auch im Troikaformat) mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen;
- Treffen meist in Brüssel zwischen dem Generalsekretär oder der stellvertretenden Generalsekretärin und dem Hohen Vertreter und dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissar;
- PSK-Treffen mit der stellvertretenden Generalsekretärin und den Untergeneralsekretären;
- Kontakte auf Sekretariatsebene.

Dem PSK wird die zentrale Rolle der Überwachung („Monitoring“) des Fortschritts in der Zusammenarbeit zwischen Europäischer Union und den Vereinten Nationen zukommen. Vom PSK erstellte Richtlinien für diese Zusammenarbeit wurden vom RAA am 11. Juni 2001 verabschiedet. Diese beginnende Zusammenarbeit soll sicherstellen, daß die evolvierenden Möglichkeiten und Kapazitäten der ESDP („European Security and Defense Policy“) auch den Vereinten Nationen operativ zugute kommen können. Der sogenannte *Brahimibericht* betreffend die Erhöhung der Effizienz der friedenssichernden Operationen der Vereinten Nationen ist für die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zwischen Vereinten Nationen und Europäischer Union von einiger Bedeutung. Hier geht es vor allem um die Frage, in wieweit und nach welchen Modalitäten die sich herausbildenden EU-Streitkräfte zur Durchführung der Pe-

tersberger Aufgaben auch für Aktionen der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen werden.

Im Frühjahr 2001 hat die Europäische Kommission auch eine Kommunikation zum Thema der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe verabschiedet („Building an Effective Partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs“). Sie zielt darauf ab, Qualität und Impakt der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern, einschließlich vorausschaubare finanzielle Unterstützung für diverse Programme der Organisation auf diesen Gebieten.

V. Zur Vertretung der EU im Sicherheitsrat (einige abschließende Anmerkungen)

1. Obige Ausführungen haben wohl klargemacht, wie unbefriedigend der derzeitige Zustand ist. Gerade der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, das zentrale Organ der internationalen Staatengemeinschaft für Friedenssicherung, ausgestattet mit dem sich aus der Satzung der Vereinten Nationen ergebenden Monopol zur Legitimierung des Einsatzes von Gewalt zur Lösung internationaler Konflikte ist ein Gremium, in dem die GASP der Europäischen Union nicht geschlossen zum Ausdruck gebracht werden kann: überhaupt nicht in den sogenannten informellen Konsultationen, wo die Hauptarbeit des Sicherheitsrates geleistet wird, und nur beschränkt in den öffentlichen Sitzungen.

Ohne Zweifel, eine GASP, die diesen Namen wirklich verdient, ist mit diesem Status unvereinbar.

2. Das legt die Forderung nach Einrichtung eines gemeinsamen Europäischen Sitzes im Sicherheitsrat nahe. Diese Forderung wurde bislang – getrennt und aus unterschiedlicher Motivation – von Italien und Österreich erhoben. So wichtig diese Forderung ist, so wenig realistisch erscheint auf absehbare (und vermutlich auch unabsehbare) Zeit ihre Erfüllung. Das Selbstverständnis der beiden der Europäischen Union angehörenden ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates steht dem konträr entgegen. Deren Stellung im Sicherheitsrat geht zeitlich wie ursächlich dem Europäischen Einigungsprozeß voraus; beide zeigen keinerlei Absicht, diesen Spezialstatus in den Integrationsprozeß einzubringen.

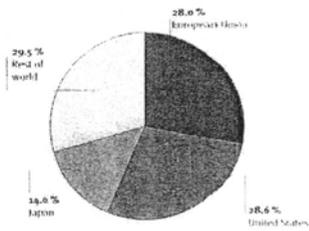
3. Überlegungen, die in Richtung eines privilegierten Konzertierungsmechanismus für wenige große Mitgliedstaaten der Union durch Aufnahme

von Vertretern in die Delegationen Frankreichs und Großbritanniens gehen, würden wohl auf erbitterten Widerstand der übrigen Mitgliedstaaten, gerade auch der kleineren stoßen. Sie würden in einem solchen Regime einen weiteren Schritt in Richtung Direktorat erblicken. Diese grundlegende Ablehnung ließe sich meines Erachtens auch nicht mit dem Argument unterlaufen, daß dann Deutschland nicht mehr als starker Konkurrent bei den Wahlen in den Sicherheitsrat auftreten würde und damit die Wahlchancen der restlichen EU-Mitgliedstaaten und die Frequenz ihrer Vertretung im Sicherheitsrat sich erhöhen würde. Der „Ehrgeiz“ auf eine Sicherheitsrat-Mitgliedschaft ist zumeist nicht so groß, um derart grundlegende Bedenken aufzuwiegen.

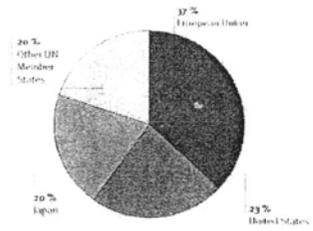
4. In dieser Situation bleibt nur der lange mühsame „Marsch durch die Ebene“:

- Alle Ansätze in Richtung einer stärkeren „Vergemeinschaftung“ der ständigen wie der von EU-Staaten eingenommenen nichtständigen Sitze im Sicherheitsrat (meist sind es ja zwei, in Zukunft unter Umständen sogar drei) ausnutzen;
- Beharrliche Anstrengungen, um Schritt für Schritt die „EU-Vertreter“ im Sicherheitsrat an eine gemeinsame Willensbildung heranzuführen;
- Stärkung – wo immer das möglich ist – der Präsenz der Präsidentschaft der Europäischen Union und mehr noch des Hohen Vertreters.

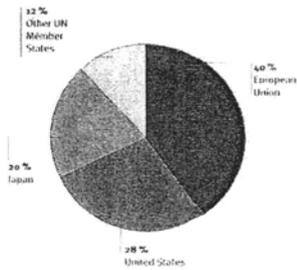
European Union share of world GNP, 1999



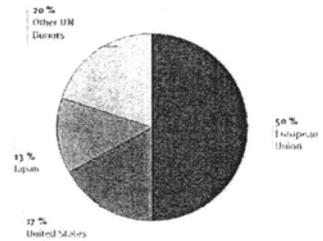
European Union share of the UN regular budget, 2001-03



European Union share of the UN peacekeeping operations budget 2001-03



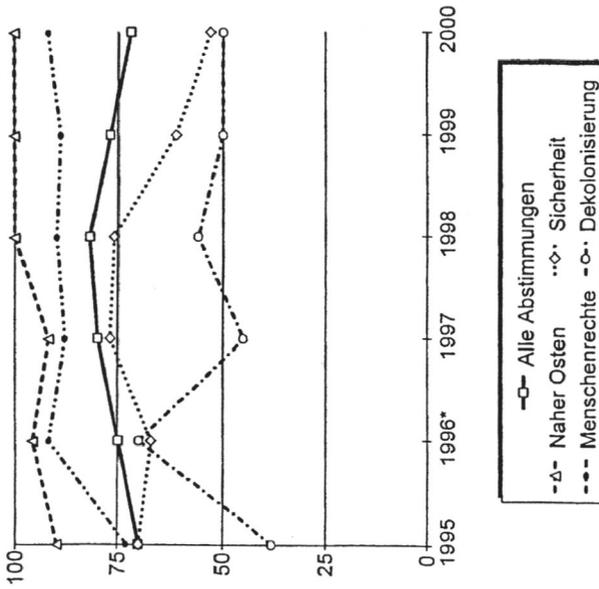
European Union contributions to UN funds and programmes, 1998



EU Cohesion on recorded votes 1977-1999
(excluding consensus resolutions)

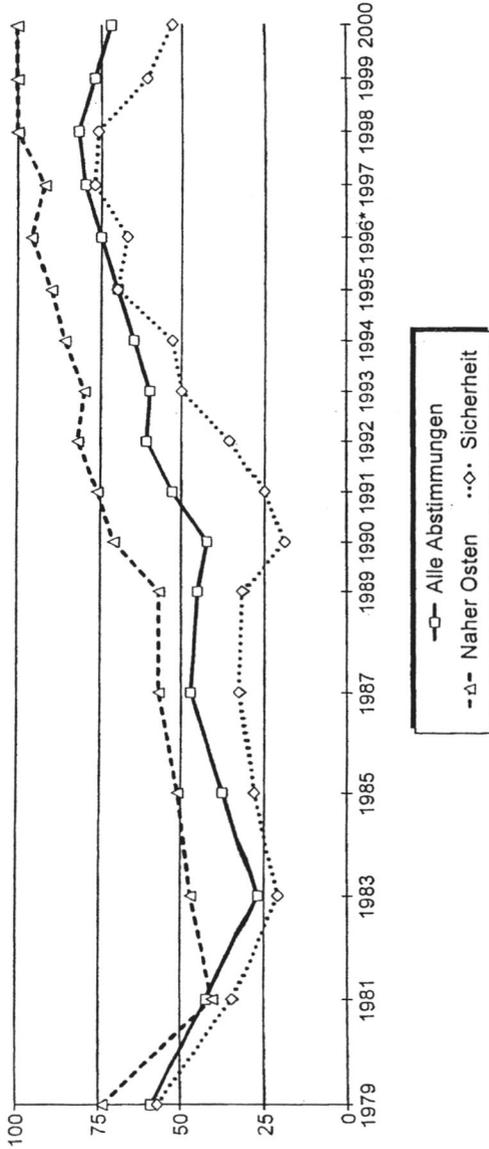
Year	Number of votes	Common votes	%	Split votes	%	Year	%
1999	68	53	77,9	15	22,1	2000	72,3
1998	60	51	85,0	9	15,0	2001	76,5
1997	67	55	82,1	12	17,9		
1996	73	61	83,5	12	16,4		
1995	65	46	70,7	19	29,2		
1994	70	47	67,1	23	32,8		
1993	64	40	32,5	24	37,5		
1992	63	42	66,6	21	33,3		
1991	69	32	46,3	37	53,6		
1990	78	30	38,4	48	61,5		
1989	139	64	46,0	75	53,9		
1988	156	74	47,4	82	52,5		
1987	150	70	46,6	80	53,3		
1986	195	90	46,1	97	49,7		
1985	195	81	41,5	114	58,4		
1984	189	66	34,9	123	65,0		
1983	176	54	30,6	122	69,3		
1982	178	74	41,5	104	58,4		
1981	159	76	47,7	83	52,2		
1980	130	68	52,3	62	47,6		
1979	162	97	59,8	64	39,5		
1978	145	95	65,5	50	34,4		
1977	133	67	50,3	46	34,5		

Konsens zwischen den EU-Staaten bei verschiedenen Themenbereichen der UNO-Generalversammlung (Prozentwerte der Abstimmungen mit EU-Konsens)



Anmerkung: * 1996 EU ohne Griechenland.

Konsens zwischen den EU-Staaten in der UNO-Generalsammlung: Alle Abstimmungen und Abstimmungen zum Nahen Osten und zur äußeren Sicherheit (Prozentwerte der Abstimmungen mit EU-Konsens)



Anmerkung: * Da Griechenland bei der Generalsammlung im Jahre 1996 sich sehr oft der Stimme enthielt (in über ein Drittel der namentlichen Abstimmungen, was hier als Grenzwert genommen wird), wird es in diesem Jahr nicht zur EU gezählt. Zum EU-Konsens bei der 51. Generalsammlung 1996 werden daher nur 14 Staaten gezählt.
 Quellen: Siehe nächste Seite.

56. Generalversammlung (2001)

EU Abstimmungskohäsion:

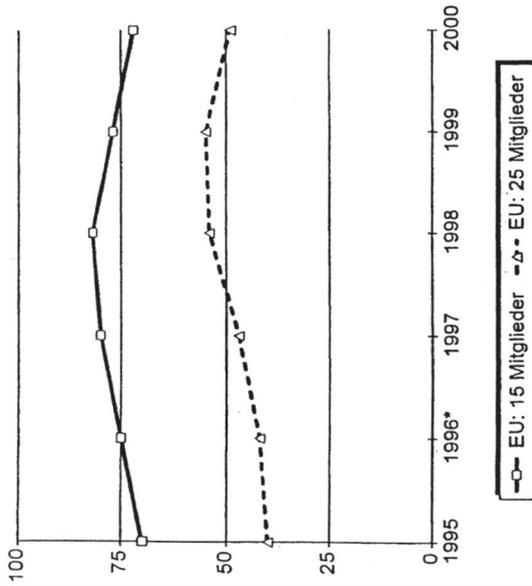
Gemeinsames Abstimmungsverhalten:

- bei allen abgestimmten Resolutionen: 76,5% (46 von 60 Res.);
- 93,13% bei allen (auch Konsensus) Resolutionen (insgesamt 264);
- 4 „two-way splits“ (2x Nuklearwaffen, 2x Dekolonialisierung).

<i>Issue</i>	<i>Number of Resolutions adopted by vote</i>	<i>Resolutions without unanimous EU Voting</i>	<i>EU consensus Resolutions without EU-US agreement</i>	<i>Percentage over the Total Resolutions by vote</i>
<i>Middle East Conflict</i>	21	1	21	35%
<i>Nuclear Weapons and Disarmament</i>	19	7	2	31.66%
<i>Human Rights and Democracy</i>	11	1	2	18.33%
<i>Decolonization</i>	5	4	0	8.33%
<i>Development and globalization</i>	4	1	1	6.66%
	60	14	26	100%

Study carried out by the Office of Press&Public Affairs of the Delegation of the European Commission at New York and the Information Office of the Permanent Mission of Spain to the United Nations based on voting records provided by the UN Website.

Konsens zwischen den EU-Staaten in der UNO-
Generalversammlung bei (angenommenen) 25 Mitgliedern
(Prozentwerte der Abstimmungen mit EU-Konsens)



Graphik: Univ.Doz. Paul Lulf, ÖIIP

**Voting Behavior of EU Member States in the General Assembly of the United Nations:
Distance From the EU Majority For All Recorded Votes**
(Maximum Distance from EU Majority = 100, Minimum = 0)

	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997	1998	1999	2000
Austria	17	15	26	27	19	23	22	11	6	8	5	2	5	4	1	2	2
Finland	21	18	25	27	21	21	18	7	5	5	1	4	2	4	1	1	1
Sweden	20	14	21	25	21	22	21	7	6	7	5	1	6	4	2	4	2
Spain	26	20	20	20	13	13	14	10	7	7	3	2	3	1	1	1	2
Portugal	17	14	12	6	1	2	2	4	2	1	0	1	2	1	1	1	1
Greece	28	20	35	32	24	22	15	12	8	8	2	4	n/a	1	1	1	1
Ireland	10	11	18	17	15	17	17	10	5	7	5	2	6	5	3	4	4
Denmark	9	14	13	11	11	11	11	4	3	2	0	0	2	2	1	1	0
UK	9	9	12	9	9	10	15	10	10	9	10	13	7	7	10	9	9
France	13	8	8	11	7	8	14	7	6	9	12	8	7	6	10	13	13
Italy	8	3	3	4	1	1	1	1	0	0	1	0	1	0	0	1	2
Germany, FR	5	5	7	3	4	3	1	3	1	1	0	2	2	1	1	2	1
Netherlands	9	3	3	2	2	0	0	1	0	1	1	5	3	2	1	1	1
Luxembourg	1	3	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	2	1	1	1
Belgium	1	1	2	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1
Number of Recorded Votes	163	151	170	203	177	143	103	89	88	77	92	97	96	90	84	99	83
Percentage of Votes with EU Majority	97.6	92.7	92.3	93.1	95.4	97.9	96.1	96.6	97.7	96.1	95.7	97.4	100	100	100	100	100

Notes: * EU in 1996 without Greece; n/a: absent in more than one third of the votes. © Paul Luif 2002.

Tabelle 1 Fortsetzung

b) Für alle namentlichen („recorded“) Abstimmungen, Teil 2: Distanz sonstiger Staaten von der EU-Mehrheit

	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	1997	1998	1999	2000
Bulgarien	71	59	61	69	51	51	20	4	3	2	3	2	5	7	3	4	2
CSSR/Tschech. Rep.	71	59	61	69	52	52	13	5	3	2	2	4	2	2	2	1	0
Estland	-	-	-	-	-	-	-	10	9	8	6	9	8	4	5	4	5
Lettland	-	-	-	-	-	-	-	10	8	8	7	7	8	4	5	5	4
Litauen	-	-	-	-	-	-	-	10	8	7	8	6	6	4	3	1	2
Polen	69	58	60	67	52	48	13	4	3	2	0	3	2	2	1	1	0
Rumänien	47	50	54	57	51	50	18	6	6	4	2	5	5	5	3	2	1
Slowakei	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6	3	4	3	2	1	1	1
Slowenien	-	-	-	-	-	-	-	-	12	9	3	8	3	2	2	1	1
Ungarn	71	59	61	69	52	41	17	7	4	4	1	6	1	3	3	2	1
Malta	42	43	43	54	33	29	28	27	14	10	3	5	23	19	10	6	5
Zypern	46	46	48	60	56	50	46	42	37	34	26	26	11	14	12	9	9
Türkei	35	29	30	36	28	26	24	20	17	14	10	14	18	18	11	14	10
UdSSR/Russland	71	59	61	69	53	52	43	31	18	16	20	19	20	19	19	28	22
USA	20	34	39	36	41	44	44	40	48	40	35	34	35	36	41	39	45
Japan	20	11	13	14	12	9	10	6	7	3	6	14	8	9	6	6	5
Ägypten	42	45	47	57	47	50	45	45	35	43	35	36	34	37	28	38	36
Indien	51	49	52	63	55	55	52	46	38	46	45	52	46	46	45	50	43

Anmerkungen: * – 1996 EU ohne Griechenland; n/a – abwesend bei mehr als einem Drittel der Abstimmungen.

GASP der Europäischen Union in den Vereinten Nationen am Beispiel der Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Ingo Winkelmann¹

Vielen Dank für die vorzüglichen Ausführungen meines Vorredners. Seine anwesende Gattin, Frau *Lilly Sucharipa-Behrmann* ist ebenfalls eine ausgewiesene Wissenschaftlerin auf dem Gebiet der Vereinten Nationen. Einer der ersten frühen Beiträge zu dem Thema, auf das ich mich konzentrieren will, war *ihr* Aufsatz über die Reform des VN-Sicherheitsrats.² Die Ausführungen meines Vorredners sind umso gewichtiger, als er selbst es war, der damals die Mammutaufgabe EU-Präsidentschaft in New York zu bewerkstelligen hatte. Zudem war es das erste Mal, daß Österreich diese Herausforderung zu meistern hatte. Noch heute trägt ein in New York verteiltes EU-Dokument, das die Koordinierung der EU-Mitgliedstaaten betrifft, die Unterschrift „gezeichnet *Sucharipa*“.³ Die Koordinierung der GASP unter den EU-Mitgliedstaaten hat zu einem engen Netz der Konzertierung in New York geführt, das an die spezifischen Bedingungen der VN-Arbeit angepaßt ist. An diesem Netz wird kontinuierlich weitergearbeitet.⁴ Ein besonderer Teilaspekt dieser Zusammenarbeit ist und bleibt die Reform der Vereinten Nationen, auch die bekannte Frage nach der Reform des VN-Sicherheitsrats. Erst im September 2002 hat der VN-Generalsekretär in seinem Reformbericht zur Stärkung der Vereinten Nationen beklagt, daß der Prozeß der Ratsreform ins Stocken geraten sei.⁵

¹ Der vorliegende Beitrag ist die leicht überarbeitete Mitschrift eines Vortrags des *Verf.* auf der UNO-Konferenz 2002 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 29.07.2002 in Potsdam. Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des *Verf.* wider.

² *L. Sucharipa-Behrmann*, The Enlargement of the UN Security Council, *Austrian J. Publ. Intl. Law* 47 (1994), 1 ff.; s. allg. a. *M. Schäfer*, Die neue Rolle des Sicherheitsrats – warum soll Deutschland ständiges Mitglied werden?, in: *FS Hanisch*, 1994, 1911 ff.; *G. Altenburg*, Deutschland auf dem Prüfstand, *Europa Archiv* 24 (1994), 639 ff.; *S. Daws*, Seeking Seats, Votes and Vetoes, *The World Today* 53 (19/1997), 256 ff.; *E. Koroula / T. Kanninen*, Reforming the Security Council, *Leiden Journal of Int. Law*, 1995, 337 ff.; *T. Eitel*, Bewährungsproben für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, *Die Friedenswarte* 74 (1999), 1-2, 126 ff.

³ *Guidelines for EU-Coordination in the United Nations* vom 10. November 1998.

⁴ Hierzu etwa: *H. Arnold*, EU, GASP in den VN, in: *H. Volger* (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München / Wien 2000, 112 ff.

⁵ Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen, Bericht des Generalsekretärs vom 9. September 2002, Dok. A/57/387.

In diesen Tagen ist gerade eine Dissertation zur SR-Reform mit dem Titel: „Reform in der Warteschleife“⁶ erschienen. Ich finde das ein sehr gelungenes Bild. Bei „Warteschleife“ denkt man an ein Flugzeug, daß gestartet und fast am Ziel ist, vor der Landung aber noch einige Zwischenrunden einlegen muß. Einen Abbruch des Flugs beinhaltet das Bild im Regelfall nicht, mehr die Frage, wann der Landevorgang sicher eingeleitet werden kann. Daß gerade das manchmal durchaus schwierig sein kann, hat mein Vorredner ja angedeutet.

Erlauben Sie mir, drei Thesen aufzustellen:

Die *erste* These lautet, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dadurch, daß sie die Reform des Sicherheitsrates in der Vergangenheit nicht entschieden genug angegangen sind, weit unter den Möglichkeiten bleiben, die sich der Europäischen Union im VN-Kontext bieten.

Die *zweite* These lautet, daß ein Reformstart jederzeit möglich wäre. Unter den zahlreichen Reformvorschlägen, die erarbeitet worden sind, befindet sich ein sehr gangbarer und fairer Vorschlag, der seit 1997 auf dem Tisch liegt, der sog. *Razali*-Vorschlag⁷.

Die *dritte* These schließlich besagt, daß eine einheitliche EU-Vertretung im Sicherheitsrat, so sehr immer wieder postuliert und langfristig anzustreben ist, kurz- und mittelfristig nicht erreichbar ist.

1. Die Nichtwahrnehmung von Reformchancen durch die EU-Mitgliedstaaten

Warum sind die EU-Mitgliedstaaten eine Sicherheitsratsreform in der Vergangenheit nicht konsequenter angegangen? Die EU verfügt in ihrem GASP-*aquis* über zwei Reformaussagen zum VN-Sicherheitsrat. Sie sind in den Schlußfolgerungen der Europäischen Räte von *Cannes* (Juni 1995) und *Madrid* (Dezember 1995) enthalten. Die Aussagen betonen die Notwendigkeit einer Reform des SR, verzichten aber auf Details.⁸

Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben sich indessen seit längerem klar und offiziell für bestimmte Reform-Modelle ausgesprochen: 14 von 15 Mitgliedstaaten haben sich nicht gegen neue zusätzliche ständige Sitze ausgesprochen, 11 haben explizit Deutschland als neues ständiges

⁶ L. Andreae, Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?, München 2002.

⁷ GASP, Dokumentation, Hrsg. Auswärtiges Amt, 11. Al. 1998, 146 u. 156.

⁸ Abgedr. bei I. Winkelmann, Europäische und mitgliedstaatliche Interessenvertretung in den VN, ZaÖRV, Vol. 60 (2000), 413 ff. (432).

Ratsmitglied unterstützt.⁹ Daß die Vereinten Nationen dringend eine Re-Organisation ihres obersten Entscheidungsgremiums brauchen, ist unstrittig. Die derzeitige Zusammensetzung dieses Gremiums ist anachronistisch. Laut Art. 23 der VN-Charta spricht sie immer noch von Inhabern ständiger Sitze wie der „Union sozialistischer Sowjetrepubliken“ oder der Republik China.

Wichtige Mitspieler fehlen als ständige Mitglieder. Akteure, die den Löwenanteil der Finanzierung der Vereinten Nationen tragen, bleiben ausen vor bzw. sind auf die Möglichkeit verwiesen, in bestimmten Abständen als nicht-ständige Mitglieder in den Rat zu kommen. Japan ist es dabei gelungen, diese Möglichkeit mit Pausen von jeweils zwei Jahren wahrzunehmen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben bislang auch eine gerechtere Ausgestaltung der Vereinten Nationen versäumt, indem sie nicht ausreichend dabei mitzuhelfen vermochten, daß die Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, welche aus dem „Süden“ - der sog. Dritten Welt - stammen, im Sicherheitsrat durch ständige Mitglieder fair vertreten sind. Zurecht wird immer wieder auch darauf verwiesen, daß die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats allesamt Nuklearmächte sind und sich die Beteiligung des „Südens“ auf jeweils fünf (nicht-ständige) Sitze für Afrika und Asien und zwei für Lateinamerika/Karibik beschränkt.

Dieser Zustand ist beklagenswert. Immerhin handelt es sich um ein Gremium, in dem friedenserhaltende und -schaffende Interventionen, Sanktionen mit weitreichenden wirtschaftlichen Folgen, Resolutionen gegen den Terror gefaßt und Listen von Personen und Organisationen mit vermögensrelevanten Folgen beschlossen werden. Dies sind nur einige wenige Beispiele. Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sollten bei der Ausgestaltung des Sicherheitsrats eine wesentlich stärkere Rolle spielen können und dies konsequenter als in der Vergangenheit anstreben.

2. Das Reformraster: der *Razali*-Vorschlag

Die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen ist kein neues Thema. 1963 fand die erste Reform statt, als um die Halbzeit des Dekolonisierungsprozesses, nachdem die Mitgliedschaft auf 113 Staaten angestiegen war, die Anzahl der Mitglieder des Sicherheitsrats von 10 auf 15 erhöht wurde.¹⁰ Seit damals sind mehr als 80 neue Staaten den Ver-

⁹ Factsheet 4: Neighbour and regional support for new permanent members of the Security Council, in: *The UN Reform – Reform of the Security Council –*, (ed. Permanent Mission to the UN), New York 1997, 53.

¹⁰ S. dazu I. Winkelmann, *Bringing the Security Council into a New Era*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol. 1 (1997), 35 ff. (39 m.w.Nachw.)

einten Nationen beigetreten – erst in diesen Tagen *Ost-Timor* und in Kürze auch die *Schweiz*. Trotzdem ist die Größe des Sicherheitsrates unverändert geblieben, einschließlich der Vertretungsverhältnisse der verschiedenen Gruppen und Regionen in ihm.

Vor diesem Hintergrund haben insbesondere südliche Länder wie Indien seit den 80er Jahren versucht, eine erneute Reform des Sicherheitsrats zustandezubringen. Das Vorhaben scheiterte zunächst daran, daß keine der Großmächte ein Interesse an der öffentlichen Diskussion dieses Themas in den Vereinten Nationen hatte.

Mit dem Ende des Kalten Krieges begann die Reformdiskussion erneut, ohne daß ein klarer Auslöser erkennbar gewesen wäre. Richtig ist, daß Japan seine Forderung nach einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat stärker ins Bewußtsein brachte in 1992 zusammen mit anderen Staaten eine Reforminitiative ergriff. Hierauf mußte auch das wiedervereinigte Deutschland reagieren, wobei diese Reaktion zunächst überaus verhalten erfolgte. Die erste deutsche offizielle Stellungnahme an die VN zum Thema kann als Beleg hierfür gelten, da sie – obwohl von dritter Seite mehrfach dazu aufgefordert – keine eigenen Ansprüche anmeldete.¹¹ Ein weiterer Beleg ist die Tatsache, daß auch Deutschland 1992 zustimmte, daß die Russische Föderation den Sitz der Sowjetunion im Rat übernahm, ohne aus diesem Anlaß die grundsätzliche Reform des Sicherheitsrats zu thematisieren.

Überraschenderweise zeigten sich die ständigen Mitglieder des Rats in der Folge einverstanden, daß die Reform des Sicherheitsrats strukturiert diskutiert werden sollte. Hierfür wurde eine Arbeitsgruppe (die sog. „*open-ended working group on the question of the equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council*“) eingerichtet, die es bis heute gibt und die jährlich ihre Berichte vorlegt. Diese Berichte erreichten um 1995/1996 herum einen bemerkenswert materiellen Inhalt, sind aber inzwischen wieder auf einem eher technischen Niveau angelangt.¹² Bedeutsam ist, daß aus dieser Arbeitsgruppe rund 20 Reformvorschläge hervorgegangen sind, die von unterschiedlichsten Formationen, darunter den Blockfreien, den Nordischen Staaten, von Tunesien u.v.a.m. stammen.¹³ Auch Österreich kommt hier besonderes Verdienst zu, da es eine bestimmende Rolle innerhalb der sog. Formation der kleinen und mittleren Staaten einnahm, der sieben Teilnehmer, unter ihnen auch Portugal, Tschechien, Belgien, Irland, Slowenien sowie Estland angehörten. Die kleinen und mittleren Staaten legten einen ausformulierten Vorschlag

¹¹ Deutsche Stellungnahme vom 30.06.1993, abgedr. bei *Andreae* (o. Anm.6), Annex S. 271 f.

¹² Vgl. etwa *Winkelmann* (o. Anm. 10), 42 ff.); *B. Fassbender*, UN Security Council Reform and the Right of Veto, Den Haag u.a., 1998.

¹³ Genaue Übersicht über die einzelnen Vorschläge bei *Winkelmann* (o. Anm. 10), S. 58 ff.

vor, der sich u.a. dezidiert für ständige Sitze für Japan und Deutschland aussprach.¹⁴

80 % aller vorliegenden, für die Arbeitsgruppe erarbeiteten Vorschläge sprechen sich dafür aus, den Sicherheitsrat sowohl um nicht-ständige Sitze wie ständige Sitze zu erweitern. Dies ist ein Schlüsselement der Reformdiskussion, für das sich eine überwältigende Mehrheit der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ausgesprochen hat.

Nach zahlreichen Debatten und Anhörungen präsentierte der malaysische Präsident der Generalversammlung 1996/1997, *Ismail Razali*, im März 1997 unter großem Aufsehen und in einer in den Vereinten Nationen selten zu erlebenden Spannung seinen eigenen Reformvorschlag.¹⁵ In dem Sitzungssaal war kein einziger Sitzplatz mehr frei, tagelang hatten sich Gerüchte um die möglichen Inhalte des Vorschlags gerankt. Dem Vorschlag waren sog. *Beichtstuhl*-Gespräche vorausgegangen: Die Vorsitzenden der Arbeitsgruppe hatten um die Jahreswende 1996/97 Vertreter jedes einzelnen Mitgliedslandes getrennt dazu befragt, wie eine Reform konkret aussehen könnte.¹⁶ Die Umfrage bestätigte einmal mehr die Präferenz der Mitgliedstaaten für eine Erweiterung beider Sitzkategorien. Ferner bestätigte sie die erhebliche Kritik der Mitgliedstaaten an der Art und Weise der Vetoausübung im Sicherheitsrat. Sie bestätigte ferner den Wunsch der Mitgliedstaaten nach mehr Transparenz. Vieles hiervon fand Eingang in oben erwähnten Razali-Vorschlag. Danach soll sich jedes Land, das einen ständigen Ratssitz anstrebt, der Generalversammlung präsentieren dürfen. Kein Staat, der kandidieren will, wird ausgeschlossen. Über alle, die sich präsentieren stimmt die Generalversammlung ab. Von den neuen ständigen Sitzen sollen zwei auf die sog. „industrialisierte“ Welt und drei auf je einen Vertreter der großen Regionen aus dem „Süden“ entfallen. Die Zahl der nicht-ständigen Sitze soll um vier auf insgesamt 14 erhöht werden. Dies würde bedeuten: eine Erweiterung des Sicherheitsrates auf insgesamt 24 Sitze. Die neuen nicht-ständigen Sitze sollen an Staaten des Südens (drei) und Osteuropas (einer) gehen.

¹⁴ Informal Group of Small and Medium-sized Countries: discussion paper, Doc. A/49/965 v. 18.09.1995, 69.

¹⁵ Abgedr. bei *Andreae* (o. Anm. 6), Annex 275 ff.

¹⁶ Der Name *Beichtstuhl*-Gespräche entstand, weil die Gespräche logischerweise nicht im Plenum geführt wurden, sondern die Vorsitzenden den jeweiligen Botschafter des Landes eingeladen hatten, bilateral auf vorformulierte Fragen Antworten zu geben. Das heißt, man hatte eine gewisse Atmosphäre der Vertraulichkeit geschaffen: Niemand mußte befürchten, andere Anwesende zu verletzen. Diejenigen, denen das Ergebnis dieser Umfrage nicht gefiel, meinten nun, das Verfahren sei intransparent gewesen. Andere hielten dagegen, daß, gerade weil man vertraulich miteinander umging, eine Gewähr dafür bestanden habe, daß die von den Vorsitzenden zusammengefassten Ergebnisse für die Richtigkeit der Gespräche der wirklichen Auffassung der Staatengemeinschaft sehr nahe komme. Das Ergebnis ist abgedr. in: 51. GV, Offizielle Mitschrift, Supplement Nr. 47 (A/51/47), Annex VI.

Der *Razali*-Vorschlag sah weiter vor: kein Vetorecht für die neuen Mitglieder, eine sog. *review clause*, d.h. eine Überprüfung der Vorschläge der Reform nach 10 Jahren. Der Vorschlag wurde zunächst mit viel Aplomb aufgenommen. Die größten Widerstände gegen diesen Vorschlag, der m.E. weitgehend dem *mainstream* dessen entsprach, was zu der Zeit in den Vereinten Nationen gedacht wurde, kamen zum einen von Seiten der USA. Für diese war die angestrebte Zahl 24 zu groß („Quasselbude“). Widerstand kam auch aus interessierten Staaten des Südens, die sich von *Razali* übergangen fühlten, etwa was die Nichtzugestehung des Vetorechts für neue ständige Mitglieder (in diesem Punkt meldete auch Deutschland vorsichtige Vorbehalte an) oder das von diesem an den Tag gelegte Tempo anging. Viele Widerstände beruhten auch schlicht darauf, daß sich die Blockfreien zum damaligen Zeitpunkt überhaupt nicht einig waren, wer die drei ständigen Vertreter des Südens werden sollten. Hier bestand und besteht Rivalität zwischen Brasilien und den spanischsprachigen Staaten Lateinamerikas (Mexiko u.a.), Indonesien, Pakistan und Indien in Asien sowie Ägypten, Südafrika und Nigeria in Afrika. Im europäischen Kontext ist schließlich die Haltung Italiens zu erwähnen, die ein eigenes Kapitel für sich darstellt.

An dem Vorschlag von *Razali* wurde in der Folgezeit hinter den Kulissen noch weitergemeißelt. Bis auf die USA waren mehr und mehr Staaten mit der neuen avisierten Gesamtzahl 24 zufrieden. Zum Vetorecht wurde eine Formel vorgeschlagen, wonach für eine Zeit von 10 Jahren eine Arbeitsgruppe untersuchen sollte, ob und wie neuen ständigen Mitgliedern das Vetorecht zugestanden werden sollte. Greifbare Ergebnisse konnten dennoch nicht mehr erzielt werden. Ein kleine aber lautstarke Gruppe von Staaten, die ihre Positionen durch eine zügige Reform geschwächt oder bedroht sahen, (die sog. „*coffee group*“) – entwickelte ausreichend Störpotential, um stattdessen im Dezember 1998 eine Resolution durchzusetzen, wonach jegliche Generalversammlungs-Resolution, die den Fortgang der Sicherheitsreform betrifft, einem Zweidrittelmehrheitsquorum unterliegt.¹⁷ Mit Art. 108 der VN-Charta ist dieser Beschluß allerdings nur schwer zu vereinbaren.

3. Hürden für eine einheitliche EU-Vertretung im VN-Sicherheitsrat

Seit 1998 hält seither die Warteschleife an. Gibt es Warteschleifen-Alternativen?

Eine erste Alternative wäre der Abschied von bisher mehrheitlich verfolgten Reformmodellen – zumindest seitens der EU-Europäer und das direkte Anstreben eines gemeinsamen „EU-Sitzes“. Ein solches Konzept

¹⁷ Dazu *Andreae* (o. Anm. 6), 185 m.w.Nachw.

ist allerdings in der Wirklichkeit nicht durchsetzbar, wie die folgenden Gründe belegen:

Bislang hat bis auf Italien – und, wenn auch vorsichtiger, Spanien – kein EU-Partner einen einheitlichen EU-Sitz gefordert. Gegen einen EU-Sitz sind dagegen dezidiert Frankreich und England. Weder der Vertrag von Amsterdam noch der Vertrag von Nizza sehen die Möglichkeit eines einheitlichen EU-Sitzes vor. Würde man nationale Sitze abschaffen und durch einen EU-Sitz ersetzen, müßten sich 15 EU-Partner, die immerhin knapp 40 % des Gesamtbudgets der VN tragen, im Sicherheitsrat statt mit bisher zwei künftig mit einem Sitz begnügen. Zugleich müßten sie, erhielten sie einen einheitlichen Sitz im VN-Sicherheitsrat, wohl auch einen einheitlichen Sitz in der Generalversammlung einnehmen. Dort würden ihre 15 Stimmen auf lediglich eine schrumpfen.

VN-rechtlich kennt die Charta keine Mitgliedschaft von Staatenverbänden, sondern nur von Staaten. Schließlich wäre ein Abstimmungsprozeß unter 15 – in Zukunft gar 25 (!) Partnern auf einem einzigen ständigen Sitz im Rat kaum zu bewältigen. Ein Beispiel hierfür ist der sog. *caucus* der nicht-ständigen blockfreien Mitglieder im Rat, deren Beratungen zeitraubend sind und in der Regel zu eher sehr verdünnten Positionen auf dem berühmten kleinsten gemeinsamen Nenner führt. Wäre die EU im jetzigen Stadium ihrer GASP imstande, den wirklich starken Mitgliedern im Rat – Amerikanern, aber auch Russen und Chinesen – mit solchen internen Konzertierungsproblemen Paroli zu bieten?

Die zweite Alternative wäre, einen EU-Sitz eher langfristig anzustreben. In der Zwischenzeit könnten Übergangslösungen gefunden werden. Derzeit werden Versuche unternommen, die drei oder vier europäischen ständigen und nicht-ständigen Mitglieder im Rat in ein mehr formalisiertes Konzertierungsverfahren untereinander einzubinden. Ferner gibt es Bestrebungen, EU-Mitgliedstaaten nach jeder Sitzung ausführlich zu briefen: Nach dieser Praxis verfuhr Deutschland bereits 1995/1996 unter seinem damaligen Botschafter *Tono Eitel*. Schließlich gibt es eine neue Praxis, die sog. Sicherheitsratsreferenten der EU-Staaten schon im Vorgriff und nicht nur im Nachhinein zu Sicherheitsratssitzungen beraten zu lassen.

In der Literatur sind auch Möglichkeiten angedacht worden, für eine Übergangszeit und solange ein Durchbruch in der Reform nicht erzielt wird, einen Vertreter Deutschlands in die französische bzw. britische Delegation aufzunehmen.¹⁸ Dagegen sind Sorgen in Gestalt der Furcht vor einem wie auch immer gearteten „Direktorium“ geäußert worden.

¹⁸ T. Delpech, Dreierdiplomatie der Zukunft, Internationale Politik 54 (5/1999), 33 ff. (66)

Die dritte Alternative besteht darin, eine Reform auf der Linie des Razali-Vorschlags entschieden in Angriff zu nehmen. Dieser Vorschlag, der sowohl für den Süden zu einer faireren Vertretung im Sicherheitsrat führen als auch wohl zwei wichtige Spieler wie Japan und Deutschland für eine gewisse Zeit in den Rat bringen würde, könnte durchaus im Interesse der EU sein. Ein ständiges Mitglied Deutschland würde mit Sicherheit sehr viel konsequenter auf eine noch stärkere Vertretung von EU-Positionen im Sicherheitsrat hinarbeiten als das derzeit im Sicherheitsrat der Fall ist.

Abschließend: Die Positionen in Deutschland sind weithin unverändert. Immerhin hat sich Bundeskanzler *Gerhard Schröder* vor der Millenniumsversammlung in New York – anders als sein Vorgänger *Helmut Kohl*, der etwa dem 50jährigen Jubiläum der VN im Jahre 1995 bewußt fernblieb – dafür ausgesprochen, daß Deutschland bereit ist, ständige Verantwortung im Rat zu übernehmen, falls eine Reform zustandekommt. Damit ist mehr als Kontinuität gewahrt. Der Deutsche Bundestag hat diese Erklärung begrüßt.¹⁹ Zugleich hat er darauf hingewiesen, daß ein EU-Sitz im Sicherheitsrat langfristiges Ziel bleibt.²⁰ Ab 2003 wird Deutschland voraussichtlich zunächst einmal wieder für zwei Jahre als nicht-ständiges Mitglied dem Rat angehören.

¹⁹ S. BT-Drs. 14/5855 v. 06.04.2001, 14/5243 v. 07.02.2001, vom BT angenommen am 22.06.2001.

²⁰ Vgl. a. Äußerungen des amtierenden Leiters der deutschen Ständigen Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York vom Oktober 2002 ("Debatte über die UN-Resolution - Botschafter Schumacher: Sicherheitsrat mangelt es an Legitimität"), FAZ v. 15.10.2002, S. 7.

Europäische Union und Vereinte Nationen – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

In der sich an die Referate anschließenden Diskussion wurde vor allem über die Reform des Sicherheitsrats und hier insbesondere über die Chancen für einen deutschen oder europäischen ständigen Sitz gesprochen.

In diesem Zusammenhang wurden die Möglichkeiten erörtert, die die Geschäftsordnung (GO) des Sicherheitsrates bietet. Es sei möglich, in die Delegation eines Mitgliedstaates Vertreter beispielsweise der EU gastweise aufzunehmen (*Haedrich, Sucharipa*). Regel 37 GO erlaubt es außerdem, Staaten zu Sitzungen des Rates einzuladen, deren Interessen betroffen sind. Hiervon könne vermehrt Gebrauch gemacht werden (*Winkelmann*).

Hinsichtlich eines eventuellen deutschen ständigen Sitzes im Sicherheitsrat wurde thematisiert, welche Politik denn die Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat verfolgen wolle (*Tönnies*). Dies habe damit zu tun, daß in Deutschland insgesamt zu wenig über Themen im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen diskutiert werde. Es gebe (noch) keine nennenswerten Debatten über Afghanistan oder Wirtschaftssanktionen gegen den Irak. Allerdings könne es sich auch positiv auf die Arbeit des Sicherheitsrates auswirken, wenn Mitglieder, wie es von der Bundesrepublik Deutschland zu erwarten sei, keine nationale Interessenpolitik betrieben (*Winkelmann*). Insgesamt sei aber das öffentliche und regierungsseitige Engagement für einen solchen Sitz zu gering (*Vergau, Sucharipa, Winkelmann*).

Mit Blick auf einen immer wieder diskutierten ständigen Sitz für die EU erinnerte *Vergau* daran, daß dies mit einer Reduzierung von Sitzen auch in der Generalversammlung einhergehen müsse; dies mache gemeinsame Sitze für Regionalorganisationen noch unwahrscheinlicher. Demgegenüber wurde das neue System in der WTO als Beispiel für ein Nebeneinander von EU und Mitgliedstaaten genannt (*Horn*). Die derzeit kurze Dauer der EU-Ratspräsidentschaft (*Osswald*) stelle langfristig kein echtes Hindernis für einen EU-Sitz dar; hier sei eine Verlängerung im Zuge einer EU-Reform denkbar (*Sucharipa*). Angesprochen wurde auch die intergouvernementale Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP). *Horn* meinte, diese stehe einem gemeinsamen EU-Sitz im Wege, *Winkelmann* befand, hierdurch seien Perspektiven eröffnet; er sprach von einem präintegrativen Bereich, in welchem sich die GASP befinde.

Abschließend problematisierten einige der Teilnehmer, bis zu welcher Größe der Sicherheitsrat überhaupt noch handlungsfähig sei; es wurden Zahlen zwischen 18 und 25 Mitgliedern genannt (*Mischkowsky, Sucharipa, Winkelmann*).

Politische Symbolik und Rituale der Vereinten Nationen¹

Reinhard Wesel

In der Öffentlichkeit hält sich die zählebige Vorstellung, „die UNO“ sei irgend so etwas wie eine Art Weltregierung oder wenigstens eine Vorform dafür. Dagegen steht die banale Einsicht, daß es sich bei diesem Welt-Unternehmen *United Nations Organization* letztlich nur um eine „permanente Botschafterkonferenz“² handelt. Beide Wahrnehmungsmuster können überraschenderweise in Texten und Köpfen zugleich vorkommen: Von „der UNO“ wird meist und oft ungeachtet besseren Wissens implizit erwartet, daß sie jedes denkbare politische, soziale, ökonomische und kulturelle Problem erkennt, aufgreift und raschest löst. Trotz der offenkundigen Tatsache, daß diese Haltung im höchsten Maße irrational ist, führt sie zwangsläufig zu Enttäuschung und Pauschalkritik – „der UNO“ wird dann schnell „ihre“ Untätigkeit, Unfähigkeit und Uneffizienz vorgeworfen.

Die Frage ist: Warum werden auf „die UNO“ die verschiedensten politischen und vor-politischen Wünsche und Hoffnungen projiziert, die sie aufgrund ihrer Struktur und Handlungsbedingungen von vorneherein nicht erfüllen könnte, selbst wenn sie kraft ihres Mandates gemäß der Charta der Vereinten Nationen überhaupt dafür zuständig wäre?

Oder anders gefragt: Sind jene vagen Vorstellungen von „der UNO“ jenseits ihrer konkreten, völkerrechtlich und rational begründeten Aufgaben nicht auch gerade eine wichtige Voraussetzung dafür, daß sie diese Aufgaben wenigstens in Ansätzen bearbeiten oder gar erfüllen kann?

Oder auch: Hängt die Bedeutung „der UNO“, ihre spezifische Leistungsfähigkeit und das Interesse von politischen Akteuren und der Öffentlichkeit an ihr, nicht eben im Kern zusammen mit der „subjektiven Seite“ von Politik? Muß nicht eine aus guten historischen und politischen Gründen tendenziell chaotisch strukturierte zwischenstaatliche Organisation, deren Akteursstatus von der Souveränität ihrer Mitgliedstaaten und vom internationalen System sehr eingeschränkt ist, nicht von einem

1 Der hier ausformulierte Vortragstext beruht auf einem Manuskript, das Ende 2002 in einem Sammelband erscheinen soll (*Wesel* 2002b).

2 *Czempiel* 1994, S.22f.

besonderen "Nimbus" zehren, um politisch über rein technische Dienste hinaus von irgendeiner Relevanz zu sein?

I. „Die UNO“ unter dem Aspekt symbolischer Politik

Die Weltorganisation – so erkannte *Conor Cruise O'Brien* in „The United Nations: Sacred Drama“ schon 1968 – pendele ständig zwischen Tragödie und Farce und biete gleichermaßen sakrales Drama und absurdes Theater. Ihre Macht sei nicht materiell, sondern ausschließlich symbolischer Natur, weil sie vor allem anderen ein imaginatives Gebilde sei. Die Vereinten Nationen seien nur zu verstehen als eine Institution,

„[...] die ein *Gebet der Menschheit an sich selbst und um Schutz vor sich selbst* darstellt. Dieses Gebet ist oft ein absurdes und sogar unehrenhaftes Schauspiel: der Zuschauer muß sich vor Augen halten, daß hinter all dem Unsinn die Dimension des Sakralen bestehen bleibt. Wie die Liturgie nach den Worten Guardinis ist auch das UN-Schauspiel ‚zwecklos, aber doch sinnvoll‘.“³

Die Zufriedenheit, die selbst die Phrasen der UN-Rhetorik hervorrufen könnten, entspräche

„tatsächlich der Zufriedenheit von Gläubigen im Gebet: das Empfinden einer gemeinsamen Sehnsucht, der Apell an eine höhere Gewalt, symbolisiert in diesem Fall durch den Sicherheitsrat und die Vollversammlung. Damit verbindet sich das Versprechen, sich immer wieder zum gemeinsamen Glaubenszeremoniell zu versammeln, ferner das Gefühl, das Befürchtete könne abgewendet werden und das erhoffte Ziel durch die feierliche und gemeinsame Wahl passender Worte erreicht werden. Dieses Gebet konzentriert sich immer dann auf die Vereinten Nationen – wie auf eine heilige Stätte –, wenn [...] wieder einmal die Geißel des Krieges droht. Erst das Gebet macht das Drama sakral.“⁴

Später hat *O'Brien* seine Analyse noch einmal zugespitzt auf die wesentliche Funktion der UNO in offenkundig ausweglosen Krisen:

“It is basically a spiritual-political institution in the line of descent from the ancient shrine at Delphi and the medieval papacy. As

³ *O'Brien* 1971, S.18f; Hervorhebung R.W.

⁴ *O'Brien* 1971, S.11; Hervorhebung R.W.

with those institutions, the powerful have recourse to the UN in times of crisis [...]"⁵

Auch wenn seit der Zeit, die den Erfahrungshintergrund für O'Briens Interpretation bot, sich das Völkerrecht, die Struktur der UNO und die weltpolitische Situation weiterentwickelt haben, bleiben seine Thesen unverändert anregend für einen alternativen Blick auf die Weltorganisation und ihre politische Symbolik.

Zwischen den damit angesprochenen wichtigen symbolischen Funktionen der UNO und ihren konkreten Dienstleistungen für die „Völkergemeinschaft“ besteht eine enge Verbindung, wie der folgende Zeitungskommentar zum aktuellen Fall des Afghanistan-Krieges zur Terrorismusbekämpfung andeutet:

„Irgendwann wird er kommen, der Ruf aus Washington: ‚Kofi, übernehmen Sie!‘ Irgendwann werden Luftschläge, Kommandounternehmen und die Attacken der Nordallianz das Taliban-Regime in Afghanistan müde geschlagen haben, und alle werden sich fragen: Was nun?“

Dann richten sich die Blicke auf die Vereinten Nationen, personifiziert durch ihren Generalsekretär Annan. Der Konflikt wird also einem Dreiklang folgen, der vom Irak, dem Balkan oder dem Horn von Afrika her bekannt klingt.

Phase Eins: Eine Krise bahnt sich an. Die UN warnen und mahnen, doch keiner will hören und handeln.

Phase Zwei: Frieden und Sicherheit sind akut bedroht. Amerika greift militärisch ein.

Phase Drei: Annans *Putztruppe* darf anrücken und aufräumen. Sie soll die Abrüstung überwachen, Minen räumen, Verwundete pflegen, Häuser errichten und womöglich ein ganzes Staatswesen neu aufbauen.

Manchmal gelingt das leidlich, etwa im Kosovo. Dann spricht man von einer Renaissance der Vereinten Nationen.

Manchmal mißlingt es kläglich, in Somalia zum Beispiel. Dann wird dem *Völkerclub* der Untergang prophezeit.“⁶

So der mittlerweile gewohnte rituelle Ablauf; zu fragen ist, wie unter symbolischpolitischem Aspekt die Leistungen der UNO zu verstehen und einzuschätzen sind:

⁵ O'Brien 1993

⁶ Süddeutsche Zeitung vom 10. November 2001, Kommentar von Ulrich; Hervorhebungen R.W.

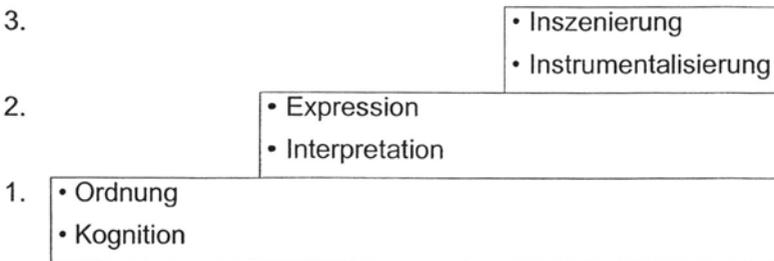
- Leistet sie im Sinne *O'Briens* so etwas wie einen fundamentalen „sakralen“ (bzw. dem äquivalenten) Dienst für Menschheit und Weltfrieden
- oder geht es nur um ablenkende, „verschleiende“ Schau-Symbolik oder Rhetorik im abwertenden Sinn, wie es das gängige Verständnis der Funktion von „symbolischer Politik“ nahelegen würde?

Die symbolische Dimension von Politik ist in mindestens drei Funktionsschichten zu konzipieren, nämlich (siehe das *Modell* unten):

- erstens und grundlegend als Ordnung und Kognition (Problem-„Findung“),
- darauf aufbauend zweitens als Expression und Interpretation (Problem-„Ausdruck“)
- und dann erst drittens als politische Instrumentalisierung und Inszenierung (scheinbare „Heilung“ des Problems) – welche Ebene gemeinhin allein gemeint ist, wenn von „symbolischer Politik“ als Ablenkung, Inszenierung usf. gesprochen wird.

„Symbolische Politik“ wird meist nur in der dritten Schicht erkannt und viel zu eng verstanden als täuschendes Gegenstück zur ‚echten‘ Politik.

Modell: Funktions-Schichten „symbolischer Politik“



Der Prozeß von explizierender Aufwirbelung und implizierender Sedimentierung von Problemstoffen im öffentlichen Bewußtsein verläuft meist in folgenden Phasen:

1. Von einer meist vagen, auch mythisch/religiös motivierten und fundierten Vorstellung, wie sie sich sprachlich in Schlagwörtern und Metaphern bzw. vereinzelt in bruchstückhaften mythologischen und literarischen Zitaten zeigt,
2. über eine konkrete Idee und deren rationalisierende und öffentlich kommunizierte Ausarbeitung in politisches Denken bis hin zu einem auch Entscheiden und Handeln anleitenden Modell,

3. zu einer „nur“ symbolischen Problembewältigung durch quasi-„magische“ Methoden (z.B. Ritualisierungen), die in der Sache zwar nichts unmittelbar bewirkt, aber eine komplexe und widersprüchliche Situation aufrechtzuerhalten erlaubt – korrespondierend mit der Dimension konkreter „Sach-“ oder „Entscheidungspolitik“ und immer wieder mit (1) und (2) rückgekoppelt.

Um im Falle der Vereinten Nationen die Funktionen des gemeinhin als „symbolisch“ und damit als nur eingeschränkt relevant abgehakten Wissens über Politik verstehen zu können, müssen wir die allgemeine politische Symbolik der Weltorganisation betrachten. Dabei bieten gerade die offenkundig falschen und/oder täuschenden Vorstellungen über „die UNO“ bzw. die Kritik an diesen immer eine gute Ausgangsbasis für ein besseres Verständnis ihrer Bedeutung.

II. Politische Symbolik der Vereinten Nationen

Die UNO, so schrieb *Andrew Boyd* in den 1960er-Jahren, sei durch eine „merkwürdige Mischung von Aufrichtigkeit, Täuschung und Selbsttäuschung gekennzeichnet“⁷. Wie *O'Brien* beschrieb auch *Boyd* die symbolischen Aspekte der Weltorganisation in Bildern und Begriffen aus dem sakralen Bereich, was nicht nur zufällig oder zeitgebunden ist – die Vereinten Nationen umgibt wenigstens für unsere westlichen Wahrnehmung eine Aura feierlicher, ja „höherer“ Bedeutsamkeit, fast eine Art Kirchlichkeit, die auch nicht von durchs Bild schreitende Exoten beeinträchtigt wird – diese waren ja immer der Rohstoff der Mission. Spätestens seit *Kofi Annan* 2001 auch persönlich den Friedensnobelpreis erhalten hat, wird der Generalsekretär der Vereinten Nationen ohne jede Ironie oft als „weltlicher Papst“ tituliert. Die Vereinten Nationen haben in bestimmter Hinsicht ja auch tatsächlich den Charakter einer säkularisierten Ökumene, so vor allem in ihrer Funktion als der „einzigen völkerübergreifenden Agentur des ethischen und pazifistischen Minimums“⁸.

Die Vorstellung einer selbst aktiv handelnden, unmittelbar in Konflikte und Sachprobleme eingreifenden UNO beruht dagegen auf einer naiv-unpolitischen Illusion, doch bleibt zu fragen, warum dieser Irrglauben bis in Talkshows mit aktiven Politikern hinein so präsent und allgemein außerhalb „der UNO“ so wirkungsmächtig ist. Die UNO hat eine in ihre Konstruktion eingebaute Schwäche – aus der Sicht der meisten Regierungen ist sie eher eine Sollbruchstelle: UNO-Gremien und -Konferenzen sind in der Regel unfähig, Probleme als politische in dem Sinne

⁷ *Boyd* 1967.

⁸ *Andreas Zielcke* in der Süddeutschen Zeitung vom 13. November 1999.

zu formulieren, daß sie durchgängig als Konflikte bestimmt und als solche in ihren Interessenwidersprüchen ausgetragen werden müssen. Weil Interessenwidersprüche keineswegs nur zwischen Staaten, sondern eben auch gesellschaftlich *in* diesen Staaten bestehen, ist ihre sachadäquate Behandlung auf einem öffentlichen Forum von Regierungsvertretern weitgehend tabuisiert. Würden Probleme dieser Art jenseits von gelegentlichen Ausnahmen regelmäßig als offene Konflikte ausgetragen, wäre die UNO als Instrument schnell wertlos, weil angegriffene Regierungen sich nicht auf Dauer darauf einlassen würden.

Ob die Vereinten Nationen nun verstanden werden⁹

- als ein Instrument der jeweiligen Hegemonialmächte, normalerweise also der USA,
 - als ein globales (Informations- und) Verhandlungssystem, das aufgrund der Macht- und Positionsunterschiede unter den beteiligten Regierungen meist zwar einseitige und/oder ungenügende, aber konsensfähige Ergebnisse hervorbringt,
 - oder als ein entstehender welt(bundes)staatlicher Akteur, was bisher eine spekulative, aber nicht völlig irrationale Hoffnung bleibt
- in allen Sichtweisen hat supranationale symbolische Politik jeweils spezifische Funktionen:
- Das hegemoniale Instrument muß zum Beispiel legitimiert und die Ergebnisse seines Einsatzes müssen in ihrer Öffentlichkeitswirkung abgesichert werden;
 - das Verhandlungssystem benötigt darüber hinaus besondere symbolisch-rituelle Verfahrensweisen;
 - der „Akteur“ als bislang weitgehend fiktive Größe muß erst einmal „geglaubt“ werden;
 - Angesichts der extrem ungleichen Verteilung von Macht und Handlungsspielräumen und trotz oder vielleicht auch gerade wegen der Interessen-Strategien und harten Durchsetzungs-Taktiken fast aller Akteure, lebt „die UNO“ von zwei Prinzipien, die nur ganz zu verstehen sind, wenn sie auch in der symbolischen Dimension von Politik gesehen werden:
 - dem Konsensprinzip
 - und dem Prinzip, daß kein Mitspieler sein Gesicht verlieren oder von anderen in seinem Selbstwert nachhaltig erschüttert werden darf;

⁹ Nach Rittberger/Mogler/Zangl 1997.

- Zu betrachten wären das äußere und innere Bild der UNO (sprachlich-metaphorisch wie visuell¹⁰), ihre Selbstdarstellung, die öffentliche und veröffentlichte Vorstellung von ihr, Sprache und Rhetorik in der UNO, ihre Gesten und Rituale und vieles mehr. Hier können nur einige zentrale Aspekte und einige typische symbolpolitische Momente anhand weniger Beispiele hervorgehoben werden.

III. Die äußere Präsentation der Vereinten Nationen

Eine der vielen kleinen und großen symbolischen Gesten, die den Alltag der Vereinten Nationen schmücken, aber oft auch rituell bestimmen, ist z.B. das Läuten der Friedensglocke, mit dem im Herbst die Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York eröffnet wird. Viele an sich recht banale Vorgänge in den Stätten der Weltorganisation haben – wie die meisten Gebäude selbst – eine leicht angestaubte feierliche Patina und werden nach innen wie nach außen gerichtet zelebriert.

Der Völkerbund hatte sich nie auf ein verbindliches übernationales Symbol einigen können, die Gründer und Mitarbeiter der UNO haben sich aber bemüht, Auftrag und Identität der Weltorganisation in einer eigenen visuellen Symbolik auszudrücken; die „Weltkugel“ setzte sich als das offizielle Zeichen für die Vereinten Nationen durch. Die weiße Zeichnung auf lichtblauem Grund zeigt eine Weltkarte in Polaransicht mit den Breitengraden als konzentrischen Kreisen, von zwei Olivenzweigen umrahmt, was die beiden Hauptaspekte der UNO als einer *Weltorganisation zur Friedenssicherung* versinnbildlicht.

Die UNO – „Weltkugel“



Dank des zarten Blautones der Fahne erscheint die ganze UNO geradezu durch und durch „friedensgetränkt“, was bei einer inter-

¹⁰ Vgl. zum visuellen Aspekt der Symbolik der UNO: Wesel 1998.

nationalen Dauer-Konferenz von in der Regel keineswegs immer friedfertigen Regierungen ja eigentlich verwundern sollte. Die Erdkugel ist trotz ihrer graphischen Detailliertheit extrem abstrahiert und wegen der ungewohnten Polprojektion erst auf den zweiten Blick verständlich: Alle Erdteile scheinen auf die nördliche Halbkugel verschoben, der Südpol ist zum Kreis geworden. Bösartigerweise wäre zu interpretieren, daß der Norden im Mittelpunkt zu stehen und der Süden „drittweltklassig“ zersplittert zu bleiben hat; dabei bleibt offen, ob es sich dabei um entlarvende Ehrlichkeit oder um die hintergründig präsentierte frühe Einsicht handelte, daß gegenüber dem temporären Ost/West-Gegensatz von vorneherein der strukturell tiefere Nord/Süd-Gegensatz wichtiger ist. UN-Symbolik dürfte allerdings weniger durch das abstrakte Fahnenemblem, sondern mehr durch die visuell attraktiveren „Blauhelme“ in Bildberichterstattung und Fernsehen verbreitet werden.

Eine andere, gegenüber dem Spektakulum eines Blauhelm-Einsatzes dezentere, aber wahrscheinlich dauerhaft intensiver erfahrene Symbolik liefert die Architektur, in der „die UNO“ stattfindet. Das UNO-Hauptquartier, der „Glaspalast am East River“ in New York ist selbst zum inzwischen abgegriffenen Bild „der UNO“ geworden. Das von Architekten wie Le Corbusier, Oscar Niemeyer und Wallace K. Harrison entworfene, inzwischen doch zum sanierungsbedürftigen Zweckbau gealterte Hochhaus aus den 1950er-Jahren hinter seinen Fahnenstangen gibt von außen als ein symbolträchtiges Bild nicht mehr viel her, es sei denn als Sinnbild einer angeblich zu groß gewordenen Bürokratie.¹¹

Anders als das Sekretariats-Gebäude selbst ist der große Kuppel-Saal der Generalversammlung im UNO-Hauptquartier zu einem prägenden positiven Sinnbild „der UNO“ geworden. Der gewaltige Raum ist scheinbar zum bestirnten Himmel geöffnet; seine riesige Kuppel und seine strenge, von vertikalen Linien beherrschte und doch weit geöffnete Struktur erlauben die Assoziation des feierlichen, aber nicht abweisenden Inneren eines von den symbolischen Verspieltheiten des Katholizismus geläuterten Domes. Der Raum vermittelt eine ehrfurchtgebietende ernste Atmosphäre und verspricht zugleich doch helle Freude; er kann wie eine sakrale Stätte wahrgenommen werden, an der weihevoll Handlungen an dem einem Altar nachempfundenen Tisch

¹¹ Im Inneren bietet das Gebäude aus naheliegenden Gründen veraltete amerikanische Alltagsästhetik. An allen Ecken und Enden fehlt das Geld: Wie in vielen anderen UN-Gebäuden ist die fragile Finanzsituation der Weltorganisation sogleich an der schlechten Luft aufgrund kaum gewarteter Klimaanlage zu bemerken. Zum beklagenswerten Zustand des trotz viel Asbest nicht mehr brandsicheren Gebäudes mit seinen anfälligen Strom- und Wasserleitungen, siehe die Süddeutsche Zeitung vom 5. September 2000. Der Völkerbund-Palast in Genf, zweiter Sitz der UNO, signalisiert heute als ein architektonisches Denkmal der damals unerfüllten Hoffnungen altmodisch-vornehme Betriebsamkeit, spielt aber als medial vermitteltes Symbol keine große Rolle mehr. Die „UNO-City“ in Wien taugte nie so recht zu einem eigenständigen „Bild der UNO“.

des Vorsitzenden zelebriert werden und Predigtbotschaften an die Weltgemeinde von der Rednerkanzel ausgehen.

Nicht immer vergleichbar beeindruckend in der äußerlichen Szene, aber nach ähnlichen optischen Inszenierungsprinzipien wie die Generalversammlung werden die meisten Sitzungen von großen UNO-Gremien und andere Großveranstaltungen im UN-System – zum Beispiel die „Weltkonferenzen“ und „Weltgipfel“ – ausgerichtet.

Ein weiteres Element ursprünglich religiöser Symbolik für „die UNO“ ist an einer Wand gegenüber dem UN-Hauptgebäude zu finden, wo in großen Lettern in Stein (resp. Beton) geschrieben steht:

“THEY SHALL BEAT THEIR SWORDS INTO PLOWSHARES. AND THEIR SPEARS INTO PRUNING HOOKS. NATION SHALL NOT LIFT UP SWORD AGAINST NATION. NEITHER SHALL THEY LEARN WAR ANY MORE.”

Diese feierliche Präsentation der alttestamentarischen Formel entsprang sicherlich einer weltlichen Absicht, doch drängt sich das Gefühl auf, hier solle eine übermenschliche Botschaft an „die Völker der Welt“ überbracht werden.¹²

Zumal gründlich säkularisierte Europäer beeindruckt die deutlich an die Bibel-Verehrung anschließende Buch-Symbolik, die zumindest offiziös oft mit der – „geheiligten“? – Charta der Vereinten Nationen verbunden wird. Sogar der bis auf einzelne Passagen der Präambel trockene Vertragstext, der keiner höheren Weisheit entsprungen, sondern in einem harten politischen Ringen der sich zerstreitenden Sieger des zweiten Weltkrieges erarbeitet worden ist, kann also auch inszeniert werden nicht nur als feierliche Übereinkunft der „Völker der Welt“, sondern als supra-reale, höhere Botschaft der Menschheit an sich selbst im Sinne von *O'Brien*.¹³

IV. Zu Sprache und Texten der Vereinten Nationen

Diplomatische Sprache ist weniger von Präzision geprägt, sondern vor allem von dem Bemühen, zur Wahrung des eigenen Spielraums sich möglichst wenig festzulegen und doch das Gespräch aufrechtzuerhalten. Für die multilaterale Diplomatie in den Vereinten Nationen kommen

¹² Die Bibel, Altes Testament, Buch Jesaja, 2,4. Derselbe Spruch zielt eine von der Sowjetunion (!) der UNO gestiftete Plastik. Ein entsprechendes Touristen-Souvenir ist ein hellblauer Kugelbleistiftschreiber mit Radiergummi [sic!] und mit dem Aufdruck "swords into plowshares – spears into pruning hooks – United Nations New York".

¹³ Haltlos übertrieben ist aber sicherlich der von einem deutschen Diplomaten geäußerte Verdacht, daß es sich bei der Charta gar um die dritte Tafel der von Moses überbrachten Gesetze handeln könne.

spezifische Eigenheiten hinzu. Der UN-Jargon zeigt, wie Sprache verschleiern ablenken kann, möglicherweise schon allein dadurch, daß sie von der Lektüre abschreckt.

Die an die „Weltöffentlichkeit“ gerichtete Sprache (z.B. Hauptreden in der Generalversammlung und auf „Welt-Konferenzen“/„Welt-Gipfeln“) liefert in der Regel zu nichts verpflichtende Erklärungen, oft pathetische Beschwörungen, Appelle an alle und niemanden, generelle Absichts- und Bereitschaftserklärungen und Gutwilligkeitsversicherungen, „Wir“=Weltgemeinschafts-Anrufungen usf. Zumal in den feierlichen Abschlusserklärungen von Welt- und Gipfelkonferenzen und in den seltenen „Deklarationen“ ist die Häufung von „Hochwertwörtern“ und Edelfloskeln so stark, daß man eine Parodie auf Sakralsprache zu lesen glaubt. Typische Stilelemente der UN-Sprache und Beispiele für UN-Sprachstörungen sind zum Beispiel¹⁴ der ausufernde Gebrauch von Superlativen („*unverzichtbarste Anliegen*“) und die Häufung von Adjektiven und Wiederholungen im Text („[...] *in allen miteinander verbundenen Aspekten [...] mit größter Dringlichkeit [...] unverzüglich [...]*“), wodurch die Wichtigkeit undurchführbarer Ziele, auf die man sich einigen konnte, pleonastisch betont und zugleich die mangelnde Ernsthaftigkeit bei deren Verfolgung signalisiert werden; eine eigenartige Scham- und Verhüllungssprache kann nicht einräumbare Sachverhalte bis zur nötigen Unkenntlichkeit ausdünnen („*Frage des erzwungenen oder unfreiwilligen Verschwindens von Personen*“).

Als Funktionen solcher Sprachkunststücke könnten u.a. unterstellt werden die Herstellung einer Gegenwirklichkeit aus Sprache, Begriffen und Gremien seitens einer ohnmächtigen Mehrheit innerhalb der UNO einerseits und andererseits Ersatzhandlung durch Sprache. Inhaltslosigkeit oder Problematisches verschleiernde Äußerungen haben dann ihren Sinn, wenn Konkretes zu sagen nicht möglich oder angebracht ist, was unter den Bedingungen der Arbeit im Rahmen der Vereinten Nationen aus guten Gründen der Normalfall sein dürfte. Eine „Sprache der Leerformeln“¹⁵ hat jedenfalls ihre politische Funktion. Wichtigste Prämisse der UN-Textproduktion ist es, die Kultur des Unternehmens zu respektieren: Alles geht nur auf der Basis des *Konsenses*. Nur die strikteste Einhaltung des Prinzips des kleinsten gemeinsamen Nenners kann multilaterale Verhandlungssituationen aufrechterhalten. Dies gilt zumal in delikaten Fälle, z.B. wenn es um Menschenrechtsverletzungen geht, wenn auch die Vertreter von Regierungen, in deren Verant-

¹⁴ Nach einer immer noch treffenden Sprachglosse von Dolph (1988).

¹⁵ Bertrand (1995, S. 74), langjähriger Vorsitzender des Joint Inspection Unit der UNO.

wortungsbereich diese Verletzungen geschehen, die Texte absegnen können müssen.

V. Metaphern für die Vereinten Nationen

Namen und Bezeichnungen haben symbolische und damit politische Bedeutung, was banal ist, aber oft vergessen wird; vielleicht haben sie gar auch gleichsam „magische“ Kräfte?

Traditionell werden die Vereinten Nationen gerne als „Völkergemeinschaft“, „Völkerfamilie“ und besonders gerne von Journalisten als „Völkerclub“ vorgestellt; die – zumindest hinsichtlich des Subjekts treffenderen – Analogiebildungen „Staatengemeinschaft“, „Staatenfamilie“ oder „Staatenclub“ sind seltener, ein „Regierungsclub“ war gar nicht zu finden.

Eine große Fülle von Sprach- und Denkbildern für die Vereinten Nationen bzw. einzelne ihrer Funktionen und Aktivitäten sind in Reden und Texten aller Art zu finden (siehe die *Tabelle* auf den nächsten Seiten).¹⁶

¹⁶ In einem Vortrag zum Verhältnis von UNO und Medien ließ der Fernsehjournalist *Bergmann* (2001) eine ganze Kaskade von gängigen Metaphern zu den Vereinten Nationen sprudeln (Hervorhebungen R.W.):

„Als Prügelknaben oder Sündenböcke sind beide, Medien wie UNO willkommene Blitzableiter [...]“ (S. 21); „die Palette reichte vom Sündenbock (Rolle der Blauhelme in Bosnien) bis hin zum Wunderknaben (UNO als Patentlösung für den Frieden im Kosovo, als Gegenmodell für NATO-Einsatz). Sooft die Vereinten Nationen in Krisenfällen als Heilsbringer gepriesen oder als zahnlose Tiger geschmäht werden, so schnell sind sie danach wieder vergessen, von der politischen und öffentlichen Agenda wieder verschwunden. Und ebenso werden sie je nach politischer Opportunität auch instrumentalisiert oder vorgeschoben (s. Diskussion über USA und UNO als Weltpolizisten [...])“ (S. 22); „[...] Vereinte Nationen sind nicht nur Feuerwehr [...]“ (S. 27).

Tabelle: UNO-Metaphorik, Struktur und Beispiele im Überblick

"Bild"	Platz	Bühne	Familie	Polizei	Natur	Krankheit	Religion
"Sache"	Raum Gebäude Gespräch	Theater Spiel Poker Casino	Gemeinschaft Instanz Politik	Feuerwehr Militär	Ressource Physik Technik Motor	Arzt Heilung	Mythos Gebet
"Die UNO" allgemein	!!! Forum Marktplatz Arena Gespräch	!"" Plattform Bühne Tribüne Schauspiel Theater absurdes T. Spiel	"" Völkerfamilie Völkerclub Prügelknabe	" Polizei Feuerwehr	"" Spiegel Brennglas Werkzeug Motor Impulsgeber	! Krankheit	"" Sündenbock Gebet Paradies
Generalversammlung	!!! Forum Marktplatz Gespräch Rathaus der Welt Quatschbude	!!" Bühne Weltbühne Redner-Tribüne Podium	!" Debattierclub Völker-Parlament				Gottesdienst
Sicherheitsrat	!!! Arena Kampfbplatz Rathaus	!"" Podium Schauspiel Poker	!! Notar Gesetzgeber	!! Wächter Polizei	! Spiegel Brennglas Sicherheits-Ventil	Arzt	Kreuzzug Ritual
Generalsekretär/ sekretariat		"" Theater Show	!! Anwalt Notar	" Wächter		Arzt	" weltlicher Papst
Charta		Drehbuch	! Gesetzbuch			Heilmittel	" Gebet Bibel
"Blau-helme"	" Putztruppe			!!! Weltpolizei Feuerwehr	!" "	Sanitäter	Tarnkappe Ritual
humanitäre Hilfs- einsätze				!!! Feuerwehr	!" "	! Arzt Sanitäter	Ritual
ungelöste Aufgaben	" Brücke		" Anwalt	"" Wächter Feuerwehr	!!" Werkzeug Seismograph	Heilung	Kreuzzug

Probleme, Fehler	"	""			!	!!	
	Arena	Schauspiel Theater Zocken			Dschungel Wildwuchs		
Reform		"				!!	
		Theater Poker				Krankheit Arzt	Büchse der Pandora
Gipfel-/ Weltkonferenzen	""	!!!			""		!!
	Arena	Zirkus Schauspiel	Familien-treffen		Karawane "keine Papiertiger"		<i>Ritual</i>
IMF & IBRD	"	!!"		""		!	
	Arena	Casino Poker Zocken		Wächter Feuerwehr		Arzt bittere Medizin	
Legende	!	=	Haupt - Metaphorik	!!! ""	=	sehr häufig	
	"	=	Neben - Metaphorik	!! ""	=	häufig	
	□	=	Ausnahme-Metaphorik	!" □	=	gelegentlich	wes/2002

Meist stammen Metaphern für die UNO aus dem gewohnten eigenen politischen Alltag; auffällig ist aber auch die Häufigkeit der Termini aus dem Umkreis der römischen Republik, zumal der antiken Rhetorikpraxis (*Forum, Arena, Tribüne*); aber auch die visuelle Metaphorik (*Spiegel, Brennglas*), wie sie die das europäische Denken über Wahrheit und Erkenntnis von Anfang an durchleuchtet hat, erhellt die Sphäre der UNO. In den Diskussionen um die Reform der UNO fällt auf, daß in der „Diagnose“ der Probleme häufig Krankheits- und Heilungsmetaphern (wie sie auch für die Entwicklungspolitik typisch sind) den Ton angeben, aber nicht nur nach Ärzten, auch nach dem Gärtner wird gerufen. Im Kontext des ECOSOC-Bereiches, also zu Fragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, wird „die UNO“ auch als eine Wesenheit höherer und besserer Ordnung jenseits der fach-technokratischen Geschäftigkeit von Entwicklungsexperten angesprochen, die endlich die anstehenden Probleme zu lösen habe.

Neben den typischen und verbreiteten Sprachbildern sind eine Unzahl spezieller Prägungen zu finden, die nur einmal oder ganz selten und/oder nur auf sehr spezifische Kontexte bezogen verwendet wurden. Ein schönes Beispiel ist die schon oben erwähnte „Putztruppe“ für UN-Einsätze; auch recht selten, aber für die UNO geradezu programmatische Metaphern, die von ihren Verwendern fast immer sehr bewußt gebraucht werden, sind der profane „Prügelknabe“ und der biblische „Sündenbock“ (*“scape goat“*). Gelegentlich werden auch Beratungsor-

gane der Vereinten Nationen mit „Sicherheitsventilen“ („safety-valves“) verglichen.

Die vorherrschende Metaphorik *in* der UNO, also in Reden und diplomatischen wie operativen Arbeitstexten aller Art – selbst auch das staubtrockene English internationaler und transkultureller Bürokratie kann sich nicht völlig gegen Metaphern wappnen – ist beherrscht von kulturübergreifenden archetypischen Metaphern aus der Natur (Stürme und Winde, Fluten und Gezeiten, Erdbeben und Vulkanausbrüche usw.).

Überraschend selten wurde der UNO im deutschsprachigen Raum die Funktion des *runden Tisches* zugesprochen, was sich ja in der Sache wie angesichts der Verbreitung dieses Topos im Deutschland nach der „Wende“ angeboten hätte, gerade auch hinsichtlich der ambivalenten Erfahrungen mit diesem Instrument angeblich deliberativer Politik. Auch wäre diese Metapher besonders problematisch, da sie eine allgemeine gleiche Beteiligungschance unterstellt, die in der UNO ja nur eingeschränkt und nur für die (ungleichen) Staaten gegeben ist. Metaphernkritisch zu ergänzen ist allerdings, daß auch die gängigeren Sprachbilder wie *Forum* oder *Arena* aus nicht sonderlich diskursliberalen Entstehungskontexten bezogen sind: das Forum Romanum war nie eine machtfreie Zone und der Circus Maximus sicher keine gewaltfreie.

VI. Mythen über die Vereinten Nationen

An Presseberichten und -kommentaren, Büchern aller Art und aus Reden läßt sich zeigen, daß „die UNO“ häufig explizit oder implizit als eine schwer greifbare höhere Instanz vorgestellt wird – „höher“ nicht im sachlich unzutreffenden Verständnis als tatsächlich ihren Mitgliedstaaten übergeordnet, sondern im Sinne von mythisch überhöht. Daß „die UNO“ nicht über dem, sondern mittendrin im Gewühle und Gemenge von Interessen und Machtkämpfen funktionieren muß und soll, wird damit meist vernebelt zugunsten pseudo-idealer Wunschvorstellungen. Die Sichtweise auf die praktische Arbeit der internationalen Organisation wird entpolitisiert; zumal das der Arbeitsweise der Vereinten Nationen zugrundeliegende erste Prinzip, die Herstellung von Konsens um den Preis auch häßlicher und fauler Kompromisse, wird dadurch in unpolitischer Weise entwertet.

Wenigstens die folgenden hier nur grob abgegrenzten Komplexe politischer Mythen können aus Vorstellungen über „die UNO“ herausgelesen werden:

- Der *Friede*: Der unsterbliche Mythos des heilbringenden Friedens bzw. des Friedensbringers; das Arbeitsprinzip der UNO ist aber nicht „Friede“, sondern eben der Kompromiß im und aus Unfrieden.
- Die *Eine Welt*: Der Mythos von der „Einen Welt“, am stärksten gleich nach dem Zweiten Weltkrieg in der Aufbruchphase der Weltorganisation verheißen und dann mit der Erledigung des Ost-West-Konfliktes wiederaufgelebt, verleiht der UNO höchste potentielle Bedeutung als das für deren Schaffung geeignete Instrument; er tritt heute in den unterschiedlichsten Formen und Kontexten auf: Die „Globalisierung“ kann ebenso mythifiziert werden wie die Kritik an ihren Formen und Folgen durch den Verweis auf unser aller „Eine Welt“ motiviert und begründet wird; auch die Hochstilisierung des Internets als des kommenden allumfassenden Mediums der globalen Einen Welt ist möglicherweise eine neue Variante des alten mythischen Motivs.
- Die spezifischen Entwicklungs-Konzepte von *Wachstum* einerseits, *Revolution* andererseits: Weil Mythen gerade in Situationen rapiden, krisenhaften oder gar bedrohlichen sozialen Wandels Erlösungshoffnungen bieten, haben „Entwicklungs“-Parolen immer auch eine religiös-mythische Dimension; der Wachstumsmythos wirkt nach dem weltpolitischen Sieg des Kapitalismus in allen globalen Entwicklungsfragen fast ungehindert fort; der Revolutionsmythos wurde schon seit den 70er-Jahre im Rahmen der im UN-System geführten Auseinandersetzungen um eine „Neue Weltwirtschaftsordnung“ reduziert auf den Mythos des immerwährenden Kampfes um die Gerechtigkeit in der Welt.

Um die friedliche Durchsetzung dieser Gerechtigkeit in der Einen Welt zu sichern, bedürfte es nach einer weit verbreiteten Vorstellung einer „Weltregierung“ – logischerweise damit eigentlich auch eines „Weltstaates“ oder einer „Weltrepublik“; verbreitete Ableitungen sind Schlagworte wie das von der „Weltinnenpolitik“. Die verworrene Vorstellungswelt um diese Konzepte, mit denen vielerlei diffuse Ideen und Mythenbruchstücke verbunden sind, bietet auch Ansatzpunkte zur Überhöhung oder Verdammung „der UNO“.¹⁷

¹⁷ Vgl. Wesel 2000a.

VII. Die Vereinten Nationen in der Öffentlichkeit

Über das öffentliche bzw. veröffentlichte Bild der Vereinten Nationen ist hier nicht eingehend zu sprechen, so eng es auch mit den hier skizzierten symbolpolitischen Aspekten der UNO zusammenhängt; auch die „öffentliche Meinung“ zu den Vereinten Nationen und die intensivierten Versuche des UN-Generalsekretariats zu deren Beeinflussung durch die eigene Öffentlichkeitsarbeit sind hier nicht zu behandeln.¹⁸

Wichtige Fragen dabei wären die Bedeutung und Eigendynamik der Massenmedien und die Struktur und Eigentümlichkeit der für die Vereinten Nationen politisch wichtigsten Teilöffentlichkeit der USA bzw. ihrer politischen Eliten. Die Wertschätzung der Vereinten Nationen scheint jedenfalls allgemein und besonders in den USA größer zu sein als die meisten Politiker annehmen; die verbreiteten konkreten Kenntnisse über die UNO, ihre Struktur, ihr Mandat und ihre Arbeitsweise sind allerdings wohl als äußerst rudimentär einzuschätzen.

Für das langfristig prägende Bild der UNO in den USA und auch bei uns könnte jedoch Hollywood prägender sein als Washington: Zwar greift die Film- und TV-Produktion die UNO-Symbolik besonders für alle möglichen Weltregierungskonstrukte gegenwartsverfälschend auf, doch dürfte inzwischen das Konzept der „United Planets“ aus *Star Trek & Co.* das populäre Bild der Weltorganisation viel mehr prägen als es jemals umgekehrt geschah, da Filme und Serien ein wenig verbreiteter sind als die Imagebroschüren der UNO.

Die Vereinten Nationen waren von ihrem Beginn an ein sowohl symbolisches wie konkretes Element von Spiel- und Fernsehfilmen bzw. -serien, sei es als Topos einer moralischen Anstalt oder lediglich als fashionables Sujet mit internationalem Flair. In älteren US-amerikanischen Produktionen kann man „*sie arbeitet für die UNO*“ hören, wenn es darum geht, eine attraktive junge Dame beruflich etwa als Dolmetscherin vorzustellen; heute taugt „die UNO“ in US-Filmen meist nur noch als vager Bezugsrahmen für die vordergründige Handlung von Militärstreifen oder gar als böse Weltverschwörung in simplen Actionfilmen. Häufig ist aber eine Adaption des UNO-Emblems in Science-Fiction-Produktionen zu sehen: Das unverkennbare UNO-Friedens-Blau dient als Hintergrund eines Phantasie-Symbols, das aber stilistisch und strukturell stark an die „Weltkugel“, oder aber auch an das NATO-Emblem, erinnert. Immer, wenn es „(außen)politisch“ wird, wird es in der Zukunft „blau“: In „Raum-

¹⁸ Zu diesen Fragen siehe Bergmann 2001, Lehmann 1999, Wesel 1999 und 2002a.

schiff Enterprise“ und Nachfahren, „Star Trek“, „Babylon 5“, auch „Sea Quest“ usf. symbolisieren diese Derivate der heutigen UN-Symbolik den errungenen Weltstaat, eine interplanetarisch-intergalaktische „Föderation“ oder auch ein Imperium.

All dies hat nichts mit der Arbeitsweise der real existierenden UNO zu tun, sondern führt zu einer gründlichen Fehlinterpretation ihres politischen Charakters und Potentials. Nicht nur, daß mit dem visuellen Zitieren der UNO von heute deren konkrete, mühsame und ganz und gar nicht imperiale politische Realität pseudo-idealistisch mißverstanden wird; die fiktive Super-UNO im Sinne einer Welt- oder Galaxis-Regierung baut auf dem mythisch fundierten „Weltstaats/Weltregierungs“-Gedankenkreis auf, der die politischen Ordnungsvorstellungen der Drehbuchautoren für ihre Zukünfte motiviert.¹⁹

VIII. Rituale der Vereinten Nationen

Die üblichen Rituale der politischen Medienberichterstattung sind auf der alltäglichen „Bühne“ der UNO und bei internationalen Großereignissen wie Weltkonferenzen auch zu beobachten: Fahnen wehen, Staatsmänner und Diplomaten fahren in schwerem Gefährt vor, steigen aus, gehen durch ein Spalier von weniger, aber auch noch recht wichtigen Menschen, eilen bedeutenden Schritts durch die Gänge eines sehr ernsthaften Gebäudes, begrüßen händeschüttelnd, manchmal umarmend, kaum noch küssend, andere wichtige Menschen, usf. Dabei hat der Schauplatz UNO aber doch einen recht eigenen Stil: Die Bilder sind meist spröder, die Räume meist nüchterner, die Akteure weniger vertraut, es werden mehr statisch wirkende Sitzungssituationen gezeigt – die Sache ist abstrakter, seriöser, fremder, vielleicht eben „internationaler“.

Doch nicht nur die (Selbst-)Darstellung der Vorgänge in den Vereinten Nationen, sondern auch diese Vorgänge selbst haben in hohem Maße rituellen Charakter – was politisch wichtig ist. Ein ernstzunehmender Grund für die Masse papierener Rhetorik in der UNO liegt im erwähnten Zwang zum Konsens, der fast die gesamte Arbeit in ihr prägt, aber oft eben auch erst ermöglicht. Die ständige Konsens-Suche ist das wichtigste strukturelle Element, das die multilaterale Diplomatie in internationalen Organisationen entscheidend prägt; es gibt viele gute

¹⁹ Zu Verständnis und Mißverständnis der UNO, wie es sich in Science Fiction-Serien feststellen läßt, siehe *Wesel* 2000b, S.114ff.

politische und verfahrenstechnische Gründe dafür, wann immer möglich den Konsens zu suchen und aufrechtzuerhalten – und sei es nur auf der Oberfläche des friedlichen Scheins.

„Kampfabstimmungen“ möglichst zu vermeiden ist sogar eine Existenzbedingung für die UNO und eine Erfolgsbedingung für die meisten multilateralen Verhandlungsprozesse: Kein Staat darf auf Dauer ausgeschlossen bleiben, keine Regierung darf nachhaltig ihr Gesicht verlieren, niemand darf sich mehr vom Wegbleiben als von Mitmachen versprechen; nicht nur die mächtigen Regierungen müssen eingebunden werden, sondern gerade bei Problemen wie der Durchsetzung der Menschenrechte oder dem Umwelt- und Klimaschutz auch möglichst viele schwächere Staaten. Damit die nationalen Regierungen wenigstens ein wenig ihrer Souveränität an überstaatliche Instanzen oder globale Regelungs-Regime abzugeben bereit sind, müssen sie dem jeweiligen Vorhaben zumindest einmal prinzipiell zugestimmt haben. Auch widerwillige Zustimmung oder nur vorgetäuschte Unterstützung können, sofern der Druck von außen ausreichend anhält, dann aber ihrerseits eine gewisse Eigendynamik auslösen, die aus dem nur „symbolisch“-rhetorischen Konsens tatsächliche Aktivität erwachsen lässt.

Der eigentümliche, ja in der Sache oft eben „uneigentliche“ Verhandlungsstil ergibt sich demnach aus der Logik der Situation, die – und das ist die entscheidende Prämisse – unbedingt aufrechterhalten werden soll, und sei es als „hohles Ritual“ im Sinne vieler Kritiker. Der Zwang und Drang zum Konsens erfordert eben seinerseits eine Reihe von rituellen Handlungen, durch die Konsens hergestellt, bestätigt und fortwirkend gesichert werden kann – auch und gerade dann, wenn „in der Sache“ eine Einigung nicht möglich ist (siehe die *Synopse* auf der nächsten Seite).

Ein in diesem Verständnis entlastendes Ritual ist die fast schon UNO-typische Form der Problemverschiebung durch flexible Auslagerung, konkret der Gründung einer neuen Institution, sei es ein Gremium oder eine ganze Organisation. Das Instrument wurde gerne angewandt auf großen „Weltkonferenzen“ oder „Weltgipfeln“, die ihrerseits als politische Großrituale verstanden werden können.

Die Inszenierung solcher Mega-„Events“ hat für das öffentliche Bild der UNO wahrscheinlich eine nicht zu unterschätzende Bedeutung: der paradigmatische „Rio-Gipfel“ 1992 zu Umwelt und Entwicklung („sustainable development“) verband in durchaus beeindruckender Weise Staatstheater auf höchstem Niveau (zumindest hinsichtlich der Besetzungsliste) mit einem erstklassigen dramatischen Thema, das alle interessiert

und innerlich bewegt, jedoch kaum jemanden – Politiker oder Bürger – ernstlich zu Konsequenzen verpflichtet.

In einer „symbolpolitologischen“ Sicht ist zu bedenken, ob es nicht gerade ein wichtiger Teil der Existenzberechtigung solcher Konferenzen sein kann, als Konsensgeneratoren zu funktionieren, ohne daß der erreichte Konsens Konsequenzen haben muß. Dies wird zum Beispiel auch bestätigt durch ein eigentlich sehr zynisches Ritual der regelmäßig wiederkehrenden Konferenzen zu Entwicklungsfragen: immer wieder werden in deren Abschlußdokumenten konkrete „Entwicklungsziele“ wie die Reduzierung der Zahl der von Hunger betroffenen Menschen von heute soundsoviel auf soundsowenig in zehn oder fünfzehn Jahren feierlich propagiert – über die vergangenen „Entwicklungsdekaden“ hin gesehen wurden lediglich die Jahreszahlen fortgeschrieben (etwa von „bis 1980“ auf „bis 2015“).

Synopsis: Die Dimension „symbolische Politik“ auf internationaler Ebene

	<i>Ebenen</i>	<i>Problem -</i>	<i>rituelle Funktionen</i>	<i>Medien/Instrumente</i>
3	„Heilung“ Inszenierung Instrumentalisierung	 Bewältigung	Ersatzhandlung Problemverschiebung Krisenbewältigung Konfliktverdrängung	“follow up” Aktionsprogramme Neugründungen Konferenzen
2	Ausdruck Expression Interpretation	 Kommunikation	Konsensstiftung Solidarität Integration Repräsentation	Reden Resolutionen Deklarationen Charta der VN
1	Findung Ordnung Kognition	 Konzipierung	Bestätigung Identitätsbildung Emotionsbewältigung Orientierung	Vorstellungen ... Mythologeme ... Metaphern ...

Anmerkung: Die Einträge in die Spalten sind von unten nach oben bewußt geordnet, aber eine exklusive Beziehung von Einträgen auf gleicher Höhe ist damit nicht gemeint.

IX. Die symbolischen Leistungen der Vereinten Nationen

Auch die immer wieder aufflackernde Diskussion um „die Reform der UNO“ hat rituelle Züge. Das besonders in Deutschland so beliebte Ritual, auf jeder öffentlichen Diskussionsveranstaltung, die irgendwas mit „der UNO“ zu tun hat, die Frage nach einer Reform des Sicherheitsrates

mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Frage nach einem eigenen ständigen Sitz darin durchzuhecheln, wurde auch hier und heute ordentlich vollzogen ...

Kann man wirklich eine effizient reformierte UNO haben wollen? Oder ist sie nicht gerade unvollkommen und widersprüchlich viel wertvoller, zumindest für die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten?

Zumindest kann die immer renovierungsbedürftige UNO einige politisch fundamentale symbolische Leistungen erbringen wie kaum eine andere Instanz auf der Welt; neben der wesentlichen und vielschichtigen Funktion der völkerrechtlichen, politischen und damit auch symbolischen Legitimations-Spendung können als wichtigste nur kurz charakterisiert werden:

■ *Die gute UNO als „Hoffnungsträger“:*

Immer kann man sich auf „die UNO“ verlassen, wenn frohgemute optimistische Menschen guten Willens für ihre positiven Ideen zur Verbesserung der Welt eine über den eigenen politischen Raum hinausweisende Trägerstruktur brauchen. Angst und Furcht können genauso jederzeit auf die Weltinstanz UNO projiziert und in Hoffnung konvertiert werden. Wenn die diversen vagen Hoffnungen und die positive Gedanken- und Gefühlslagen auslösenden Mythen an und um „die UNO“ diese nicht mehr als Projektionsfläche hätten, wären andere Trägerinstitutionen zu finden – zu einem wesentlichen Teil scheinen ja auch populäre NGOs wie „amnesty international“ oder „Greenpeace“ in diese Rolle aufgerückt zu sein.

■ *Die böse UNO als „Sündenbock“ oder auch „Prügelknabe“:*

Optimistische Hoffnungen auf positive Entwicklungen sind aber oft ein wenig langweilig; interessanter und wichtiger ist allemal die Rolle eines Schurken oder wenigstens des schuldigen Versagers. O'Brien sieht in ihrer Fähigkeit, gelegentlich stark in Mißkredit zu geraten, geradezu einen elementaren Teil des Rollenrepertoires „der UNO“²⁰. Die führenden Mächte schätzten es immer sehr, einen jederzeit verfügbaren Sündenbock zu haben, für den Fall, daß sie als wichtigste Spieler selbst so wenig wie möglich tun wollen, aber zugleich den Eindruck erwecken und aufrecht erhalten wollen, sie wären entschieden entschlossen zu weitreichendem Handeln – dann ist es sehr hilfreich, wenn die un-

²⁰ O'Brien 1993.

befriedigenden Ergebnisse dann als das Versagen *der* Vereinten Nationen gelten dürfen ...

Klassische Fälle, in denen „die UNO“ als Sündenbock diente bzw. dazu gemacht wurde, waren die Ungarn-Krise 1956, als die USA ihre wohl weise Entscheidung, nicht zu intervenieren und somit nicht einen Krieg mit der UdSSR zu riskieren, mit der „Machtlosigkeit der UNO“ tarnen konnten, oder neuerdings Bosnien, Somalia und Ruanda. In den Arbeitsbereichen Entwicklung und Umwelt, die nicht so wie gewaltsame Konflikte der medialen Aufmerksamkeit unterliegen, dient die UNO nicht weniger als Sündenbock. Versagens-Schuld wird ihr geradezu systematisch-strukturell zugeschrieben – schließlich veranstaltet sie ja auch diese großen Konferenzen zur Lösung dieser Probleme ...

■ *Die neue UNO der „Civil Society“:*

Eine wichtiger werdende Funktion der Vereinten Nationen und besonders ihrer Konferenzen ist es, der sich ebenfalls ja „globalisierenden“ und entgrenzten „civil society“ ein symbolisches Experimentierfeld zu bieten. Alle Beteiligten profitieren davon:

- die Regierungen und die UN-Behörden können ausprobieren, in welchen Formen, in welchem Ausmaß und mit welchen Problemen es sich mit Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und anderen nicht-staatlichen Akteuren arbeiten läßt,
- die NGOs können testen, inwieweit bzw. mit welchen Mitteln sie mit ihren Themen bei den Staaten und der Weltöffentlichkeit ankommen,
- die diese Öffentlichkeit bedienenden Medien können neue Formen der Wahrnehmung und Vermittlung entwickeln.

Ohne substantielle Zugeständnisse machen zu müssen, können die nationalen Regierungen und das Establishment der internationalen Organisationen dem Druck der Propagandisten und Akteure der Zivilgesellschaft inoffiziell aber offiziös nachgegeben, diese wiederum können währenddessen versuchen, unverzichtbar zu werden und damit früher oder später auch substantiell einbezogen zu werden. Das UN-Generalsekretariat und seine Mitarbeiter können für ihre konkrete Arbeit mit den Regierungen Verbündete und Unterstützung finden oder gar völlig neue Wege der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zu gehen, wie es Generalsekretär *Kofi Annan* mit dem gewagten und problematischen, aber innovativen und möglicherweise neue Spielräume öffnenden „global compact“ mit der Wirtschaft versucht.

X. Fazit:

Ihre Komplexität und ihre Widersprüchlichkeit und vielfach gerade ihre Mängel als „Instrument“ ermöglichen es der real praktizierenden Weltorganisation, elementare symbolische Bedürfnisse zu erfüllen und symbolpolitische Leistungen zu erbringen, deren tatsächliche politische Bedeutung meist unterschätzt wird. Aber auch in der symbolischen Dimension der Vereinten Nationen gilt: Wer eine bessere UNO haben will, muß ihr bessere Mitglieder verschaffen.

Literatur

Bergmann, Stephan (2001): Die Vereinten Nationen und die Medien - Vom schwierigen Verhältnis zweier Prügelknaben, in: Klein, Eckart/Volger, Helmut (Hrsg.): Bilanz ein Jahr nach dem Millenium - Reformkonzepte und deren Implementierung, Potsdam, S. 21-28.

Boyd, Andrew (1967): Die Vereinten Nationen. Ehrfurcht, Mythos und Wahrheit, Frankfurt/M.

Czempiel, Ernst-Otto (1994): Die Reform der UNO, München.

Dolph, Werner (1988): Nicht so gemeint ... Die UNO-Sprache, in: Vereinte Nationen, Bd.36, H.6, S. 178f.

Lehmann, Ingrid A. (1999): Peacekeeping and Public Information - Caught in the Crossfire, London.

McCaffree, Mary Jane/Innis, Pauline (1997): Protocol. The Complete Handbook of Diplomatic, Official and Social Usage, Washington, D.C.

O'Brien, Conor Cruise (1968): The United Nations: Sacred Drama, London.

O'Brien, Conor Cruise (1971): Die UNO. Ritual der brennenden Welt, Reinbek.

O'Brien, Conor Cruise (1993): Ritual Humiliation at the UN, in: The Independent (London), 4 June.

Rabbow, Arnold (1966): Visuelle Symbole als Erscheinung der nicht-verbalen Publizistik, Diss. Münster.

Rittberger, Volker/Mogler, Martin/Zangl, Bernhard (1997): Vereinte Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik? Opladen.

Rudolf, Walter (1972): Die Sprache in der Diplomatie und internationalen Verträgen, Frankfurt/M.

Stoller, Ezra (1999): The United Nations, New York, NY.

Wesel, Reinhard (1998): Das Bild „der UNO“. Zur Visualisierung supranationaler symbolischer Politik, in: Hofmann, Wilhelm (Hrsg.): Visuelle Politik. Filmpolitik und die visuelle Konstruktion des Politischen, Baden-Baden, S. 302-331.

Wesel, Reinhard (1999): Öffentliche Meinung und die UN, in: Volger, Helmut (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien, S. 408-411.

Wesel, Reinhard (2000a): „Weltstaat“, Völkerbund und UNO. Sprachpolitologische Überlegungen und Befunde zur deutschen Perzeption von „Weltorganisation(en)“ in Parlamentsdebatten, in: Burkhardt, Armin/Pape, Kornelia (Hrsg.): Die Sprache des deutschen Parlamentarismus, Wiesbaden, S. 132-157.

Wesel, Reinhard (2000b): Außenpolitik im Universum. Zur Widerspiegelung von außen- und sicherheitspolitischen Selbstverständlichkeiten in Science-Fiction-Serien, skizziert am Beispiel von „Raumschiff Orion“, in: Heinecke, Herbert/Hörnlein, Frank (Hrsg.): Zukunft im Film. Sozialwissenschaftliche Analysen zu Star Trek und anderer Science Fiction, Magdeburg, S. 87-117.

Wesel, Reinhard (2002a): Haben Massenmedien eine besondere Bedeutung in der bzw. für die Internationale Politik? Kritische Überlegungen zu einigen gängigen Annahmen, in: Strübel, Michael (Hrsg.): Film und Krieg. Die Inszenierung von Politik zwischen Apologetik und Apokalypse, Opladen 2002, S. 167-189.

Wesel, Reinhard (2002b): Die symbolischen Vereinten Nationen. in: Schorlemer, Sabine von (Hrsg.): Praxis-Handbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin/Heidelberg/New York.

Rituale und symbolische Handlungen in den Vereinten Nationen – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die Diskussion kreiste um die allseits beobachtete Mystifizierung der Vereinten Nationen. Diese beruhe nicht ausschließlich auf mangelnden oder falschen Kenntnissen über die Vereinten Nationen (*Wesel*). Es wurde schnell deutlich, daß der Einsatz von Symbolen – etwa durch Generalsekretär Annan – gezielt erfolge, um vor allem in der US-amerikanischen Öffentlichkeit Wirkung zu erzielen (*Sucharipa, Wesel*). Daneben komme den Symbolen aber gerade auch nach innen hohe Bedeutung zu, um eine „Corporate Identity“ herzustellen (*Timmermann*).

Die Vereinten Nationen würden oft aus Unkenntnis mit Fehlerwartungen konfrontiert; so könnten sie beispielsweise die Rolle einer Weltregierung nach der Satzung gar nicht ausüben (*Horn*). Es wurde demgegenüber vermutet, bei dem Wunsch nach einer Weltregierung handele es sich nicht um eine Mystifizierung, sondern um ein konkretes Bedürfnis, einen Wunsch der Völker nach kosmopolitischer Identität (*Tönnies*). In der Praxis werde vieles von dem, was *de facto* in die Richtung einer Weltregierung weise, eher weniger betont, meinte *Sucharipa* unter Hinweis auf die Internationalen Ad-hoc-Tribunale oder die Kosovo-Verwaltung.

Um die Kenntnis über die Vereinten Nationen zu verbessern, müsse insbesondere an Schulen und Universitäten mehr getan werden (*Eichert*). Mit Informationsmaterial und Institutionenkunde sei in diesem Bereich nicht allzuviel zu erreichen, meinte *Wesel*. Die Erfahrung zeige, daß die Simulation von Arbeits- oder Verhandlungsabläufen in den Vereinten Nationen durch sogenannte Model-UN viel effektiver sei und nachhaltiger wirke.

Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus¹

Bardo Fassbender

Meine Bemerkungen konzentrieren sich auf den Sicherheitsrat, der unter den Gremien der Vereinten Nationen seit den Geschehnissen des 11. September 2001 im Zusammenhang mit Fragen des internationalen Terrorismus die Hauptaufmerksamkeit der Öffentlichkeit genießt.

I.

1. In seiner Resolution 1377 vom 12. November 2001² erklärte der Sicherheitsrat: „[A]cts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century“. Das ist eine Grundsatzerklärung des Rates, seine grundsätzliche Reaktion auf den 11. September, welche terroristische Handlungen mit einer internationalen Dimension zu einer Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Sinne der UN-Charta erklärt – mit der entsprechenden Verantwortung und Kompetenz des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta. Der Sicherheitsrat ging mit dieser Feststellung über seine bisherige Praxis einen wesentlichen Schritt hinaus. Bisher – seit Beginn der neunziger Jahre – hatte er sich nämlich darauf beschränkt zu erklären, die Verhinderung internationaler terroristischer Handlungen sei „wesentlich für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“.³

Dennoch, so meine These, die ich im folgenden begründen möchte, ist es unwahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat bei der Bekämpfung dieser

¹ Vom Verfasser korrigierte und mit Fußnoten versehene Tonbandfassung des Vortrags.

² Text der Resolution im Anhang, Dokument 2. Vgl. zuvor schon Resolutionen 1368 vom 12.9.2001. (Anhang, Dokument 1) und 1373 vom 28.9.2001. In der letzteren heißt es: „*The Security Council ... Reaffirming further that such acts [the terrorist attacks of 11 September 2001], like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security*“.

³ Vgl. Resolution 748 vom 31.3.1992 (Sanktionen gegen Libyen wegen des Bombenanschlags auf eine Maschine der Fluggesellschaft PanAm über der schottischen Ortschaft Lockerbie): „*The Security Council ... Convinced that the suppression of acts of international terrorism, including those in which States are directly or indirectly involved, is essential for the maintenance of international peace and security, ... Determined to eliminate international terrorism, ... Acting under Chapter VII of the Charter ...*“. Ähnlich Resolutionen 1044 (1996) (Sudan), 1054 (1996) (Sudan), 1189 (1998) (Bombenanschläge in Nairobi und Dar-es-Salaam) und 1269 (1999) (internationaler Terrorismus im allgemeinen).

spezifischen Bedrohung des Weltfriedens eine bedeutende Rolle spielen wird, und zwar weder in der gegenwärtigen Krise noch in möglichen anderen der Zukunft. Die zweite Prognose ist natürlich problematischer als die erste.

2. Daß die Rolle des Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eine begrenzte sein wird, beruht nicht auf einem Mangel an rechtlicher Kompetenz. Es besteht heute Einvernehmen in der völkerrechtlichen Literatur wie auch in der politischen Praxis, daß der Sicherheitsrat Akte des internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens im Sinne von Kapitel VII der Charta behandeln und mit bindenden Resolutionen dagegen vorgehen kann.⁴ Meinungsverschiedenheiten bestehen wohl nur noch in der Frage, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit von einer *internationalen* terroristischen Handlung gesprochen werden kann. Die Gründe, warum der Sicherheitsrat keine sehr maßgebliche Rolle spielt oder spielen wird, liegen woanders.

3. Zunächst einmal ist es wichtig, sich die amerikanische Haltung im gegenwärtigen Konflikt vor Augen zu führen. Sie ist ganz von der Ansicht bestimmt, man befinde sich „im Krieg“ mit den Urheberern der Anschläge des 11. September sowie potentiellen Terroristen der Zukunft. Im letzten Heft des *European Journal of International Law* hat sich *Frédéric Mégret*, der am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz arbeitet, in einem Aufsatz eindringlich mit dieser Kriegsrhetorik der Vereinigten Staaten und ihren Konsequenzen für die völkerrechtliche Weltordnung auseinandergesetzt.⁵ Ich zitiere nur wenige Sätze aus einer bedeutenden Rede des amerikanischen Präsidenten, seiner „State of the Union Address“ vom 29. Januar 2002:

„As we gather tonight, our nation is at war, we are winning the war on terror. The men and women of our armed forces have delivered a message now clear to every enemy of the United States. You will not escape the justice of this nation. Our cause is just and it continues. Our war against terror is only beginning. My hope is that all nations will heed our call, but some governments will be timid in the face of terror and, make no mistake about it, if they do not act, America will, and all nations should know America will do what is necessary to ensure our nation's security.“⁶

⁴ Vgl. schon *Bardo Fassbender*, UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective, Den Haag u.a. 1998, S. 207 („Future Challenges to World Security and the Responsibilities of the Security Council“).

⁵ Vgl. *Frédéric Mégret*, „War“? Legal Semantics and the Move to Violence, in: *European Journal of International Law* Bd. 13 (2002), S. 361-399.

⁶ Im Internet unter: <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/>.

Diese Aussagen haben führende amerikanische Politiker in vielen Ansprachen seitdem wiederholt. In der relativ langen Rede des Präsidenten vor dem Kongreß kamen die Vereinten Nationen überhaupt nicht vor. Das Wort „United Nations“ taucht nicht auf.

Wenn wir in die Geschichte zurückblicken und auf die Entstehung auch der UN-Charta sehen, dann ist deutlich, daß in der Meinung der Großmächte, welche die entscheidende Rolle bei dieser Entstehung gespielt haben, ein „major war“ (das heißt eine größere militärische Auseinandersetzung, in die auch nur eine der Großmächte verwickelt sein würde) außerhalb der Kompetenz der UN bleiben sollte. Das Vetorecht des Artikels 27 Abs. 3 der UN-Charta bildete die rechtliche Hauptmethode, um eine unerwünschte Intervention kleinerer Mächte in Auseinandersetzungen der Großmächte auszuschließen.⁷ Das Vetorecht diente am Ende wohl auch den Interessen der Vereinten Nationen selber. Denn – wie *Michael Reisman* einmal sehr deutlich gesagt hat – wäre es zu einer Konfrontation mit einem dieser „major power centres“ gekommen, dann wäre das Opfer wohl sehr schnell die Organisation der Vereinten Nationen selbst gewesen.⁸

Heute betrachten sich die Vereinigten Staaten als im Krieg stehend. Das ist nicht nur eine rhetorische Figur, sondern eine Ansicht mit erheblichen rechtlichen Konsequenzen. Die Gesetzgebung der Vereinigten Staaten im Bereich der inneren Sicherheit geht davon aus, daß ein Kriegszustand besteht.⁹ Auf der Grundlage des Kriegszustandes hat der Präsident zur (militär-) strafrechtlichen Verfolgung von potentiellen Terroristen ausländischer Staatsangehörigkeit sogenannte Militärkommissionen (Military Commissions) eingesetzt, vor denen den Angeklagten die üblichen, von der amerikanischen Verfassung garantierten strafprozessualen Rechte vorenthalten werden.¹⁰ Die betreffende Anordnung des Präsidenten beginnt mit den Sätzen:

„International terrorists, including members of al Qaida, have carried out attacks on United States diplomatic and military personnel and facilities

⁷ Vgl. *Helmut Volger*, Geschichte der Vereinten Nationen, München 1995, S. 20 ff.

⁸ Vgl. *W. Michael Reisman*, The Constitutional Crisis in the United Nations, in: *American Journal of International Law* Bd. 87 (1993), S. 83 (98).

⁹ Vgl. z.B. Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks, Proclamation of the President, 14.9.2001 (Proc. 7463); Presidential Executive Order on Terrorist Financing, 24.9.2001; (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html>); USA Patriot Act of 2001, 26.10.2001; Homeland Security Act of 2002 (<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/index.html>).

¹⁰ Vgl. Military Order, Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, 66 Fed. Reg. 57, 833, vom 16.11.2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html>). Siehe dazu die Beiträge von *Daryl A. Mundis*, *Ruth Wedgwood* u.a. in: *American Journal of International Law* Bd. 96 (2002), S. 320-364.

*abroad and on citizens and property within the United States on a scale that has created a state of armed conflict that requires the use of the United States Armed Forces.*¹¹

Die USA werden diesen von ihnen erklärten Krieg gegen den Terrorismus auch führen, wie sie es für richtig halten, und nicht bereit sein, sich dabei von einer multilateralen Institution irgendwelche Vorschriften machen zu lassen.

4. Die Vereinigten Staaten haben rechtlich die Militäraktionen gegen die Al Qaida Organisation und das Taliban-Regime in Afghanistan auf das Recht auf Selbstverteidigung gestützt. Es gibt ein sehr deutliches Dokument, einen Brief des ständigen Vertreters der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 7. Oktober 2001, in dem dieses Recht auf Selbstverteidigung ausdrücklich geltend gemacht wird. Ich zitiere:

*„In accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the United States on 11 September 2001.“*¹²

Der Sicherheitsrat hat im Grundsatz diese amerikanische Position akzeptiert, allerdings – erwartungsgemäß und auch bezeichnenderweise – in einer nicht sehr deutlichen Form. In Resolution 1368 vom 12. September 2001, also dem Tag unmittelbar nach den Anschlägen auf New York und Washington, rief der Rat in der Präambel dieser Resolution das „inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter“ in Erinnerung.¹³ Das alleine wäre nicht sehr viel wert in rechtli-

¹¹ A.a.O., Section 1(a) (meine Hervorhebung). Im Widerspruch zu dieser Feststellung des Bestehens eines Kriegszustandes wird allerdings den auf dem US-Militärstützpunkt Guantanamo auf Kuba inhaftierten Al Quaida- und Taliban-Kämpfern der Kriegsgefangenenstatus verweigert; vgl. U.S. Department of State, Fact Sheet „Status of Detainees at Guantanamo“, 7.2.2002 (<http://www.state.gov/p/sa/rts/fs/7910pf.htm>): „The President has determined that the [Third] Geneva Convention applies to the Taliban detainees, but not to the al-Qaida detainees. Al-Qaida is not a state party to the Geneva Convention; it is a foreign terrorist group. As such, its members are not entitled to POW status. Although we never recognized the Taliban as the legitimate Afghan government, Afghanistan is a party to the Convention, and the President has determined that the Taliban are covered by the Convention. Under the terms of the Geneva Convention, however, the Taliban detainees do not qualify as POWs. Therefore, neither the Taliban nor al-Qaida detainees are entitled to POW status.“

¹² Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN-Dok. S/2001/946 (<http://www.un.int/usa/s-2001-946.htm>).

¹³ „The Security Council ... Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter ...“. Vollständiger Text im Anhang, Dokument 1.

cher Hinsicht; es folgt aber im ersten operativen Absatz der Resolution gleich anschließend die Feststellung, daß der Rat die Anschläge des Vortages als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ansieht. Es ist das Ergebnis eines interessanten Kompromisses, die zwei Feststellungen in einen unmittelbaren Zusammenhang zu rücken, ohne aber doch klar zu sagen, daß es sich bei den Anschlägen um einen „armed attack“ (bewaffneten Angriff) im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta handelt, gegen den der Angegriffene das Recht auf Selbstverteidigung in Anspruch nehmen darf. Diesen klaren Schluß hat der Rat am 12. September noch nicht gezogen. Er hat im fünften operativen Absatz der Resolution vielmehr seine eigene Bereitschaft erklärt, „to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September ... in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations“. Am 12. September hielt es der Sicherheitsrat also trotz seines Zugeständnisses an die amerikanische Position (Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts) noch für möglich, in der Reaktion auf die Geschehnisse des Vortages eine größere Rolle zu spielen und selbst in Ausübung seiner Verantwortung nach der Charta tätig zu werden, etwa – nach dem Vorbild der berühmten Resolution 678 (1990) zur Befreiung Kuwaits – durch eine Autorisierung der Anwendung militärischer Gewalt durch die Vereinigten Staaten und andere UN-Mitgliedstaaten.

Zu Recht ist diese erste Resolution des Sicherheitsrates nach dem 11. September aus völkerrechtlicher Sicht widersprüchlich und zweideutig genannt worden. Professor *Antonio Cassese* schrieb: „[B]y this resolution the Security Council wavers between the desire to take matters into its own hands and resignation to the use of unilateral action by the US.“¹⁴

Es folgte am 28. September 2001 Resolution 1373; sie beseitigte diese Zweideutigkeit nicht. In der Präambel der Resolution bekräftigte der Sicherheitsrat wiederum erstens die Ansicht, die Anschläge stellten eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar, und zweitens, im folgenden Absatz, das von der UN-Charta anerkannte individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht.¹⁵ Es fehlt nunmehr allerdings die Erklärung der eigenen Bereitschaft „to take all necessary steps“. Auch wenn dieses Fehlen damit erklärt werden kann, daß der Sicherheitsrat mit der betreffenden Resolution ja bereits erste praktische, gegen die Finanzierung terroristischer Handlungen gerichtete Schritte

¹⁴ Vgl. *Antonio Cassese*, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, in: *European Journal of International Law* Bd. 12 (2001), S. 993-1001 (996). Vgl. auch *Christian Tomuschat*, *Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* Bd. 28 (2001), S. 535 (543).

¹⁵ Vgl. oben Fn. 2. Anschließend an das dortige Zitat heißt es: „*Reaffirming* the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in resolution 1368 (2001)“.

unternahm, so entsprach der Verzicht auf die Klausel doch der mittlerweile klaren Erkenntnis, daß die Vereinigten Staaten nicht daran dachten, den Sicherheitsrat in der militärischen Reaktion auf die Anschläge eine aktive Rolle spielen zu lassen.

Indem der Rat mit den beiden Resolutionen im wesentlichen das amerikanische Argument der Selbstverteidigung anerkannte, akzeptierte er implizit auch, daß die Vereinigten Staaten alle von ihnen für erforderlich gehaltenen Mittel, insbesondere also nicht näher qualifizierte militärische Gewalt, benutzen können würden, um die Angriffe von sich abzuwehren oder neue Angriffe zu verhindern.¹⁶

Interessant ist das Protokoll der Sicherheitsratssitzung vom 12. September 2001.¹⁷ Diese Sitzung ist eine der wenigen der vergangenen Jahre, in der öffentlich in einer relativ deutlichen Weise diskutiert worden ist. In dem Protokoll finden sich zwei entgegengesetzte Argumentationsmuster. Auf der einen Seite haben alle fünfzehn Delegationen übereinstimmend gesagt, es handele sich bei den Anschlägen des 11. September nicht alleine um einen Angriff auf die Vereinigten Staaten, sondern auf die Menschheit als Ganze. Der Vertreter des Vereinigten Königreiches etwa sprach von einer „attack not only on the United States, but against humanity itself“, und der Vertreter der Ukraine von einer „direct challenge not only to the United States, but to the entire civilized world“. Der chinesische Vertreter sagte: „Yesterday's terrorist attacks, which stunned the world, took place in the United States, but they also represent an open challenge to the international community as a whole.“ Diese Sichtweise, es gehe hier nicht so sehr um einen Angriff auf einen einzelnen Staat, sondern auf die Weltgemeinschaft als Ganze, hätte nun freilich nahe gelegt, den Sicherheitsrat als das verantwortliche Organ dieser internationalen Gemeinschaft die Reaktion auf die Angriffe koordinieren und autorisieren zu lassen. In diesem Sinne erklärte der norwegische Delegierte: „It is important that a unified Security Council now take appropriate steps.“ Das aber ist gerade nicht geschehen. Vielmehr haben die Erklärungen, es sei die ganze internationale Gemeinschaft berührt, die Redner in dieser Sitzung nicht daran gehindert, den Vereinigten Staaten in Resolution 1368 das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta zuzubilligen.

Es sind hier zwei entgegengesetzte Pole erkennbar, die auch seitdem die Diskussion bestimmt haben: auf der einen Seite die Einsicht, daß es hier um Gemeinschaftsbelange, Gemeinwohlinteressen der internationa-

¹⁶ So auch *Tomuschat* (Fn. 14), S. 544.

¹⁷ UN-Dok. S/PV.4370.

len Gemeinschaft¹⁸ geht und entsprechend eine gemeinschaftlich organisierte Reaktion angemessen und erforderlich wäre; auf der anderen Seite das Zugeständnis einer besonderen Berührung der Einzelinteressen eines Staates und die entsprechende Zubilligung eigenmächtigen Reagierens.

5. Im Vergleich mit der Praxis des Sicherheitsrates in den frühen neunziger Jahren, nach Ende des Kalten Krieges, die ja zu vielen Hoffnungen Anlaß gab, stellt diese Reaktion auf den 11. September einen weiteren Rückzug des Sicherheitsrates von einer Wahrnehmung seiner Verantwortung nach der UN-Charta da. Es ist gut erinnerlich, daß schon die „Blanko-Ermächtigung“ der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten zur Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung in Resolution 678 (1990) („to use all necessary means ... to restore international peace and security in the area“) auf Kritik gestoßen war. Damals hatte man schon dieses „contracting out“ kritisiert, weil es den einzelnen Staaten, die im Namen der internationalen Gemeinschaft zu handeln ermächtigt wurden, einen zu großen Entscheidungsspielraum gebe. Diese Form der Ermächtigung, schrieben *Lobel* und *Ratner* im *American Journal of International Law*, „leaves individual states with wide discretion to use ambiguous, open-textured resolutions to exercise control over the initiation, conduct and termination of hostilities“.¹⁹

In dieser Linie läßt sich nunmehr der Rückzug des Sicherheitsrates zugunsten des Selbstverteidigungsargumentes noch stärker kritisieren. Zwar behält der Sicherheitsrat nach Anerkennung einer „Article 51 situation“ rechtlich gesehen die Möglichkeit, zu einem von ihm gewählten Zeitpunkt in die Ereignisse einzugreifen. Denn Artikel 51 der UN-Charta gewährt das Recht auf Selbstverteidigung ausdrücklich nur für den Zeitraum „bis der Sicherheitsrat die ... erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“, das heißt bis zu dem Moment, an dem der Sicherheitsrat in den Ablauf der Geschehnisse eintritt und die Handlung an sich reißt. Praktisch gesehen aber gilt: Je mehr Zeit verstrichen ist, desto unwahrscheinlicher wird ein solcher Eingriff des Sicherheitsrates in den laufenden Konflikt.

¹⁸ Zu ihrem Verständnis im heutigen Völkerrecht neuerdings *Bardo Fassbender*, Zwischen Staatsraison und Gemeinschaftsbindung. Zur Gemeinwohlorientierung des Völkerrechts der Gegenwart, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinwohl im Recht, 2002, S. 231-274.

¹⁹ Vgl. *Jules Lobel/Michael Ratner*, Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime, in: *American Journal of International Law* Bd. 93 (1999), S. 124 (125). S. ferner *John Quigley*, The "Privatization" of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism, in: *Michigan Journal of International Law* Bd. 17 (1996), S. 249; *Burns H. Weston*, Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy, in: *American Journal of International Law* Bd. 85 (1991), S. 516 (525–528).

Und selbst wenn er – spät – erfolgt, wird er auf den Konfliktverlauf kaum entscheidenden Einfluß nehmen.

Nach der Konstruktion des Selbstverteidigungsrechts in Artikel 51 stellt die Ausübung dieses Rechts eine Ausnahme dar. Gedacht war an eine kurzzeitige militärische Reaktion auf einen bewaffneten Angriff, die unmittelbare Abwehr eines solchen Angriffs bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Sicherheitsrat handlungsfähig sein würde. Ein angegriffener Staat sollte nicht tatenlos mitansehen müssen, wie etwa fremde Truppen seine Grenzen überschreiten, und darauf warten, daß der Sicherheitsrat in New York zusammentritt und die notwendigen Beschlüsse trifft.

Gemessen an diesem Konzept ist die Reaktion des Sicherheitsrates auf die Terroranschläge des 11. September, seine Selbstbeschränkung, in der Tat problematisch. Der Sicherheitsrat hat das Charta-Institut der Selbstverteidigung sehr weit ausgelegt, indem er es dem angegriffenen Staat überlassen hat selbst zu entscheiden, gegen welches Ziel er seine Verteidigungsmaßnahmen richten will, wann und wie lange er diese Maßnahmen ergreift und welche Mittel er dabei benutzt. In all diesen Fragen hat der Sicherheitsrat den Vereinigten Staaten von Amerika eine „carte blanche“ eingeräumt.²⁰ In einem „klassischen“ zwischenstaatlichen Konflikt hätte immerhin der Gegner festgestanden, und hätte es auch einige Regeln über angemessene und unangemessene Verteidigungsmaßnahmen gegeben. Demgegenüber ist im „unchartered territory“ des „Kriegs gegen den Terrorismus“ fast alles offen, so daß der Rückzug des Sicherheitsrates von seiner Verantwortung besonders schwerwiegend ist.

Die amerikanische Regierung hat wiederholt erklärt, man müsse sich darauf einstellen, daß der Krieg noch Jahre und Jahrzehnte lang andauern werde: „years and decades to come“. Wenn für die Dauer einer solchen Zeit den Vereinigten Staaten sachlich und räumlich praktisch unbegrenzte Freiheit zu militärischer Aktion eingeräumt würde, könnte dies zu einem partiellen Zusammenbruch des ganzen Systems des Gewaltver-

²⁰ Die amerikanische Regierung hat die Situation umgehend genutzt und in einer neuen „nationalen Sicherheitsstrategie“ ein weitgehendes Recht auf präventive Selbstverteidigung beansprucht. Vgl. The National Security Strategy of the United States of America (document issued by the White House, 17 September 2002), Teil III: „The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism— premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents. ... We will disrupt and destroy terrorist organizations by: ... defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country ...“ (s. auch Teil V). (Text des Dokuments: <http://www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html>.) Vgl. *Frederic L. Kirgis*, Pre-emptive Action to Forestall Terrorism (ASIL Insight), Juni 2002, <http://www.asil.org/insights/insigh88.htm>.

bots, wie es die UN-Charta errichtet hat, führen – eines Systems, das in den letzten Jahren durch die Praxis der „humanitären Intervention“ (Stichwort „Kosovo“) und die von amerikanischer Seite propagierte Möglichkeit einer vom Sicherheitsrat „implizit erteilten Ermächtigung“ („implied authorization“, Stichwort „gewaltsame Sicherung der Flugverbotszonen im Irak“) ohnehin geschwächt ist.

II.

1. Wird der Sicherheitsrat, von der gegenwärtigen Krise einmal abgesehen, in der Zukunft bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine größere Rolle spielen? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, denn niemand von uns kann in die Zukunft blicken. Viel wird davon abhängen, wie die gegenwärtige Krise bewältigt werden wird. Verschiedene Gesichtspunkte sprechen eher für eine geringe Rolle des Sicherheitsrats bei der Bekämpfung und Unterdrückung zukünftiger terroristischer Aktionen.

2. Zunächst einmal ist es dem Sicherheitsrat ebensowenig wie der Generalversammlung gelungen, sich auf eine allgemeinverbindliche Definition terroristischer Handlungen zu einigen. Die Sicherheitsratsresolution 1373 etwa spricht fast in jedem Absatz von „terrorist acts“, auch von „terrorists“ und „terrorist groups“, ohne die notwendigen Begriffsmerkmale zu benennen. Sie setzt einen allgemein anerkannten Terrorismus-Begriff voraus, den es gerade nicht gibt, weder im Hinblick auf eine völkerrechtliche Strafbarkeit²¹ noch im Zusammenhang mit dem Gewaltverbot der UN-Charta. Es herrscht nämlich große Uneinigkeit in der Frage, welche Form der Ausübung von Gewalt zugunsten bestimmter politischer Ziele man als Terrorismus ansieht und welche nicht. Man erinnere sich nur an die breite Unterstützung des kolonialen Befreiungskampfes durch die Vereinten Nationen,²² die im Zusammenhang bestimmter Situationen angeblich neokolonialer Unterdrückung von Völkern wiederaufgelebt ist.

²¹ Vgl. Resolution E der Diplomatischen Konferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes (im Anhang I der Schlußakte der Konferenz vom 17.7.1998, UN-Dok. A/CONF.183/10*): „*The United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, ... Recognizing that terrorist acts, by whomever and wherever perpetrated and whatever their forms, methods or motives, are serious crimes of concern to the international community, ... Regretting that no generally acceptable definition of the crime[s] of terrorism ... could be agreed upon for the inclusion, within the jurisdiction of the Court ...*“ (vollständiger Text abgedruckt in: *Christian Rosbaud/Otto Trifflerer* (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court*, 2000, S. 94).

²² Seit dem Jahr 1970 bejahte die UN-Generalversammlung ein Recht kolonialer Völker und der Völker unter Fremdherrschaft, zur Verwirklichung ihres Selbstbestimmungsrechts „alle notwendigen Mittel“, d.h. auch Waffengewalt, einzusetzen. Siehe Resolution 2621 (XXV), Abs. 2, und Resolution 2708 (XXV), Abs. 5 („*The General Assembly ... 5. Reaffirms its recognition of the legitimacy of the struggle of the colonial peoples and peoples under alien domination to exercise their*“).

Im Jahre 1972 hat die Generalversammlung die erste allgemeine Resolution zum Phänomen des internationalen Terrorismus verabschiedet, das war die Resolution 3034 (XXVII) vom 18. Dezember 1972. Der lange Titel dieser Resolution ist bezeichnend: „Measures to prevent international terrorism ... and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes“. Hier wird viel Sympathie zum Ausdruck gebracht mit bestimmten Ursachen des Terrorismus und mit denjenigen, die im Kampf gegen diese Ursachen sogar ihr eigenes Leben zu opfern bereit sind. Auch wenn später der lange Titel zu „Measures to prevent international terrorism“ verkürzt worden ist und man sich gegenwärtig mit Rücksicht auf die Vereinigten Staaten verständlicherweise sehr zurückhält, hat sich an dieser Grundhaltung wenig geändert. Nach wie vor wird je nach Standpunkt ein Unterschied in der Bewertung politisch motivierter Gewaltakte gemacht. Die palästinensischen Anschläge gegen Israel in den besetzten Gebieten und in Israel selbst sind ein Paradebeispiel.

3. Aufgrund seiner Struktur und Arbeitsweise ist der Sicherheitsrat auch kaum in der Lage, ein so komplexes Phänomen wie den Terrorismus adäquat zu bewältigen. Der Rat ist nach wie vor ein diplomatisches Gremium. Auf Einladung des Ratspräsidenten treffen sich die Vertreter der fünfzehn Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates in der „Security Council Chamber“ des UN-Gebäudes in New York, um zu beraten und zu beschließen. Das Szenario einer Friedensbedrohung, das die Gründer der UN 1945 vor Augen hatten, war eine zwischenstaatliche Krise wie diejenige zwischen dem Deutschen Reich und Polen vor Beginn des Zweiten Weltkrieges, oder ein Aufmarsch von Truppen jenseits einer internationalen Grenze, eine Situation also, in der einem Gremium wie dem Sicherheitsrat etwas Zeit bleiben würde, um zusammenzutreten und die Friedensbedrohung abzuwenden. Demgegenüber kann ein solches Gremium terroristische Gewalttaten kaum verhindern. Wenn sie geschehen sind, ist es naturgemäß schon zu spät. Es bleibt dem Rat kaum mehr übrig, als die Gewalttaten zu verurteilen, Sympathie mit den Opfern und ihren Angehörigen auszudrücken und die Mitgliedstaaten aufzufordern, die Täter zu verfolgen und zur Verantwortung zu ziehen.²³ Der Sicherheitsrat

right to self-determination and independence by all the necessary means at their disposal [meine Hervorhebung, B.F.] and notes with satisfaction the progress made in the colonial Territories by the national liberation movements, both through their struggle and through reconstruction programmes“). Vgl. dazu *Christian Tomuschat*, The right of resistance and human rights, in: UNESCO (Hrg.), *Violations of human rights: possible rights of recourse and forms of resistance*, Paris 1984, S. 13-33 (18, 21, 26 f.).

²³ Vgl. neuerdings Resolution 1438 vom 14.10.2002 (Anschläge in Bali, Indonesien) und Resolution 1440 vom 24.10.2002 (Geiselnahme in Moskau).

verfügt nicht über eigene Geheimdienste oder polizeiliche Informationen, die ihm präventives Handeln ermöglichen würden. Er ist ganz auf die Informationen angewiesen, welche ihm die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Das versetzt den Sicherheitsrat als Organ in eine schwierige Lage. Während des Kriegs zur Befreiung Kuwaits etwa waren die nicht-amerikanischen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht immer völlig davon überzeugt, daß die Erklärungen der amerikanischen Armeeführung und der CIA über den Kriegsverlauf stets vollständig und exakt waren.

III.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: Der Sicherheitsrat hat auch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine wichtige Rolle und Aufgabe. Diese liegt aber weniger in der unmittelbaren Reaktion auf ein terroristisches Ereignis, sondern mehr im grundsätzlichen Bereich. Wie stets hängt es von den Mitgliedstaaten ab, ob man den Rat diese Rolle auch spielen läßt.

Zunächst einmal ist es Aufgabe des Sicherheitsrats, die Mitgliedstaaten (einschließlich derer, die von terroristischen Handlungen unmittelbar betroffen oder besonders bedroht sind), an die Grundprinzipien der Charta zu erinnern, an die tragenden Grundsätze der internationalen Gemeinschaft, auf die man sich in der UN-Charta geeinigt hat. Der Rat muß auf Mäßigung und Maßhalten hinwirken.

Zweitens ist es eine Hauptaufgabe des Sicherheitsrats, sich um die Identifikation und Verhinderung internationaler Konflikte zu bemühen, auch von Bürgerkriegen und Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen, die ohne Zweifel – wie die von mir zitierte Resolution der Generalversammlung von 1972 andeutet – Ursachen von Terrorismus sein können. Auch die amerikanische Regierung sieht einen Zusammenhang zwischen den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Verhältnissen im Nahen Osten und der Gefahr des internationalen Terrorismus.

Drittens kann sich der Rat auch am Prozeß völkerrechtlicher Normsetzung beteiligen; in der englischen Terminologie ist etwas vage von „norm setting“ oder „standard setting“ die Rede. Die Frage ist, ob und in welchem Umfang der Rat mit seinen Resolutionen auch allgemeine Handlungsanweisungen an die Staaten richten kann, unabhängig von einer bestimmten friedensbedrohenden Situation. In der Völkerrechtslehre wird eine entsprechende Kompetenz des Rates zunehmend bejaht.²⁴ Die Re-

²⁴ Vgl. schon *Christian Tomuschat*, *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, in: *Recueil des Cours* Bd. 241 (1993), S. 195 (344). Weitere Nachweise bei *Fassbender*, *UN Security Council Reform* (Fn. 4), S. 211 Anm. 149.

solution 1373 über die Verhinderung der Finanzierung terroristischer Gewalttaten ist eine solche allgemeine Anweisung; sie hat die einschlägige Konvention der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999²⁵ unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta für allgemein verbindlich erklärt und die entsprechenden Verpflichtungen damit auch den Staaten auferlegt, die die Konvention bislang nicht ratifiziert haben. Dieser Weg ist deshalb nicht ganz unproblematisch, weil auch der Sicherheitsrat auf die Kooperation der Staaten und die innerstaatliche Umsetzung seiner Anordnungen angewiesen ist. Wenn ein Staat nicht bereit ist, einen bestimmten völkerrechtlichen Vertrag anzunehmen, weil er starke Gegengründe hat, dann ist auch nicht sehr wahrscheinlich, daß er sich ohne weiteres einer Resolution des Sicherheitsrates beugen wird. Vielleicht wird er sie verbal akzeptieren, jedoch ihre tatsächliche Ausführung mit wenig Elan und Entschiedenheit betreiben. Die Möglichkeiten des Rates, einen solchen Staat zu einer effektiven Befolgung einer Resolution anzuhalten, sind begrenzt; es fällt dem Rat in seiner heutigen Verfassung schon schwer, ein genaues Bild von der innerstaatlichen Umsetzung seiner Resolutionen zu gewinnen. Der Sicherheitsrat darf also seine Autorität nicht überschätzen und nicht mehr verlangen, als er unter den gegebenen Umständen auch an Akzeptanz und praktischer Befolgung erwarten kann. Anderenfalls wird das wertvolle Schwert der Resolution als Rechtsetzungsinstrument rasch stumpf.

Ich komme zum Titel meines Beitrages zurück. Im Augenblick beherrscht unilaterale Aktion das Feld. Das wird auch für eine Weile so bleiben. Aber es sind heute nicht nur ein paar Idealisten und verträumte Pazifisten, die die Vereinigten Staaten an die Bedeutung multilateraler Institutionen und Verfahren erinnern. Die Situation ist heute eine ganz andere, als sie etwa noch in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts oder selbst noch 1945 bestand. Im Gegensatz zu dieser Vergangenheit ist heute die Interdependenz der Staaten wirklich etwas, was die Existenz der meisten Länder und ihrer Völker bestimmt, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht, aber auch in der Garantie ihrer militärischen Sicherheit oder im Bereich der Kommunikation. Der Interdependenz der Staaten in den einzelnen Politikfeldern entspricht auf der Seite des Verfahrens der Multilateralismus, das heißt die Einbindung in multilaterale Institutionen und Entscheidungsmechanismen. In einer solchen Situation, in der die ganze internationale Umgebung, in der sich die Staaten befinden, von multilateralen Notwendigkeiten und Bedingungen gekennzeichnet ist, kann kein einzelner Staat mehr auf Dauer unilateral agieren. So werden

²⁵ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, von der UN-Generalversammlung angenommen mit Resolution 54/109 vom 9.12.1999, in Kraft getreten am 10.4.2002.

sich auch die Vereinigten Staaten wieder dem Sicherheitsrat zuwenden und in seinen Beschlüssen eine sichere Grundlage der Legalität und Legitimität für ihr Handeln suchen müssen.²⁶ Eine Blankoermächtigung wie die des 12. September 2001 kann den USA auf die Dauer eine solche Grundlage nicht bieten.

Anhang

Dokument 1: Resolution 1368 (2001) des Sicherheitsrates vom 12. September 2001

The Security Council,

Reaffirming the principles and purposes of the Charter of the United Nations,

Determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts,

Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter,

1. *Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington (D.C.) and Pennsylvania and *regards* such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security;
2. *Expresses* its deepest sympathy and condolences to the victims and their families and to the People and Government of the United States of America;
3. *Calls on* all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and *stresses* that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable;

²⁶ Die Politik zugunsten eines multilateralen Vorgehens im Rahmen des Sicherheitsrates, für welche sich die USA in der Irak-Frage nach einer langen Phase der Propagierung eines unilateralen Vorgehens entschieden haben, und welche zu Resolution 1441 vom 8.11.2002 geführt hat, kann als eine – hoffentlich nicht nur kurzfristig gültige – Bestätigung dieser Prognose angesehen werden.

4. *Calls also* on the international community to redouble their efforts to prevent and suppress terrorist acts including by increased cooperation and full implementation of the relevant international anti-terrorist conventions and Security Council resolutions, in particular resolution 1269 of 19 October 1999;

5. *Expresses* its readiness to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism, in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations;

6. *Decides* to remain seized of the matter.

Dokument 2: Resolution 1377 (2001) des Sicherheitsrates vom 12. November 2001

The Security Council,

Decides to adopt the attached declaration on the global effort to combat terrorism.

Annex

The Security Council,

Meeting at the Ministerial level,

Recalling its resolutions 1269 (1999) of 19 October 1999, 1368 (2001) of 12 September 2001 and 1373 (2001) of 28 September 2001,

Declares that acts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century,

Further declares that acts of international terrorism constitute a challenge to all States and to all of humanity,

Reaffirms its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomever committed,

Stresses that acts of international terrorism are contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and that the financing, planning and preparation of as well as any other form of support for acts of international terrorism are similarly contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Underlines that acts of terrorism endanger innocent lives and the dignity and security of human beings everywhere, threaten the social and economic development of all States and undermine global stability and prosperity,

Affirms that a sustained, comprehensive approach involving the active participation and collaboration of all Member States of the United Nations, and in accordance with the Charter of the United Nations and international law, is essential to combat the scourge of international terrorism,

Stresses that continuing international efforts to broaden the understanding among civilizations and to address regional conflicts and the full range of global issues, including development issues, will contribute to international cooperation and collaboration, which themselves are necessary to sustain the broadest possible fight against international terrorism,

Welcomes the commitment expressed by States to fight the scourge of international terrorism, including during the General Assembly plenary debate from 1 to 5 October 2001, *calls on* all States to become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, and encourages Member States to take forward work in this area,

Calls on all States to take urgent steps to implement fully resolution 1373 (2001), and to assist each other in doing so, and *underlines* the obligation on States to deny financial and all other forms of support and safe haven to terrorists and those supporting terrorism,

Expresses its determination to proceed with the implementation of that resolution in full cooperation with the whole membership of the United Nations, and welcomes the progress made so far by the Counter-Terrorism Committee established by paragraph 6 of resolution 1373 (2001) to monitor implementation of that resolution,

Recognizes that many States will require assistance in implementing all the requirements of resolution 1373 (2001), and invites States to inform the Counter-Terrorism Committee of areas in which they require such support,

In that context, invites the Counter-Terrorism Committee to explore ways in which States can be assisted, and in particular to explore with international, regional and subregional organizations:

- the promotion of best-practice in the areas covered by resolution 1373 (2001), including the preparation of model laws as appropriate,
- the availability of existing technical, financial, regulatory, legislative or other assistance programmes which might facilitate the implementation of resolution 1373 (2001),
- the promotion of possible synergies between these assistance programmes,

Calls on all States to intensify their efforts to eliminate the scourge of international terrorism.

Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Zunächst stand die Sicherheitsratsresolution Nr. 1368 vom 12. September 2001 im Mittelpunkt der Diskussion. Ihre Rechtsverbindlichkeit wurde klargestellt (*Stross, Fassbender*). Grundsätzlich sei es wohl nicht vorgesehen, den Sicherheitsrat künftig als völkerrechtlichen Ersatzgesetzgeber fungieren zu lassen; gegen die Resolution 1368 jedoch wurde aus dem Kreis der Staaten kein Widerspruch erhoben (*Fassbender*).

Jedenfalls habe die Resolution das Völkerrecht geschwächt; die Vereinten Nationen stünden heute in der bloßen Heeresfolge der USA. Demgegenüber schreibe die eigene Satzung den Vereinten Nationen eine Weltpolizeifunktion zu, wozu die Organisation ein Gewaltmonopol benötige, das sie angesichts des Hegemons USA aber nicht habe (*Tönnies*).

Ob sich das Völkerrecht tatsächlich mit der Resolution 1368 gewandelt habe, sei eine interessante Frage, die man allerdings erst in der Rückschau beantworten könne. Ein effektives Gewaltmonopol der Vereinten Nationen müsse errichtet werden, damit ein Gewaltmonopol politisch durchsetzbar sei. Richtig sei, daß die USA eine Tendenz zur Hegemonie hätten und weniger für ein Gewaltmonopol der Vereinten Nationen eintreten (*Fassbender*).

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Europäische Union an einer Terrorismus Definition arbeite (*Grieling*). Dazu könne er nichts sagen, entgegnete *Fassbender*, der jedoch einräumte, daß man sich in diesem Kreis möglicherweise besser auf eine Definition einigen könne.

Einen zweiten Schwerpunkt der Diskussion bildete die Anti-Terrorismus-Konvention. *Fassbender* erläuterte den aktuellen Stand der Ausarbeitungen und wies darauf hin, daß es derzeit vor allem Probleme bei den in Art. 18 niedergelegten Ausschlussklauseln gebe: Neben dem Ausschluß von Aktionen von Armeeingehörigen und von Staaten bei offizieller Amtsausübung wollten einige Staaten auch den Ausschluß von Aktionen von Konfliktparteien.

In diesem Zusammenhang thematisierte eine Konferenzteilnehmerin die künftige Rolle von Befreiungsbewegungen (*Uhlmann*). Gefragt wurde auch, ob im Falle des Zustandekommens der Anti-Terrorismus-Konvention auch noch das humanitäre Völkerrecht gelte (*Stross*). Hinweisen wurde ferner darauf, daß die USA angesichts der ausbleibenden Erfolge im Kampf gegen den Terrorismus wieder verstärkt auf den

Sicherheitsrat zugehen könnten (*Breul*). Klärungsbedarf bestehe weiterhin bei der Bestimmung des Täterbegriffs (Wer begeht Terrorakte?) und der Opfergruppen (Gegen wen richten sich Terrorakte?) (*Horn*).

Fassbender wies abschließend darauf hin, daß es bereits völkerrechtliche Abkommen zum Terrorismus in bestimmten Bereichen gebe, in denen man sich einig war, v.a. im Bereich der Luftfahrt. Die neue Konvention solle vorhandene Lücken schließen. Die bestehenden Konventionen und auch die neue Konvention beruhten auf dem Prinzip der individuellen Verantwortlichkeit. Das Problem des „state-sponsored terrorism“ sei bislang ausgeklammert worden. Er gab zu bedenken, daß die neue Konvention bei zu vielen Ausnahmetatbeständen zu schwach werde.

Die Bedrohung des Weltfriedens durch Terrorismus von privater Seite sei heute ein ernstes und schwieriges Problem für das Völkerrecht.

NATO und Vereinte Nationen

Ekkehard Griep

„NATO“ und „Vereinte Nationen“ – dieses Begriffspaar führt vielerorts zu unmittelbaren Reaktionen, weil häufig mit beiden Organisationen, den Vereinten Nationen wie der NATO, bestimmte Vorstellungen assoziiert werden. So erinnere ich mich an die Feststellung eines VN-Mitarbeiters in herausgehobener Position, der noch Mitte der neunziger Jahre seine Perzeption auf den Punkt brachte, indem er aussprach: „Die NATO steht für Krieg, und die Vereinten Nationen stehen für Frieden.“

Ich denke, um es vorwegzunehmen, die Dinge liegen etwas komplizierter: Beide Organisationen leisten wichtige, unverzichtbare Beiträge für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit im beginnenden 21. Jahrhundert. In der gegenseitigen Kooperation sind dabei zwar auch Abweichungen zwischen völkerrechtlicher Theorie und politischer Praxis erkennbar, gleichwohl ist anzunehmen, daß die Vereinten Nationen und die NATO ihre Zusammenarbeit konstruktiv und einzelfallbezogen weiterentwickeln werden.

Doch zunächst ein kurzer Blick auf diese beiden multinationalen Organisationen.

I. Die Vereinten Nationen

Nachdem bereits während des 2. Weltkrieges vor allem durch die USA (Roosevelt) und das Vereinigte Königreich (Churchill) die politischen Weichen für die Schaffung einer neuen Organisation gestellt worden waren, welche nach den Erfahrungen zweier Weltkriege die weltweite Hoffnung auf Frieden zum Ausdruck bringen sollte,¹ wurde die Charta der Vereinten Nationen vor nunmehr 57 Jahren, am 26. Juni 1945, in San Francisco durch die Vertreter der Regierungen der 50 Gründungsmitglieder unterzeichnet.

Mit der Schaffung der Vereinten Nationen wollte man aber auch bewußt Lehren ziehen aus dem Scheitern der Vorgänger-Organisation, des Völkerbundes.² Die Charta der Vereinten Nationen spiegelt insofern auch die Ab-

¹ Vgl. *United Nations Department of Public Information, Yearbook of the United Nations, Special Edition UN Fiftieth Anniversary 1945 - 1995*, Den Haag, Boston, London 1995, S. 3 ff.

² Vgl. *Günther Unser, Die UNO, Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, 5., neubearbeitete und erweiterte Auflage, München 1992, S. 15 ff.

sicht wider, auf die konkrete weltpolitische Situation des Jahres 1945 zu reagieren: Eine tragfähige und zukunftsweisende, auf die Erhaltung des Weltfriedens ausgerichtete Organisation zu schaffen, die ihre Handlungsfähigkeit möglichst auch durch die Vermeidung systemimmanent bedingter Schwächen erlangt.

Die VN stehen - damals wie heute - für einen globalen Anspruch und sehen sich in globaler Verantwortung, was auch durch die nahezu universale Mitgliedschaft deutlich wird. Zusätzlich zu den gegenwärtig 189 Mitgliedsländern wird die Generalversammlung in ihrer Sitzungsperiode im Herbst 2002 voraussichtlich zwei weitere Staaten aufnehmen (Schweiz, Osttimor). Alle Mitgliedsländer haben sich mit ihrem Beitritt zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der VN bekannt. Im Hinblick auf die Rolle der Weltorganisation im Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ sind dabei die folgenden Grundsätze der Charta von besonderer Bedeutung:

- (a) die Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit;³
- (b) das Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen⁴ und
- (c) die Achtung der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten⁵.

Die Vereinten Nationen sind völkerrechtlich – und aus ihrem Selbstverständnis heraus – ein **System kollektiver Sicherheit**: Ein System, das eher überwölbenden als abgrenzenden Charakter hat, sich in der Friedenswahrung also „nach innen“, d.h. auf Mitgliedstaaten der eigenen Organisation richtet.

Die Hauptverantwortung für die Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit trägt nach Art. 24 VN-Charta der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (bestehend aus 15 Mitgliedern: 5 ständigen und 10 nichtständigen). Für die Verabschiedung einer Resolution im Sicherheitsrat ist wichtiger noch als die Unterstützung durch die Mehrheit seiner Mitglieder, daß keines der fünf ständigen Mitglieder vom Vetorecht Gebrauch macht. Das bedeutet aber auch: Konsens ist im Sicherheitsrat zur Entscheidungsfindung nicht unbedingt erforderlich.

In der internationalen Friedenssicherung hat der Sicherheitsrat den Vereinten Nationen sichtbares Profil gegeben durch die Mandatierung von bislang

³ Vgl. Art. 1 (1) VN-Charta.

⁴ Vgl. Art. 2 (4) VN-Charta. – Die VN-Charta läßt lediglich zwei Ausnahmen zu, nämlich die Nutzung des Rechtes zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gemäß Art. 51 und solche Einsätze militärischer Gewalt, die durch den Sicherheitsrat selbst nach Kapitel VII autorisiert werden.

⁵ Vgl. Art. 2 (1) VN-Charta i.V.m. Art. 2 (4) und Art. 2 (7) VN-Charta.

55 Friedenserhaltenden Maßnahmen („UN Peacekeeping Operations“) seit 1948. An diesen Operationen waren bisher ca. 800.000 Soldaten, Polizeibeamte und zivile Experten beteiligt; im Jahre 1988 wurde den sog. „Blauhelmen“ der Friedensnobelpreis verliehen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges stieg die Nachfrage nach VN-Friedensmissionen deutlich an. Art und Umfang der Mandate haben sich deutlich weiterentwickelt, bedingt auch durch schmerzhaft Erfahrungen und Lernprozesse der VN in Krisenregionen (wie z.B. in Somalia und im früheren Jugoslawien). Während in der traditionellen Friedenssicherung noch die Überwachung von Waffenstillstandslinien und Pufferzonen im Vordergrund stand, hat die Robustheit der Mandate für VN-Missionen in der jüngeren Vergangenheit zunehmend an Bedeutung gewonnen. Mittlerweile kann auch die Übertragung von Aufgaben im Rahmen des „Post-conflict peacebuilding“ durchaus als Normalität für VN-Friedensmissionen betrachtet werden.

II. Die NATO

Im Vergleich zu den Vereinten Nationen wird bei der NATO (**“North Atlantic Treaty Organization”**, d.h. **Nordatlantik**-Vertrags-Organisation) bereits aus der Bezeichnung der Organisation ihr eher regionaler Charakter deutlich – wobei darauf hinzuweisen ist, daß der Nordatlantik nicht nur das geographisch verbindende Element zwischen den NATO-Mitgliedstaaten in Europa und Nordamerika darstellt, sondern die Allianz im Washingtoner Vertrag vom 4. April 1949, ihrem Gründungsdokument, auch das Vertragsgebiet des Bündnisses auf das Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses – d.h. geographisch – begrenzt hat.⁶

Die NATO wurde 1949 – vier Jahre also nach der Gründung der VN – durch 12 Staaten Westeuropas und Nordamerikas gegründet. Vor dem Hintergrund des sich nach dem Ende des 2. Weltkrieges neu entwickelnden Ost-West-Konfliktes war dabei die Absicht maßgebend, ein abschreckendes Gegengewicht zur damaligen Sowjetunion und deren damaligen Satelliten bzw. Verbündeten zu schaffen. Die NATO entstand und entwickelte sich als ein **System kollektiver Verteidigung**, d.h. ausgerichtet auf die Abschreckung eines potentiellen Angreifers von außen. Unstreitig ist die NATO ein „Kind des Kalten Krieges“. Die Allianz selbst verstand sich stets als eine Wertegemeinschaft. Ihrem ersten Generalsekretär, Lord Ismay, wird der Ausspruch zugeschrieben, der Zweck der Gründung der NATO habe darin bestanden, „... *to keep the Russians out, the Americans in, and*

⁶ Vgl. Art. 6 Nordatlantik-Vertrag

the Germans down.“ Aufgrund der z.T. fundamentalen zeitgeschichtlichen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte ist die Situation heute eine grundlegend andere.

Die NATO hat seit ihrer Gründung in mehreren Erweiterungsrunden neue Mitglieder aufgenommen: 1952 Griechenland und die Türkei, 1955 die Bundesrepublik Deutschland, 1982 Spanien und zuletzt 1999 die Tschechische Republik, Ungarn und Polen. Gegenwärtig umfaßt die NATO damit 19 Mitgliedstaaten, was rein quantitativ rund 10 % der Mitgliedschaft der VN entspricht. Die nächste Erweiterungsrunde steht für das Bündnis bereits in nächster Zukunft bevor: Auf dem Gipfeltreffen der NATO-Staats- und Regierungschefs in Prag im November 2002 ist die Einladung an bis zu sieben weitere Staaten Mittel-Ost-Europas zu erwarten, dem Bündnis beizutreten.

Das höchste politische Entscheidungsgremium der NATO ist der Nordatlantikrat, der entweder auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, auf der Ebene der Außen- oder Verteidigungsminister oder auf Botschafterebene tagt. Der Nordatlantikrat trifft seine Entscheidungen im Konsens.

In den 53 Jahren ihrer Existenz hat die NATO ihre Strategie mehrfach den aktuellen Entwicklungen und Rahmenbedingungen angepaßt. Als jüngstes Beispiel für die Weiterentwicklung der Strategie können hier die Ergebnisse des Gipfels von Washington (1999) aus Anlaß des 50. Jahrestages der NATO-Gründung genannt werden: Die NATO hat dabei in ihrem sog. neuen Strategischen Konzept⁷ die *Maxime* formuliert, die durch sie begründete Zone der Stabilität zu erhalten und zugleich in den Osten, Südosten und Süden Europas zu projizieren, d.h. auszudehnen. Man will Krisen und Konflikte „auf Distanz halten“, d.h. eindämmen und dort entschärfen, wo sie entstehen – damit eine militärische Verteidigung des Bündnisgebietes nicht nötig wird. Zu diesem Zweck will man u.a. neue Mitgliedsländer aufnehmen und Krisenbewältigung auch außerhalb des Bündnisgebietes betreiben (vgl. Balkan).⁸

⁷ Vgl. *NATO Office of Information and Press*, *The Alliance's Strategic Concept*, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23 and 24 April 1999, Brüssel 1999.

⁸ Darüberhinaus hat die NATO dem Mittelmeerraum strategische Bedeutung beigemessen. Schließlich haben sich die europäischen Mitgliedstaaten des Bündnisses dazu bekannt, mehr Verantwortung zu übernehmen, um die eigene Handlungsfähigkeit zu stärken.

III. Die wechselseitige Perzeption VN – NATO

1. Völkerrechtliche Ansätze

Die Charta der *Vereinten Nationen* erwähnt die NATO nicht ausdrücklich. Die NATO wurde nicht nur vier Jahre nach den VN gegründet, es widerspräche auch dem eher allgemein gehaltenen, auf richtungweisende Grundaussagen beschränkten – und dadurch seine legitimatorische Kraft entfaltenden – Charakter der VN-Charta, einzelne Bündnisse detailliert anzusprechen. Drei Aspekte sind gleichwohl für das Verhältnis zwischen beiden Organisationen von Bedeutung:

- In der UN-Charta befaßt sich das Kapitel VIII in allgemeiner Form mit „regional arrangements“ („Regionalen Abmachungen“). Die Existenz solcher Regionalbündnisse wird nicht nur akzeptiert, sondern als Grundbaustein der internationalen Sicherheitsarchitektur vorausgesetzt – allerdings unter der Prämisse, daß deren Charakter und Aktivitäten dem Geist der VN-Charta entsprechen.⁹ Dem Sicherheitsrat wird ausdrücklich nahegelegt, von solchen Regionalorganisationen Gebrauch zu machen, wenn „enforcement action“, d.h. die Anwendung militärischer Gewalt zum Zweck der Friedensdurchsetzung, unter seiner Autorität angemessen erscheint.¹⁰ Als wesentlich muß die Forderung im gleichen Absatz dieses Charta-Artikels angesehen werden, „enforcement action“ durch Regionalorganisationen solle nicht ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat erfolgen:

“... no enforcement action shall be taken under regional arrangements ... without the authorization of the Security Council ...”¹¹

Schließlich solle der Sicherheitsrat jederzeit über alle Maßnahmen informiert sein, die Regionale Abmachungen zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit durchzuführen beabsichtigen oder durchgeführt haben.¹²

- Ein weiterer wichtiger Aspekt läßt sich aus dem bereits erwähnten Artikel 51 der VN-Charta ableiten: Indem den VN-Mitgliedstaaten das Recht zur – individuellen, aber eben auch – kollektiven Selbstverteidigung zugesprochen wird, erkennt die Charta nach meiner Auslegung indirekt auch die Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten an, sich zum Zweck

⁹ Vgl. Art. 52 VN-Charta. Dieser Artikel fordert, Regionale Abmachungen und deren Aktivitäten sollten „consistent“ mit den Zwecken und Zielen der VN sein.

¹⁰ Vgl. Art. 53 (1) Satz 1 UN-Charta.

¹¹ Art. 53 (1) Satz 2 UN-Charta.

¹² Vgl. Art. 54 UN-Charta.

der kollektiven Selbstverteidigung zusammenzuschließen bzw. Bündnisse zu bilden.

- Schließlich nimmt die NATO aus Sicht der Vereinten Nationen unter allen regionalen Zusammenschlüssen eine besondere Rolle ein. Da sie operativ handlungsfähig und mit einer integrierten, jahrzehntelang erprobten Führungs- und Kommandostruktur ausgestattet ist, verfügt die Nordatlantische Allianz über Ressourcen, die militärisch in vielfältiger Weise einsetzbar sind. Dies ist für die Vereinten Nationen ohne Zweifel ein signifikanter Faktor.

Die **NATO** ihrerseits bekennt sich in der Präambel des Nordatlantik-Vertrages ausdrücklich zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen. Dies ist – auch im Hinblick auf die weitere Ausgestaltung der beiderseitigen Zusammenarbeit – in besonderer Weise relevant. Zudem wird im NATO-Vertrag¹³ wiederholt auf die Übereinstimmung mit der VN-Charta hingewiesen:

- So findet sich im Artikel 1 unter Berufung auf die VN-Charta das Bekenntnis zur friedlichen Streitbeilegung mit der Einschränkung, Gewalt nur anzudrohen bzw. anzuwenden in Übereinstimmung mit den Zielen der VN.
- In Artikel 5 (1. Absatz) beruft man sich für den Fall eines bewaffneten Angriffs auf die Ausübung des Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung gem. Art. 51 VN-Charta.
- In Artikel 5 (2. Absatz), verpflichtet sich die NATO, sowohl einen erfolgten Angriff wie auch die daraufhin ergriffenen Maßnahmen unverzüglich dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mitzuteilen – und die eigenen Maßnahmen einzustellen, wenn der Sicherheitsrat seinerseits das Erforderliche veranlaßt hat, um den internationalen Frieden und Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.
- Schließlich unterstreichen die NATO-Mitgliedsländer in Artikel 7 des NATO-Vertrages, daß ihre Rechte und Pflichten als Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen gemäß VN-Charta in keiner Weise berührt werden – ebenso wie auch die Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrates für den Erhalt des internationalen Friedens und der Sicherheit ausdrücklich nicht in Frage gestellt wird.

Soweit die Theorie.

¹³ Vgl. *NATO Office of Information and Press*, NATO Handbook, Brüssel 2001, S. 527-530.

2. Ein Beispiel politischer Praxis

Anhand der politischen (und militärischen) Entscheidungsprozesse vor und während der NATO-Luftangriffe gegen die Bundesrepublik Jugoslawien im Frühjahr 1999 (sog. "Kosovo air campaign") ist deutlich geworden, daß das Zusammenwirken zwischen NATO und VN **nicht** zu einem gemeinsamen Vorgehen beider Organisationen führte. Die damaligen Luftangriffe der NATO **ohne** ausdrückliche vorherige Legitimation durch den Sicherheitsrat der VN sind sowohl völkerrechtlich wie auch im politischen Raum und in der Öffentlichkeit äußerst kontrovers beurteilt worden. Wertungen waren zu hören, die von „Dambruch“, „Paradigmenwechsel“ und „tragischer Präzedenzfall“ bis hin zur Feststellung reichten, es handele sich in diesem konkreten Fall – in Anbetracht massiver Menschenrechtsverletzungen und Massenvertreibungen – bei dem Vorgehen der NATO um eine „läßliche Sünde“ (Bruno Simma).

Der deutsche Bundeskanzler hat grundsätzlich – aber auch mit Blick auf diese spezielle NATO-Operation – zur Frage von Einsätzen mit oder ohne Mandat des VN-Sicherheitsrates die Haltung der Bundesregierung in folgender Weise beschrieben: Für internationale Militäreinsätze außerhalb des Bündnisgebietes sei eine „unbezweifelbare völkerrechtliche Grundlage“¹⁴ die Voraussetzung, was im Regelfall durch ein Mandat des Sicherheitsrates erfüllt werde. Ein Abweichen von diesem Grundsatz sei lediglich im Ausnahmefall zulässig, d.h. zur Verhinderung humanitärer Katastrophen und schwerer Menschenrechtsverletzungen, „wenn unmittelbares Eingreifen aus humanitären Gründen dringend geboten ist.“¹⁵ Mit anderen Worten: Wann immer möglich, sollen Einsätze der NATO auf der Grundlage und im Rahmen eines VN-Mandates stattfinden. Wenn aber ein Mandat des Sicherheitsrates nicht zustandekommt (z.B. weil sich der Rat intern blockiert), dann behalte sich das Bündnis das Recht vor, auch ohne ein solches Mandat zu handeln. Mit dieser Position hat der deutsche Regierungschef gewiß die Haltung aller NATO-Mitgliedstaaten wiedergegeben: Wir erkennen die Hauptverantwortung des Sicherheitsrates an, wenn er aber zur Mandatierung unfähig ist, dann handeln wir zur Not eben auch allein.

Daß drei der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auch NATO-Mitgliedstaaten herausgehobener Statur sind, bietet dabei – wie das Beispiel Kosovo zeigt – keine Gewähr dafür, daß der Sicherheitsrat zu einer

¹⁴ Gerhard Schröder, Deutsche Sicherheitspolitik an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, Rede anlässlich der "Münchener Tagung für Sicherheitspolitik", 6. Februar 1999, Redemanuskript, S. 7.

¹⁵ Ebd. – In der Aussprache unterstrich der Bundeskanzler zudem, solche Ausnahmefälle seien nicht abstrakt, sondern jeweils nur situativ definierbar. Die Diskussion und Meinungsbildung innerhalb der Staatengemeinschaft sei hierbei ein entscheidendes Kriterium.

beschleunigten Entscheidungsfindung (ggf. sogar im Sinne der NATO) imstande wäre.

Die politischen und operativen Maßnahmen von Vereinten Nationen und NATO berühren und überlagern sich jedoch durchaus auch in weiteren Handlungsfeldern.

3. Zusammenarbeit für den Frieden

Die Vereinten Nationen haben in der Vergangenheit häufig, wenn auch mit wechselndem Erfolg, mit Regionalorganisationen zum Zweck der Friedenssicherung zusammengearbeitet, so z.B. in Georgien mit der OSZE, in Haiti mit der OAS oder in Liberia mit OAU und ECOWAS. Auf dem Balkan ist seit einigen Jahren im Rahmen der Implementierung von Resolutionen des VN-Sicherheitsrates neben anderen internationalen Organisationen (z.B. OSZE, EU, UNHCR) und ad hoc etablierten Einrichtungen (z.B. OHR¹⁶) auch die NATO an der Absicherung der jeweiligen Prozesse der Friedenskonsolidierung („post-conflict peacebuilding“) beteiligt. Sie hat die Führung international zusammengesetzter Friedenstruppen übernommen und stellt bis heute – qualitativ wie quantitativ – deren bedeutendste Anteile.

Als wichtig, wenn nicht unerlässlich für den Erfolg der vielfältigen ineinandergreifenden Aktivitäten wurde dabei stets angesehen, daß die internationale Gemeinschaft in der Lage sein sollte, ggf. auch „Muskeln“ und „Zähne“ zeigen zu können – sofern die Entwicklung vor Ort ein „robustes“ Eingreifen notwendig erscheinen läßt. Dies war und ist ein Faktor, der die Beteiligung der Allianz wesentlich begründet hat.

Als deutliches Indiz für das bisher durchaus erfolgreiche Zusammenwirken auf dem Balkan kann die kürzlich angekündigte Absicht der NATO gelten, ihre in den beiden Haupt-Einsatzgebieten (Bosnien-Herzegowina und Kosovo) dislozierten Kräfte ein weiteres Mal zu reduzieren, und zwar jeweils um etwa ein Drittel der jetzigen Personalstärke.

In Bosnien-Herzegowina war im Zuge der Implementierung des Friedensabkommens von Dayton/Ohio (11/1995) die Verantwortung für die Führung der Operationen von UNPROFOR an die NATO-geführte IFOR (‘Implementation Force’) mit zunächst ca. 60.000 Soldaten übertragen worden. Nach einem Jahr wurde das Mandat dieser internationalen Friedenstruppe leicht verändert, und auch ihre Bezeichnung wechselte auf SFOR (‘Stabilization Force’). Von Beginn an aber findet sinnvollerweise ein regelmäßiger Austausch zwischen den verantwortlichen militärischen Befehlshabern von

¹⁶ Office of the High Representative.

IFOR/SFOR mit den Leitern der anderen im Lande tätigen internationalen Organisationen über eine koordinierte Vorgehensweise statt, um so die internationalen Hilfsbemühungen möglichst ohne Reibungsverluste zum Erfolg zu führen. Gegenwärtig beträgt die personelle Stärke von SFOR ca. 18.000 Soldaten, bis Ende 2002 soll ein Umfang von ca. 12.000 erreicht werden.

Auch im Kosovo war im Zuge der Implementierung der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates vom 12. Juni 1999 eine abgestimmte Vorgehensweise der in der Region tätigen internationalen Organisationen dringend angeraten. Unter der exekutiven Gesamtverantwortung der VN-Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK) wurden außer den Vereinten Nationen selbst auch deren Flüchtlingshilfswerk UNHCR, die Europäische Union sowie die OSZE mit jeweils speziellen, sich ergänzenden Aufgabefeldern der Friedenskonsolidierung betraut. Neben diesen vier „Säulen“ des Wiederaufbauprozesses hat die durch die NATO geführte Friedenstruppe KFOR ('Kosovo Force') die glaubwürdige (militärische) Absicherung des Friedensprozesses übernommen. KFOR begann diese Unterstützung von UNMIK im Jahre 1999 mit ca. 55.000 Soldaten. Der heutige Umfang von ca. 40.000 soll bis Juni 2003 auf ca. 32.000 reduziert werden, sofern die weitere politische und rechtliche Entwicklung im Kosovo dies rechtfertigt.

Nach mehreren Jahren des Zusammenwirkens zwischen VN und NATO auf dem Balkan haben sich viele Verfahrensweisen „eingespielt“. So legt der Generalsekretär der NATO dem Generalsekretär der VN regelmäßig Berichte über die Entwicklung vor Ort (z.B. zu bestimmten 'hot spots' in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo) vor, die dieser dann seinerseits dem Sicherheitsrat zuleitet. Nicht selten stützt sich auch der VN-Generalsekretär bei seinen eigenen Empfehlungen (z.B. zur künftigen Mandatierung von VN-Missionen) auf Erkenntnisse, die in den Berichten des NATO-Generalsekretärs enthalten sind.

Regelmäßig sind hohe Befehlshaber der NATO – wie z.B. auch die Leiter (SRSG¹⁷) der jeweiligen UN-Friedensmissionen – im VN-Sicherheitsrat zu Gast und berichten „ungefiltert“ über ihre Erkenntnisse und Erfahrungen vor Ort.

Bereits während der VN-Operationen im früheren Jugoslawien, d.h. noch vor Übernahme der Verantwortung durch IFOR 1995, waren Verbindungselemente/-offiziere der NATO in der VN-Zentrale in New York präsent. Dies war z.B. notwendig für eine effiziente Koordinierung von NATO-Luftwaffeneinsätzen ('close air support') nach Anforderung durch VN-Bodentruppen in Bosnien-Herzegowina (sog. 'dual key'-Verfahren).

¹⁷ Special Representative of the Secretary-General.

IV. Der 11. September und seine Folgen

Es ist als signifikant zu bewerten, daß die VN durch mehrere Resolutionen des Sicherheitsrates und der Generalversammlung den Bezugsrahmen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus vorgegeben haben, in politischer wie in rechtlicher Hinsicht. Signifikant deshalb, weil das Vorgehen der USA *im Rahmen* – und nicht etwa außerhalb – der VN legitimiert wurde. Auch wenn hier sicherlich die eigene politische Absicht mitbestimmend ist, die Vereinten Nationen im Sinne der nationalen Interessen zu nutzen, hätte eine Weltmacht auch anders reagieren können.

Im Hinblick auf die NATO ist zu beobachten, daß die Allianz zwar am 12. September 2001 – erstmals überhaupt – den Bündnisfall festgestellt und damit die gegenseitige Beistandsverpflichtung gemäß Art. 5 des Nordatlantikvertrages aktiviert hat. Abgesehen vom – von Oktober 2001 bis Mai 2002 stattgefundenen, also inzwischen beendeten – Einsatz von AWACS-Aufklärungsflugzeugen über dem Luftraum der USA und einigen weiteren kleineren Aktivitäten spielt die NATO hier aber eher eine Nebenrolle. Man mag es bedauern oder auch nicht: Im militärischen Handlungsfeld wird jedenfalls durch die USA weitgehend unilateral (bzw. allenfalls auf der Grundlage bilateral getroffener Vereinbarungen) agiert.

Für interessant – wenn nicht sogar für zukunftsweisend – ist in diesem Zusammenhang das vor wenigen Wochen geäußerte Angebot der NATO zu bewerten, die durch die VN mandatierte internationale Friedenstruppe für Afghanistan (ISAF)¹⁸ in Kabul mit Planungskapazitäten der Nordatlantischen Allianz zu unterstützen. Es ist dazu bisher zwar nicht gekommen, gleichwohl ist die gedankliche und politische Überschreitung bislang vorhandener – vielleicht auch selbst auferlegter – Restriktionen offenkundig.

V. Multilateralismus vs. Unilateralismus

Die Lebensfähigkeit sowohl der VN als auch der NATO wird letztlich durch das Ausmaß des politisch gewollten – oder eben nicht gewollten – Engagements der jeweiligen Mitgliedstaaten gewährleistet oder untergraben. Jedes dieser Mitgliedsländer, das gilt für beide Organisationen, verfolgt naturgemäß die eigenen nationalen Interessen und Ziele, auch in und unter Nutzung der jeweiligen multinationalen Organisation. Das halte ich für völlig legitim. Der Konflikt zwischen kollektiven bzw. Bündnisinteressen und nationaler Interessenpolitik ist klassisch.

¹⁸ Vgl. Resolution 1386 des VN-Sicherheitsrates (20. Dezember 2001).

Die Leistungsfähigkeit multinationaler Organisationen hängt aber auch davon ab, daß diese Organisationen zu *gemeinsamem* Handeln willens und in der Lage sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint es angemessen, daß nach den Terroranschlägen des 11. September die Vereinten Nationen durch die Sicherheitsrats-Resolutionen Nr. 1368 (vom 12. September 2001) und 1373 (vom 28. September 2001) – sowie nachfolgend durch die Resolution Nr. 1386 (vom 20. Dezember 2001) – den politischen und rechtlichen Rahmen für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus vorgegeben haben. Auch der UN-Generalsekretär selbst hat durch sehr prononcierte Statements deutlich gemacht, die Welt müsse wissen, *wofür*, aber auch *wogegen* sie stehe.

Andererseits können für den Bestand von Bündnissen – ob globaler oder regionaler Art – durchaus ernsthafte Belastungen entstehen, wenn der multilaterale Ansatz zunehmend durch ein eher unilaterales Vorgehen einzelner Mitgliedstaaten überschattet wird. Dies haben wir in der gerade zurückliegenden Woche in nahezu dramatischer Form erlebt, als der VN-Sicherheitsrat die allgemein erwartete Verlängerung seines Mandates für die VN-Friedensmission in Bosnien-Herzegowina (UNMIBH) sowie seiner Autorisierung der dort eingesetzten internationalen Friedenstruppe (SFOR) *nicht* – bzw. nur für ein paar Tage bis zum 30. Juni 2002 – zustandebrachte. Der Grund: Die USA – mit dem Gewicht einer Weltmacht handelnd – drohen mit ihrem Veto für den Fall, daß amerikanischen Soldaten keine Immunität vor dem neu entstehenden Internationalen Strafgerichtshof zugesichert wird. Mit dem gleichen Motiv drohen die USA, ihre Beteiligung an VN-Friedensmissionen vollständig zurückzuziehen und auch ihre finanziellen Beiträge für die Friedensmissionen der VN einzustellen. Die New York Times hat dieses Verhalten als „Geiselnahme“ gegenüber den internationalen Friedensmissionen bezeichnet.¹⁹ Das ist es wohl auch.

VI. Ausblick

Lassen Sie mich mit vier Thesen abschließen.

1. Da das **Nordatlantische Bündnis** seine Existenz dem „Kalten Krieg“ verdankt, hat seine politisch-militärische Bedeutung als Regionalbündnis mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes zwangsläufig zunächst abgenommen. Durch die Beteiligung an **internationalen Friedensmissionen** auf dem Balkan seit Mitte der neunziger Jahre auf der Grundlage von Resolutionen des Sicherheitsrates der VN konnte sich die NATO eine neue Legi-

¹⁹ Vgl. o.V.: Peacekeeping held hostage, in: The New York Times, erschienen in: International Herald Tribune, 28 June 2002.

timationsgrundlage schaffen. Setzt das Bündnis diesen Weg der Lösung vom ausschließlichen Bündniszweck der kollektiven Verteidigung fort und beteiligt sich weiterhin an internationalen Friedensmissionen (bzw. gestaltet sie wesentlich mit), dann hat die Allianz politisch eine Zukunft. Die Tendenz der Entwicklung scheint klar: Für Einsätze der NATO verlieren geographische zugunsten politischer Kriterien an Gewicht.

2. Vor allem aufgrund der veränderten internationalen Agenda nach dem **11. September 2001** wird die **NATO** auch ihre Rolle im Hinblick auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus – im Rahmen des von den VN vorgegebenen völkerrechtlichen Rahmens – neu definieren müssen. Wenn der Kampf gegen den internationalen Terrorismus weiterhin *auch* mit militärischen Mitteln geführt werden soll, dann kann die einmalige (und erstmalige) Feststellung des Bündnisfalls durch die NATO-Mitgliedsländer nur ein Zwischenschritt sein. Wenn die NATO hier nicht zu Lasten von Operationen einzelner ihrer Mitgliedstaaten marginalisiert werden will, sollte sie selbst geeignete Fähigkeiten entwickeln, zur Verfügung stellen und sich positionieren. Auch dies wäre ein Faktor ihrer Existenzberechtigung.

3. Die **Vereinten Nationen** haben im vergangenen Jahrzehnt durch ihre Mandatierung dazu beigetragen, daß neben den eigentlichen 'UN peacekeeping operations' auch *nicht* durch die VN direkt geführte internationale Friedensmissionen zum Erfolg wurden. Wie auf dem Balkan erkennbar, ist die Rolle der NATO in diesem Kontext bis heute als konstruktiv und friedensfördernd zu bewerten – und als Erfolgsfaktor für die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft insgesamt. Zur Absicherung von Prozessen des 'post-conflict peace building' (d.h. der Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit) werden die VN auch zukünftig auf die **Unterstützung durch militärisch leistungsfähige** („kraftvolle“, „robuste“) **Bündnisse** wie die NATO angewiesen sein. Einerseits eine Mandatierung durch den Sicherheitsrat der VN, andererseits die NATO als einer von mehreren potentiell in Frage kommenden Auftragnehmern: Diese Form der Arbeitsteilung ist auch weiterhin gut vorstellbar.

4. Die Möglichkeiten der Kooperation zwischen den **Vereinten Nationen** und der **NATO** sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft. Als beispielhaft in diesem Zusammenhang kann die Aufforderung des sog. Brahimi-Berichtes²⁰ (zur Fortentwicklung der Friedensmissionen der VN) an die Mit-

²⁰ Vgl. VN-Dokument A/55/305-S/2000/809 (21. August 2000)

gliedsländer der Vereinten Nationen gelten, sich durch die Verfügbarmachung multinationaler Einheiten und Verbände am 'UN Standby Arrangements System (UNSAS)' zu beteiligen. Auch Regionalbündnissen selbst steht die Möglichkeit offen, über dieses UNSAS – zu ihren eigenen Konditionen – den VN bestimmte Kapazitäten anzubieten. Die NATO und ihre Mitgliedsländer sollten sich diesem Bereich nicht verschließen, zumal der Brahimi-Bericht *in toto* durch den Sicherheitsrat und die Generalversammlung (d.h. durch die Mitgliedsländer der VN) begrüßt worden ist.²¹

Die NATO und die Vereinten Nationen: zwei Organisationen, die aufgrund ihrer historisch bedingten Entstehung und Entwicklung auf unterschiedliche Zielsetzungen hin optimiert wurden. Während das Nordatlantische Bündnis durch die Erwartungshaltung sowohl der eigenen Mitglieder als auch der internationalen Öffentlichkeit in erster Linie am Maßstab des effizienten Einsatzes von Streitkräften gemessen wird, gewinnen die Vereinten Nationen nach wie vor besonders als globales Forum für internationalen politischen Interessenausgleich ihre Bedeutung. Obwohl sich im hier betrachteten Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ beide

Organisationen erkennbar weiterentwickelt haben, bleibt die überspitzte Feststellung: NATO und Vereinte Nationen – das sind zwei unterschiedliche Aufgabenstellungen, zwei verschiedenartige Strukturen, zwei differierende Selbstverständnisse.

Gleichwohl ist nach den wechselseitigen Erfahrungen der letzten Jahre deutlich geworden, daß die Zusammenarbeit beider Organisationen in der Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung durchaus eine sinnvolle Handlungsoption sein kann. Ohne Zweifel haben sich Vereinte Nationen und NATO im vergangenen Jahrzehnt aufeinander zubewegt. In gegenseitigem Interesse sollte dieses Momentum internationaler Arbeitsteilung beibehalten werden. In diesem Sinne kann daher im Hinblick auf künftige Bemühungen in der internationalen Friedenssicherung die Fortentwicklung dieser beiderseitigen Kooperation sowohl für die NATO wie für die Vereinten Nationen ein Erfolgsfaktor ihres jeweiligen Engagements sein.

²¹ Vgl. Resolution 1318 des VN-Sicherheitsrates (7. September 2000) und Resolution 55/2 der VN-Generalversammlung (8. September 2000).

NATO und Vereinte Nationen – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Die Teilnehmer diskutierten im wesentlichen die folgenden Themen: den Einsatz im Kosovo, die grundsätzliche Frage einer NATO-Aktion ohne Mandat der Vereinten Nationen und die deutsche Beteiligung an NATO-Einsätzen.

Zum Kosovo-Einsatz wurde die Ansicht geäußert, dieser sei außerhalb des Nordatlantik-Paktes erfolgt und habe sich auch nicht auf ein Mandat des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen stützen können (*Griep, Haedrich*). Allerdings passe er in das neue strategische Konzept der NATO und sei durch die Verteidigung übergeordneter Werte (Menschenrechte) gerechtfertigt. Letztlich sei es darum gegangen, den durch die Selbstblockade des Sicherheitsrates eingetretenen Stillstand der Vereinten Nationen hinsichtlich des Kosovo zu überwinden (*Griep*).

Die Rolle Rußlands im Kosovo wurde thematisiert. Die angesprochene Besetzung eines Flughafens stufte *Griep* als Prestigeaktion ein, mittlerweile arbeiteten die Russen konstruktiv mit den anderen Staaten zusammen.

Das Verhältnis der USA zu den Vereinten Nationen, besser gesagt die Art des Rückgriffs der Vereinigten Staaten auf die Weltorganisation wurde immer wieder angesprochen; ebenso das Verhältnis der USA zur NATO. Hier gab es – entgegen der Ansicht des Referenten, der allerdings ein aktives Einwirken der Partner auf die USA für notwendig hielt – mehrheitlich kritische Einschätzungen. Eine völlige Abkehr der USA von den Vereinten Nationen sei allerdings nicht zu erwarten (*Fassbender*).

Nach welchen Kriterien die NATO interveniere, sei nicht transparent, äußerten viele Diskussionsteilnehmer. Hierzu gab *Griep* zu bedenken, daß man in den vergangenen Jahren einen Lernprozeß durchgemacht habe. Zwar seien häufig geopolitische und andere Ziele ausschlaggebend, aber insgesamt sei man sich inzwischen der wertegeleiteten Verantwortung von NATO und Vereinten Nationen bewußt und würde manchen Fall heute anders behandeln.

Zur deutschen Beteiligung führte *Griep* auf Nachfrage (*Grieling*) aus, daß mehrere Aktionen gleichzeitig stattfänden:

- Die Bekämpfung der Al Quaida unter Art. 51 UN Charta und Kapitel VII mit deutscher Beteiligung in einem Kampfeinsatz mit dem Namen „Enduring Freedom“;
- ein Peacekeeping Einsatz (ISAF) mit deutscher Beteiligung in führender Stellung;
- eine politische Mission (UNAMA), Assistance Mission mit deutscher Beteiligung

Fassbender stellte diesbezüglich unter Hinweis auf das Grundgesetz klar, daß sich die Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf Afghanistan nicht im Krieg befinde. Es sei lediglich der Bündnisfall eingetreten. Das Handeln in Afghanistan mit Zustimmung der neuen afghanischen Regierung sei völkerrechtlich in Ordnung. Zur Interessenlage Deutschlands, die die Beteiligung stütze, führte *Griep* aus, daß die Bundesrepublik ein Interesse an stabilen politischen Verhältnissen in Asien, auch mit Blick auf die Rohölversorgung und Flüchtlingsbewegungen habe.

Zum Problem der Einschränkung und Außerkraftsetzung von Menschenrechten in Krisenzeiten

– Ein Vergleich der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte

Friederike Brinkmeier

I. Einleitung

Gerade in Krisenzeiten sind Menschenrechte besonders gefährdet. Im Krieg oder nach der Ausrufung eines Ausnahmezustandes werden Menschenrechte oft beschränkt oder ganz außer Kraft gesetzt.

In diesem Zusammenhang besitzen zwei wichtige Menschenrechtsinstrumentarien eine zentrale Bedeutung: Zum einen die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)¹ und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR). Beide Menschenrechtsverträge beinhalten Regeln dafür, unter welchen Voraussetzungen Menschenrechte eingeschränkt oder vorübergehend außer Kraft gesetzt werden können.

Die EMRK – vom Europarat verabschiedet und im Jahre 1950 in Kraft getreten – ist ein regionales Menschenrechtsinstrument, das bürgerliche und politische Menschenrechtsgewährleistungen beinhaltet. In Art. 15 EMRK ist festgelegt, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang Menschenrechte außer Kraft gesetzt werden können.² Die EMRK ist mittlerweile von 43 der insgesamt 44 Europaratsstaaten ratifiziert worden (Stand 6/2002). Überwacht wird die Einhaltung dieser Rechte vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR oder Gerichtshof).³ Die Konvention sieht ferner ein obligatorisches Individual-

¹ Vom 4. November 1950, Neubekanntmachung der konsolidierten Fassung durch das Protokoll Nr. 11 in: BGBl. 2002 II S. 1054.

² Allgemein hierzu *R. St. J. MacDonald*, Protecting human rights in emergency situations: Making Article 15 work, in: Mahoney u.a. (Hrsg.), FS für Rolv Ryssdal, Protecting Human Rights: The European Perspective, 2000, S. 817ff.

³ Bis zum 1. November 1998, als das 11. Zusatzprotokoll zur EMRK in Kraft trat, existierten zwei europäische Konventionsorgane: Der Gerichtshof und die Europäische Menschenrechtskommission.

beschwerdeverfahren vor, so daß Einzelpersonen wegen der Verletzung der Konvention den EGMR anrufen können.

Der IPbpr, auch Zivilpakt genannt, ist im Jahre 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet worden und im Jahre 1976 in Kraft getreten.⁴ Mittlerweile haben sich 148 Staaten seinem Regime unterworfen (Stand 6/2002), damit auch der Notstandsklausel aus Art. 4 Pakt. Dem Pakt wurde ein Fakultativprotokoll beigefügt, in dem das Individualbeschwerdeverfahren verankert ist; dieses haben mittlerweile 102 Staaten ratifiziert (Stand 6/2002). Die Überwachung der Gewährleistungen obliegt dem Menschenrechtsausschuß, der damit auch zuständig ist für die Entgegennahme und Prüfung der Menschenrechtsbeschwerden aus diesen Staaten.

Beide Verträge sehen somit einen internationalen Überwachungsmechanismus vor, der gerade im Zusammenhang mit der Einschränkung von Menschenrechten von besonderer Bedeutung ist: Einzelne Personen aus Vertragsstaaten, in denen ein Ausnahmezustand herrscht, besitzen damit sowohl auf europäischer Ebene wie auch auf universeller Ebene die Möglichkeit, die unzulässige Einschränkung oder Außerkraftsetzung von Menschenrechten zu rügen.

Die europäischen Konventionsorgane, der Ausschuß folgt dieser Praxis, haben sich von Beginn ihrer Tätigkeit an für berechtigt erklärt, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch Notstandsmaßnahmen der Vertragsstaaten zu beurteilen.⁵

II. Warum Notstandsklauseln in Menschenrechtsverträgen?

Die meisten Verfassungen enthalten Notstandsklauseln.⁶ Sie ermächtigen die Regierung eines Staats, im Fall eines internationalen oder internen Krieges, bei der Gefahr eines Putsches, bei terroristischen Anschlägen aber auch nach Natur- oder Umweltkatastrophen, außerordentliche

⁴ Vom 19. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1553; ferner E. Klein, Menschenrechtskonventionen, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 354ff.

⁵ EKMR *Griechenland / J. Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 176/56, Yearbook of the European Convention on Human Rights No. 2, S. 175ff.; ferner M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR-Commentary, 1993, S. 75.

⁶ Beispielsweise ist im Grundgesetz der innere Notstand in Art. 91 GG geregelt.

Maßnahmen bis hin zur vollständigen Suspendierung von Grundrechten zu treffen. Es sei insoweit auch die Notstandsgesetzgebung der 60er Jahre als Reaktion auf die RAF-Anschläge erinnert. Somit sind Notstandsklauseln eher „Staatenrechte“ als Menschenrechte.

Die Ausübung des Notstandsrechts dient der Verteidigung und unverzüglichen Wiederherstellung der verfassungsmäßigen, demokratischen Ordnung, auch wenn damit eine vorübergehende Beschränkungen der Grundrechte verbunden ist.

Die Praxis sieht hingegen oft anders aus: Gerade Militärdiktaturen neigen dazu, das Mittel des Notstandes statt zur Abwendung außerordentlicher Gefahren zur Aufrechterhaltung der eigenen, oft durch einen Verfassungsbruch begründeten Machtposition zu mißbrauchen. So stellt in vielen Staaten der Welt der Notstand nicht einen vorübergehenden Status der Machtausübung dar, sondern die normale, dauerhafte Form des Machterhaltes.

Begründet wird die Aufrechterhaltung des Notstandes oft mit der „Bekämpfung von Subversion“ oder dem „Kampf gegen den Terror“. Menschen werden ohne alle rechtsstaatliche Garantien verhaftet, gefoltert, getötet, im Schnellverfahren vor Sondergerichten verurteilt oder in ihrem Recht auf politischer Partizipation oder Opposition beschränkt.

Das Völkerrecht steht daher vor der Aufgabe, einen Mittelweg zwischen Anerkennung des Rechts eines souveränen Staates, seine verfassungsmäßige Ordnung durch die Ausrufung eines Notstandes zu verteidigen, und der Verhinderung der mißbräuchlichen Ausübung dieses Rechts zu finden.

Dies macht die Bedeutung der Notstandsklauseln in Art. 15 EMRK und Art. 4 Pakt deutlich: In beiden Menschenrechtsverträgen werden materielle und formelle Voraussetzungen dafür aufstellt, wann Menschenrechte außer Kraft gesetzt werden können.

Außerdem, und dies ist in der Praxis von ganz elementarer Bedeutung, enthält jede der beiden Notstandsklauseln eine Liste von Rechten, die nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen: Auf diese „notstandsfesten“ Rechte ist später noch genauer einzugehen.

III. Menschenrechtsschranken

Zunächst aber soll der grundsätzliche Unterschied zwischen Außerkraftsetzung bzw. Derogation und Einschränkung von Menschenrechten erläutert werden. Derogare bedeutet aus dem Lateinischen übersetzt so viel wie „unanwendbar machen“ oder „abbedingen“. Damit ist eine zeit-

weilige, aber vollständige Suspendierung von Grund- und Menschenrechten gemeint, mit dem Ziel, möglichst unverzüglich die umfassende verfassungsmäßige Ordnung wiederherzustellen.

Nun zum Begriff der Schranken: Grund- und Menschenrechtsschranken sind eine demokratische Notwendigkeit, denn die Freiheit des einzelnen findet seine Grenze in der Freiheit der anderen. Damit ist die liberal-individualistische Vorstellung einer grundsätzlich unbegrenzten Freiheit von vornherein ausgeschlossen.

Schranken dienen somit dem Ausgleich gegensätzlicher Interessen und Rechtspositionen. Eine Einschränkung von Grund- und Menschenrechten kann von dauerhafter Art sein, sie darf jedoch nie – und hier liegt der wesentliche Unterschied zur Derogation – den Kern eines Rechts berühren.

Eine Einschränkung von Menschenrechten ist also immer die mildere Maßnahme gegenüber der Derogation und damit von staatlicher Seite vorrangig zu erwägen.

Unter welchen Voraussetzungen können Menschenrechten in Krisenzeiten eingeschränkt werden? Beide Menschenrechtskataloge folgen diesbezüglich derselben Schrankensystematik: Die Menschenrechte werden nicht durch einen „Generalvorbehalt“ begrenzt. Artikel für Artikel wird der Schutzbereich eines Rechtes festgelegt und besondere Schranken unter Angabe bestimmter, abschließend aufgezählter Eingriffszwecke ausformuliert: Nur wenn eine Maßnahme notwendig ist, um den Zweck zu erreichen, ist eine damit verbundene Einschränkung eines Menschenrechts rechtmäßig. Allerdings – und das soll an dieser Stelle auch erwähnt werden – gibt es auch schrankenlose Menschenrechte,⁷ so zum Beispiel das Folterverbot (Art. 7 Zivilpakt, Art. 3 EMRK). Zu den vorgenannten Eingriffszwecken zählt beispielsweise auch der Schutz der nationalen Sicherheit und Ordnung.⁸ Im Falle eines öffentlichen Notstandes oder Krieges, der in der Regel eine Bedrohung der nationalen Sicherheit und öffentlichen Ordnung darstellt, können Menschenrechte eingeschränkt werden.

Die Maßnahmen müssen ferner immer auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgen, den Wesensgehalt eines Menschenrechts wahren und ihrer-

⁷ Zu deren Stellung im Notstandsfall vgl. grundsätzlich: D. Prémont u.a. (Hrsg.), *Droits intangibles et états d'exception*, 1996.

⁸ J. A. Frowein/W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, 2. Aufl. (1996), S. 329ff.

seits dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen, das heißt notwendig und geeignet sein sowie das mildeste Mittel darstellen.

IV. Derogation von Menschenrechten

Was ist aber, wenn der Staat der Auffassung ist, daß die Einschränkung von bestimmten Menschenrechten nicht ausreichend ist, um eine Notstandssituation zu beseitigen? Unter welchen Voraussetzungen kann er die Menschenrechte über die Schrankenregelungen hinaus beschränken oder sogar völlig aufheben? Ein Staat kann dies nur dann, wenn die Voraussetzungen für einen Notstandsfall vorliegen.

1. Voraussetzungen

Die Voraussetzungen für die Außerkraftsetzungen von Menschenrechten sind in Art. 15 EMRK und Art. 4 Pakt geregelt: Danach können Menschenrechte im Falle eines Krieges und eines öffentlichen Notstandes⁹ außer Kraft gesetzt werden. Die Formulierung des Art. 4 Pakt enthält übrigens keinen Hinweis auf den Krieg: Die Vertragsväter bzw. auch eine Mutter (*E. Roosevelt*) wollten jede Bezugnahme auf diesen Begriff in den beiden Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen vermeiden. Der Kriegsfall wird kann allerdings unproblematisch unter den Begriff „öffentlicher Notstand“ subsumiert werden.

Es gibt eine Vielzahl von Kriegsdefinitionen: Krieg ist nach *Verdross* ein zwischenstaatlicher Gewaltzustand unter Abbruch friedlicher Beziehungen.¹⁰ Andere stellen stärker auf militärische Gewalt ab: Danach ist Krieg ein bewaffneter Konflikt

*„zwischen zwei oder mehr Staaten, der durch eine Kriegserklärung, Ultimatum oder die Eröffnung feindseliger Handlungen mit dem Ziel, einen Kriegszustand herbeizuführen, ausgelöst wird“.*¹¹

Es ist nach wie vor in der Völkerrechtswissenschaft unklar, welche Intensität der Gewaltanwendung und welcher Organisationsgrad auf Seiten der sich gegen eine Regierung erhebenden Kräfte erforderlich ist, um einen solchen internationalen oder internen bewaffneten Konflikt

⁹ Zum Begriff des Notstandes ausführlich: *J. Oraá*, Human Rights in States of Emergency in International Law, 1992 S. 11ff.

¹⁰ *A. Verdross/B. Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. (1984), Ziff. 1337.

¹¹ *L. Oppenheim/H. Lauterpacht*, International Law, Bd. 2, 7. Aufl. (1955), S. 202 (Übersetzung der Verfasserin).

auszulösen.¹² In jedem Fall muß nach der Beendigung einer akuten Gefahr für das Leben einer Nation, unabhängig von dem Erfolg von Friedensverhandlungen, eine Notstandssituation beendet werden. Es hätte gravierende Folgen, wenn ein Staat unnötigerweise die Rechte seiner Bürger weitgehend außer Kraft setzen könnte.

Ein öffentlicher Notstand setzt eine Bedrohung für die Integrität und Sicherheit eines Staates voraus.¹³ Eine solche Gefahr muß aufgrund konkreter Anzeichen zumindest unmittelbar bevorstehen und die ganze Bevölkerung oder aber alle Bewohner eines bedeutenden oder abgrenzbaren Teils des Staates betreffen. Hierfür ist Nordirland als abgrenzbarer Teil des Vereinigten Königreiches ein Beispiel.

Die Subsumtion eines Sachverhaltes unter die Tatbestandsvoraussetzungen kann sich im Einzelfall als äußerst schwierig erweisen. Auch im Hinblick auf die Souveränität der Staaten und ihrer Regierungen billigen die europäischen Konventionsorgane und der Ausschuß einen weiten Ermessensspielraum zu, wobei der Ausschuß den Beurteilungsspielraum etwas enger faßt. Es gibt wohl auch aus diesem Grund nur wenige Fälle, in denen die Überwachungsorgane das Vorliegen eines Notstandes verneint haben:

So hat der Menschenrechtsausschuß im Jahre 1979 die Erklärung des Notstandes in Chile nach Art. 4 Abs. 1 Pakt unter Berufung auf Art. 5 Abs. 1 Pakt für rechtsmißbräuchlich erklärt: Der Notstand sei durch ein totalitäres Regime, das Inhalten und Zielen des Paktes zuwiderlaufe, selbst verursacht worden.¹⁴ Auch die Europäische Kommission für Menschenrechte hat im Jahre 1967 im „Griechenlandfall“ in einer allerdings nicht ganz unproblematischen Beweiswürdigung festgestellt, das durch einen Militärputsch an die Macht gelangte Obristenregime könne sich nicht auf die Notstandsklausel berufen.¹⁵ In den übrigen Fällen, die Art. 15 EMRK betrafen, wurde von den europäischen Konventionsorganen das Bestehen eines „Notstandes“ bejaht, insbesondere im Falle der

¹² Vgl. zur Abgrenzungsproblematik auch C. Tomuschat, Friedenssicherung durch Wahrheitsfindung, in: Vereinte Nationen 1999, S. 192ff. (196).

¹³ Frowein/Peukert, Anm. 8, S. 482.

¹⁴ Der MRA bei der Erörterung des ersten chilenischen Staatenberichts 1979, UN-Doc. A/34/40, S. 17ff. (20); M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR-Commentary, 1993, S. 94f. und 101.

¹⁵ Vgl. insbesondere das Sondervotum F. Ermacora im Griechenland-Fall (1967), Yearbook of the European Convention on Human Rights, No. 12, S. 71ff (102f.). Das Verfahren vor der Kommission wurde von den Regierungen Dänemarks, Norwegens, Schwedens und der Niederlande im Rahmen eines Staatenbeschwerdeverfahrens eingeleitet.

„Terrorbekämpfung“ in einem abgrenzbaren Teil des staatlichen Territoriums.¹⁶

Hier wird deutlich, daß die Interpretation der Notstandsklausel entscheidende Bedeutung für die Anwendung der Menschenrechtskataloge in Krisenzeiten besitzt.

2. Die Maßnahmen

Wenn also die Voraussetzungen Krieg oder öffentlicher Notstand vorliegen, welche Maßnahmen kann ein Staat zur Wiederherstellung der verfassungsrechtlichen Ordnung ergreifen?

Der Staat ist befugt, neue Regelungen in Kraft zusetzen, die vom Pakt oder von den Konventionsgarantien abweichen und über die gesetzlich vorgesehenen Schrankenregelungen hinausgehen. Es ist eher die Regel, daß unter Berufung auf einen nationalen Notstand Grund- und Menschenrechte nicht vollständig aufgehoben werden.

Diese Notstandsmaßnahmen müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen: Menschenrechte dürfen nur so weit außer Kraft gesetzt werden, „wie es die Lage unbedingt erfordert“. Die Regelungen müssen also geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Der Ausschuß legt auch hier einen hohen Maßstab an. Dies gilt übrigens nicht nur für den Umfang und die Art der Maßnahmen, sondern vor allem auch für die Dauer. Allerdings dürfen Maßnahmen auch in Zeiten relativer Ruhe aufrecht erhalten bleiben, wenn es Anzeichen für ein Wiederaufflammen eines Konfliktes gibt.

Auch hier gewähren beide Überwachungsorgane einen staatlichen Beurteilungsspielraum, denn Abgrenzungsfragen und die Bewertungen des Sachverhaltes können sich im Einzelfall sehr schwierig gestalten.¹⁷

Äußerst bedeutsam ist, daß sowohl Art. 4 Pakt als auch Art.15 EMRK bestimmte elementare Menschenrechte, so beispielsweise das Recht auf Leben, das Verbot der Folter und Zwangsarbeit, für notstandsfest erklären. Diese Rechte dürfen nicht außer Kraft gesetzt werden. Allerdings dürfen sie natürlich im Rahmen der „normalen“ Schrankenregelungen beschränkt werden.

¹⁶ Vgl. *M. Maslaton*, Notstandsklauseln im regionalen Menschenrechtsschutz. Eine vergleichende Untersuchung der Art. 15 EMRK und Art. 27 AMRK, 2002, S. 54 m.w.N.

¹⁷ *EGMR, Brannigan/Mc Bride ./. Vereinigtes Königreich*, Urteil vom 26. Mai 1993, Series A, Vol. 258-B, Ziff. 50ff.

3. Formelle Voraussetzungen

Ein weiterer Punkt ist wichtig: Die übrigen Vertragsstaaten, aber auch die mit der internationalen Überwachung der Menschenrechte betrauten Organe, können die Einhaltung dieser Voraussetzungen nur kontrollieren, wenn sie Kenntnis vom Notstand und den diesbezüglich ergriffenen Maßnahmen erlangen. Aus diesem Grund wird ein vom Notstandsrecht Gebrauch machender Staat zu einer formellen Notifizierung verpflichtet:

Nach Art. 15 EMRK ist der Generalsekretär des Europarates über einen Notstandsfall, die derogierten Menschenrechte und die ergriffenen Maßnahmen zu informieren; Art. 4 Pakt schreibt vor, daß der Generalsekretär der Vereinten Nationen entsprechend zu benachrichtigt ist.

Umstritten ist, welche Auswirkungen das Fehlen dieser formellen Notifikation auf die Rechtmäßigkeit von Notstandsmaßnahmen besitzt. Die Praxis sieht nämlich wie folgt aus: Viele lateinamerikanische und afrikanische Staaten geben keine entsprechende Erklärungen ab.¹⁸ Dies ist manchmal der Fall, weil staatliche Strukturen völlig zerstört sind und keine effektive Regierungsgewalt existiert. Oft handelt es sich aber einfach um Mißachtung völkerrechtlicher Pflichten. Rußland hat beispielsweise nie eine Notifikation über Notstandsmaßnahmen in Tschetschenien abgegeben; auch Peru, das kürzlich den Ausnahmezustand in einem südlichen Landesteil ausgerufen hat, und etliche in der Verfassung garantierte Rechte wie Versammlungsfreiheit, Freizügigkeit, Unverletzlichkeit der Wohnung ausgesetzt hat, enthielt sich bisher der Notifizierung an den Generalsekretär.

Meines Erachtens muß die Notifikation schon von ihrem Sinn und Zweck her als eine materielle Wirksamkeitsvoraussetzung für eine rechtmäßige Notstandsmaßnahme betrachtet werden. Sie ist – entgegen anderer Auffassung¹⁹ – nicht nur eine zusätzliche Vertragspflicht. Damit würde die Bekanntmachung zu einer reinen Formalität herabgestuft.

¹⁸ Der UN-Sonderberichtersteller für Notstände hat in seinem Bericht festgestellt, daß im Zeitraum von 1985 – 1997 nur 1/3 der Notstände notifiziert wurden, vgl. UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/19/Add.1 vom 9. Juni 1997.

¹⁹ Vgl. die Sondervoten von *Sperduti* und *Trechsel* in den Beschwerden Nr. 6780/74 und 6950/75, *Zypern ./. Türkei*, Entscheidungen der EKMR vom 10. Juli 1976, D.R. 2, S. 125ff.; ferner *H.-E. Kitz*, Die Notstandsklausel des Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention, 1982, S. 88.

4. Unterschiede

Bisher wurden die Gemeinsamkeiten der beiden Notstandsklauseln dargestellt. Trotz gewisser Übereinstimmungen ist Art. 4 Pakt in materieller und auch verfahrensrechtlicher Hinsicht enger gefaßt als Art. 15 EMRK, legt damit strengere Maßstäbe an einen Notstand an:²⁰ Das Recht auf Leben (Art. 6 Pakt) ist in Art. 4 Pakt für notstandsfest erklärt, wogegen Art. 15 Abs. 2 EMRK die Außerkraftsetzung des Rechts auf Leben im rechtmäßigen Krieg für zulässig erklärt. Dieser Unterschied dürfte in der Praxis keine Bedeutung haben, weil Art. 6 Abs. 1 Pakt nur „willkürliche“ Tötungen verbietet, die im rechtmäßigen Krieg gerade nicht erfolgen.

Über Art. 15 EMRK hinaus untersagt Art. 4 Abs. 2 Pakt die Suspendierung des Schuldhaftverbotes (Art. 11 Pakt), des Rechts, als rechtsfähig anerkannt zu werden (Art. 16 Pakt),²¹ und das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18 Pakt)²².

Ferner verbietet Art. 4 Pakt ausdrücklich Notstandsmaßnahmen, die eine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft darstellen.²³

Schließlich muß die Suspendierung nach Art. 4 Abs. 3 Pakt unverzüglich den übrigen Vertragsparteien über den VN-Generalsekretär mitgeteilt werden; nach Art. 15 Abs. 3 genügt die umfassende Benachrichtigung des Generalsekretärs des Europarates. Allerdings hat der EGMR entschieden, daß auch die Informationspflicht nach der EMRK ein zeitliches Element hat.²⁴

Art. 15 Abs. 1 EMRK und Art. 4 Pakt sehen vor, als er verlangt, daß die Suspendierung von Konventionsrechten nicht in Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen stehen dürfe. Staaten dürfen sich nicht auf Art. 4 Pakt oder Art. 15 EMRK berufen, um beispielsweise Regeln des humanitären Völkerrechts außer Kraft zu setzen.

²⁰ Hierzu *M. Nowak*, Anm. 5, S. 74; ferner General Comment Nr. 29 des MRA vom 24. Juli 2001.

²¹ Diese beiden Rechte haben keine Entsprechung in der EMRK.

²² Vgl. hierzu ausführlich General Comment Nr. 29, Anm. 20, Ziff. 3.

²³ Allerdings dürfte sich auch dieser Unterschied in der Praxis nicht auswirken, da im Rahmen von Art. 15 EMRK das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten ist; vgl. *Kitz*, Anm. 19, S. 71ff.; auch die abweichenden Meinungen von *Matscher* und *Morenilla* das Urteil des EGMR, *Brannigan und McBride ./. Vereinigtes Königreich*, Anm. 17.

²⁴ EGMR, *Lawless ./. Irland*, Beschwerde Nr. 332/57, Urteil vom 1. Juli 1961, Series A, Vol. 3, Ziff. 21ff. (47); ferner EGMR im Fall *Brannigan und McBride ./. Vereinigtes Königreich*, Anm. 17, Ziff. 40ff. Ferner müssen nach der Resolution des Ministerkomitees vom 26. September 1956 Außerkraftsetzungen über den Generalsekretär den übrigen Konventionsstaaten mitgeteilt werden.

Der EGMR verweist in diesem Zusammenhang auf andere internationale Verpflichtungen der Vertragsstaaten, wie z.B. Art. 4 IPbPR, um dessen höhere Menschenrechtsstandards in die EMRK einzubeziehen.²⁵ Auch der MRA hat sich für zuständig erklärt, weitere völkerrechtliche Verpflichtungen der Vertragsparteien, die sich z.B. aus der EMRK, der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention und dem humanitären Völkerrecht ergeben, als Auslegungsmaßstäbe heranzuziehen.²⁶ Allerdings sind diese Befugnisse nicht ganz unproblematisch.

V. Verhältnis Menschenrechtsschutz - humanitäres Völkerrecht

Wie bereits erläutert, sind Notstandsmaßnahmen während eines internationalen bewaffneten Konflikts, also gerade im Krieg, nach beiden Menschenrechtsverträgen zulässig. Beide Menschenrechtsverträge regeln ferner, daß bestimmte Menschenrechte in bewaffneten Auseinandersetzungen nicht abdingbar sind. Folglich sind die notstandsfesten Menschenrechte auch im Krieg zu beachten. Durch die Pflicht, andere völkerrechtliche Normen zu beachten, könnte durch Anwendung des humanitären Völkerrechts der Katalog der notstandsfesten Rechte erweitert werden.

Hier tut sich eine weite Grauzone im Menschenrechtsschutz auf, da das Verhältnis zwischen menschenrechtlichen Standards und dem humanitären Völkerrecht²⁷ in bewaffneten Konflikten²⁸ nicht abschließend geklärt ist.

Bis Mitte des 20. Jh. wurden in Kriegs- und Krisenzeiten die grundlegenden Menschenrechte **nur** durch die Regeln des allgemeinen humanitären Völkerrechts geschützt. Es ist nur in Krisenzeiten anwendbar, die durch einen internationalen Krieg bedingt sind,²⁹ und dient dem Schutz

²⁵ Daher haben die sowohl materiell als auch formell höheren Ansprüche des IPbPR aufgrund ihres Einflusses auf die Rechtsprechung des EGMR auf europäischer Ebene eine praktische Bedeutung.

²⁶ General Comment Nr. 29, Anm. 22, Ziff. 10.

²⁷ Dies besteht aus dem sogenannten „Genfer Recht“, also im wesentlichen aus den vier Genfer Rot-Kreuz-Konventionen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen aus dem Jahre 1967.

²⁸ Unter den Begriff bewaffneten Konflikt fallen nicht Fälle innerer Unruhe und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten oder kritische Situationen; so auch Art. 1. Abs. 2 Zweites Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen

²⁹ Allerdings unterliegt auch der „nicht internationale“ bewaffnete Konflikt gegen Kolonialherrschaft, fremde Besetzung, rassistische Regime nach den beiden im Jahre 1977 geschlossenen Zusatzprotokollen dem humanitären Völkerrecht; auf Bürgerkriege finden die Minimalanforderungen des allen Genfer Konventionen gemeinsamen Art. 3 Anwendung., vgl. auch K. Ipsen, in: ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl. 1999, § 48, Rn. 54ff.

der Opfer. Dem humanitären Völkerrecht ist kraft seiner Natur als Recht in Kriegszeiten eine Notstandsklausel unbekannt.

Menschenrechte hingegen, die seit dem Zweiten Weltkrieg auf universeller und regionaler Ebene in Menschenrechtsverträgen kodifiziert werden, finden prinzipiell in Friedenszeiten Anwendung.

Heute ist eine so strikte Unterscheidung nicht mehr möglich: Der klassische Staatenkrieg wird verdrängt, Konflikte werden in der Regel ausgeglichen, ohne formell eine Kriegserklärung abzugeben³⁰. Ferner haben viele bewaffnete Auseinandersetzungen ihre Ursache im innerstaatlichen Bereich und äußern sich in Aufstandsbewegungen oder durch terroristische Übergriffe, wo nur noch ein Staat auf der anderen Seite steht.³¹

Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht stehen aber gerade deshalb in so enger Beziehung, weil sich beide Normensysteme mit dem Verhältnis und dem Schutz des einzelnen gegenüber dem eigenen oder fremden Staat beschäftigen.³²

Besitzen EGMR und Ausschuß im Krieg die Befugnis, über Menschenrechte unter Beiziehung der Regeln des humanitären Völkerrechts zu wachen? Oder ist die Einbeziehung des humanitären Völkerrechts in den Menschenrechtsschutz systemwidrig? Spricht nicht zuletzt auch das Prinzip der begrenzten Ermächtigung gegen die Auffassung, daß die beiden Kontrollorgane auch humanitäres Völkerrecht auslegen und anwenden? Insofern hat man sich vor Augen zu führen, daß die Regeln des humanitären Völkerrechts keinen Rechtsschutzmechanismus vorsehen und der Ausschuß und der Gerichtshof nur für die Überwachung der Regeln des jeweiligen Vertrages ermächtigt worden sind.

Die europäischen Kontrollorgane haben sich bisher nur im Rahmen der ersten Staatenbeschwerde Zyperns gegen die Türkei wegen der Besetzung Nordzyperns mit dem Verhältnis EMRK und humanitärem Völkerrecht beschäftigt:³³ Dort hatte Zypern vorgetragen, die Behandlung von

³⁰ Hier ist zuletzt zu denken an den Falklandkrieg (1982) und den letzten Golfkrieg (1991).

³¹ In Europa gab es insbesondere in den 90er Jahren schwere innerstaatliche Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, in Aserbaidschan und in Rußland um das abtrünnige Tschetschenien.

³² Vgl. S. *Schmahl*, Der Menschenrechtsschutz in Friedenszeiten im Vergleich zum Menschenrechtsschutz im Krieg, in: Hasse/Müller/Schneider (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht. Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen*, 2001, S. 41ff. (43).

³³ Europäische Kommission für Menschenrechte, Anm. 19, S. 108f. Im jüngsten Urteil des EGMR, *Zypern / Türkei*, Beschwerde Nr. 25781/94 vom 10. Mai 2001, verfügbar auf der Homepage www.echr.coe.int, beschäftigen sich weder der Gerichtshof noch die Kommission in ihrem Bericht vom 4. Juni 1999 mit Normen des humanitären Völkerrechts.

Kriegsgefangenen durch die türkische Besatzungsmacht verletze Art 5 EMRK. Die Kommission stellte fest, daß auf die Behandlung der Kriegsgefangenen im türkisch besetzten Teil Zyperns das Dritte Genfer Abkommen Anwendung finde. Weil das Internationale Komitee von Roten Kreuz die Gefangenen regelmäßig besucht habe, sei es „nicht nötig“, eine Verletzung von Art. 5 zu prüfen. Offensichtlich sah die Kommission die Genfer Abkommen als *lex specialis* an und maß dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz vorrangige Überwachungskompetenz der Schutzgewährleistungen für Kriegsgefangene zu.³⁴

Die Anwendung von humanitärem Völkerrecht unterbleibt bis heute im Rahmen der EMRK.³⁵

Die Amerikanische Kommission für Menschenrechte hat vor kurzem einen anderen und meines Erachtens in Ansätzen sehr interessanten Weg einschlagen. Sie hat sich – anders als die europäischen Konventionsorgane – oft mit der Bürgerkriegsvergangenheit und den damit verbundenen Terroraktionen vieler zentral- und lateinamerikanischen Länder auseinanderzusetzen. Dies schlägt sich auch in der Rechtsprechung nieder.

Die Amerikanische Kommission bekräftigt ausdrücklich, daß die Menschenrechtsgewährleistungen des Inter-Amerikanischen Systems auch in bewaffneten Konflikten anwendbar und die Kontrollorgane für die Feststellung von Menschenrechtsverletzungen in diesem Gebiet zuständig seien.³⁶

Weiter führt sie in ihrer Begründung aus, daß die Amerikanische Menschenrechtskonvention eine Notstandsklausel enthalte, nach der bestimmte Rechte in bewaffneten Auseinandersetzungen und anderen Notstandssituationen nicht abdingbar seien.³⁷ Allerdings enthalte die Amerikanische Menschenrechtskonvention keine spezifischen Kriterien beispielsweise für die Unterscheidung von Zivilisten und Kombattanten, die Rechtmäßigkeit eines Angriffs auf zivile Ziele und für die Rechtfertigung von Verlusten unter Zivilisten.³⁸ Daher müßten im Krieg die Regeln

³⁴ J. A. Frowein, *The Relationship Between Human Rights Regimes and Regimes of Belligerent Occupation*, in: *Israel Yearbook on Human Rights* 28 (1998), S. 1 (10f., 16); A. Reidy, *La pratique de la Commission et de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de droit international humanitaire*, in: *Revue Internationale de la Croix Rouge*, 1998, S. 551ff. (561).

³⁵ Vgl. *Maslaton*, Anm. 15, S. 194 m.w.N.

³⁶ *Coard et al. v. United States*, Report No. 109/99 von 29. September 1999, verfügbar unter <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/De%20Fondo/EstadosUnidos10951.htm#1>.

³⁷ Art. 27 Abs. 2 IAMRK.

³⁸ Der Begriff „Kollateralschaden“ hat im Kosovokrieg eine traurige Bekanntheit erlangt. Dabei kann in einem Krieg der Tod und die Verletzung von Zivilisten wohl nie völlig ausgeschlossen sein.

des humanitären Völkerrechts und des allgemeinen Menschenrechtsschutzes notwendig ineinander greifen:³⁹ Die Regeln des humanitären Völkerrechts modifizierten insofern den Gewährleistungsumfang der Konventionsrechte.⁴⁰

Diese Begründung ist nicht ganz unproblematisch, schon deshalb, weil es die Amerikanische Kommission versäumt, das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts zu prüfen.

Außerdem birgt es im Bereich des Menschenrechtsschutzes enorme Gefahren, auf die Unterscheidung Kombattant und Nicht-Kombattant zurückzugreifen, da Staaten bei Antiterrormaßnahmen direkt auf den gemeinsamen Art. 3 Genfer Konventionen verweisen könnten, damit wäre die Tötung eines Terroristen von vornherein aus dem Anwendungsbe- reich der Lebensgarantie des Menschenrechtsschutzes unter Verweis auf die Kombattantenstellung ausgeklammert. Meiner Meinung nach kann in diesen Fällen zwar nicht von einer Zuständigkeit der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ausgegangen werden, das hu- manitäre Völkerrecht direkt anzuwenden.

Allerdings ist die Heranziehung des humanitären Völkerrechts, also die Auslegung der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (auch der EMRK und des Paktes) im Lichte des humanitären Völkerrechts zulässig und meines Erachtens auch sinnvoll, wenn sich ein höheres Schutzni- veau und zusätzliche notstandsfeste Rechte für den Einzelnen erge- ben.⁴¹ So kann die parallele Geltung von Menschenrechten und humani- tärem Völkerrecht in vielen Fällen der gegenseitigen Stärkung dienen.

VI. Der 11. September 2001 und Bedeutung für den Notstand

In Folge der Ereignisse des 11. September 2001 wurden die UN- Sicherheitsratsresolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) erlassen. Sie verpflichten alle Vertragsstaaten, effektive Maßnahmen zur Bekämpfung und der Prävention des internationalen Terrors zu ergreifen.

³⁹ *Abella J. Argentinien*, Mitteilung Nr. 55/97. Fall 11.137 vom 22. Dezember 1997, Jahresbericht 1997, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Argentina11.137.htm>, insb. Ziff. 161; kritische Anmerkung zum Fall: *Maslaton*, Anm. 15, S. 200f.; ferner *Availán J. Columbien*, Mitteilung Nr. 26/97, Fall 11.142 vom 30. September 1997, Jahresbericht 1997, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Colombia11.142.htm>.

⁴⁰ *Availán J. Columbien*, Anm. 39, Ziff 174.

⁴¹ Vgl. auch *Maslaton*, Anm. 15, S. 202.

In Erfüllung dieser Pflichten hat das Vereinigte Königreich – wie bekanntlich auch die Bundesrepublik Deutschland – ein Anti-Terrorgesetz erlassen, den “Anti-terrorism, Crime and Security Act” aus dem Jahre 2001. Er sieht erweiterte Befugnisse zur Verfolgung und Verhaftung ausländischer Personen vor, die dem internationalen terroristischen Netzwerk zugeordnet und der Vorbereitung von Anschlägen verdächtig werden. Die Dauer der Untersuchungshaft wurde ausgedehnt.

Das Vereinigte Königreich hat daraufhin im Dezember 2001 über den Generalsekretär der Vereinten Nationen den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und auch dem Generalsekretär des Europarates einen Notstand notifiziert und über die entsprechenden innerstaatlichen Maßnahmen und Gesetzesänderungen informiert.

Das Verhalten ist grundsätzlich vorbildlich, doch kann man angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terror wirklich von einem Notstand sprechen? Wie konkret muß eine Gefahr eines Terroranschlages im Einzelfall sein? Nur die Vereinigten Staaten waren – bislang – von einem furchtbaren Anschlag betroffen. Man könnte sich ferner fragen, ob durch eine für jeden Mitgliedstaat der Charta der Vereinten Nationen verbindliche Resolution des Sicherheitsrates ein Notstand begründet werden kann. Diese Fragen können in diesem Rahmen nicht vertieft werden.

VII. Abschließende Thesen

1. Ein Notstand, der das Leben der Nation bedroht, erlaubt nicht jedwede Art der Außerkraftsetzung von Menschenrechten: Jede entsprechende Regelung muß für sich genommen verhältnismäßig sein.
2. Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit stellt neben der Festschreibung von notstandsfesten Rechten das wichtigste Kriterium des Art. 4 Pakt und Art. 15 EMRK dar, da es speziell zur Verhinderung des Mißbrauchs eines Notstandes entwickelt wurde.
3. Die Einschränkung eines Rechts dagegen, die nie den Kern und den Wesensgehalt eines Rechts berühren darf, stellt das mildere und damit von einem Staat vorrangig zu erwägende Mittel während eines staatlichen Ausnahmezustandes dar.
4. Eine Außerkraftsetzungsmaßnahme muß immer auf die vollständige Wiederherstellung des Normalzustandes gerichtet sein, sie hat also nur vorübergehenden Charakter. Dagegen sind Einschränkungen von Menschenrechten auf Dauer zulässig, solange sie zur Errei-

chung der in einem Gesetz genannten Eingriffszwecke notwendig sind.

5. Bis Mitte des 20. Jahrhunderts waren Menschenrechte im Kriegsfall nur durch das humanitäre Völkerrecht geschützt, dies kennt aufgrund seiner Natur als Krisenrecht keinen Notstand. Heute sind aufgrund der parallelen Geltung von Menschenrechten in Zeiten des bewaffneten Konflikts die weitreichenden Notstandsklauseln der Menschenrechtsverträge von wachsender Bedeutung: Dies insbesondere deshalb, weil die Menschenrechtsverträge, anders als das humanitäre Völkerrecht, jeweils einen Rechtsschutzmechanismus vorsehen.

Anhang:

Artikel 15 EMRK

- (1) Wird das Leben der Nation durch Krieg oder einen anderen öffentlichen Notstand bedroht, so kann jede Hohe Vertragspartei Maßnahmen treffen, die von den in dieser Konvention vorgesehenen Verpflichtungen abweichen, jedoch nur, soweit es die Lage unbedingt erfordert und wenn die Maßnahmen nicht im Widerspruch zu den sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei stehen.
- (2) Aufgrund des Absatzes 1 darf von Art. 2 nur bei Todesfällen infolge rechtmäßiger Kriegshandlungen und von Artikel 3, Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 7 in keinem Fall abgewichen werden. [*Art. 2 (Recht auf Leben); Art. 3 (Verbot der Folter); Art. 4 Abs. 1 (Verbot der Sklaverei), Art. 7 strafrechtliches Rückwirkungsverbot), Anm. der Verf.*]
- (3) Jede Hohe Vertragspartei, die dieses Recht auf Abweichung ausübt, unterrichtet den Generalsekretär des Europarats umfassend über die getroffenen Maßnahmen und deren Gründe. Sie unterrichtet den Generalsekretär des Europarats auch über den Zeitpunkt, zu dem diese Maßnahmen außer Kraft getreten sind und die Konvention wieder volle Anwendung findet.

Artikel 4 IPbPR

- (1) Im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, können die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, außer Kraft setzen,

vorausgesetzt, daß diese Maßnahmen ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten.

- (2) Auf Grund der vorstehenden Bestimmung dürfen die Artikel 6, 7, 8 (Absätze 1 und 2), 11, 15, 16, und 18 nicht außer Kraft gesetzt werden. [*Art. 6 (Recht auf Leben); Art. 7 (Verbot der Folter); Art. 8 Abs. 1 (Sklavereiverbot); Art. 8 Abs. 2 (Verbot der Leibeigenschaft); Art. 11 (Schuldhaftverbot); Art. 15 (strafrechtliches Rückwirkungsverbot), Art. 16 (Recht, als rechtsfähig anerkannt zu werden); Art. 18 (Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit)*].
- (3) Jeder Vertragsstaat, der das Recht, Verpflichtungen außer Kraft zu setzen, ausübt, hat den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er außer Kraft gesetzt hat und welche Gründe ihn dazu veranlaßt haben. Auf demselben Wege ist durch eine weitere Mitteilung der Zeitpunkt anzugeben, in dem eine solche Maßnahme endet.

Zum Problem der Einschränkung und Außerkraftsetzung von Menschenrechten in Krisenzeiten – Ein Vergleich der EMRK und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Zunächst wurde über das Prinzip der Verhältnismäßigkeit unter der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) diskutiert. Welche Elemente enthalte es und wo sei es verankert (*Krugmann*)? Es wurde klar gestellt, daß das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte eine wichtige Rolle spiele und durch diese im Laufe der Zeit über den Wortlaut der EMRK hinaus ausgebaut worden sei (*Fassbender, Brinkmeier*).

Die Diskussion drehte sich danach um die Gefangenen der USA auf Kuba (Bucht von Guantanamo). Es wurde gefragt, ob sie Kombattanten im Sinne des Völkerrechts seien (*Schäfer*) und ob ihre Behandlung gegen den Zivilpakt verstoße (*Krugmann*). *Fassbender* erläuterte, daß die USA zwischen (gewöhnlichen) Taliban-Kämpfern und (terroristischen) Al-Quaida-Mitgliedern unterschieden. Die Zuerkennung des Kombattantenstatus nur für die Taliban-Kämpfer sei absurd. Das humanitäre Völkerrecht müsse auch in dem US-Stützpunkt gelten, ergänzte *Brinkmeier*, die ebenfalls den Kombattantenstatus für alle Gefangenen bejahte.

Die Unterbringung außerhalb des eigenen Territoriums solle nach der Argumentation der amerikanischen Regierung die Anwendung sowohl des Zivilpakts (*Fassbender*) als auch des nationalen Rechts der USA mit seinen Habeas-corporis-Garantien verhindern (*Sucharipa*).

Zwar könne der Schutz der US-amerikanischen Verfassung durch die Wahl des Unterbringungsortes ausgeschlossen werden, das Völkerrecht sei aber überall zu beachten, wo der Staat Hoheitsgewalt ausübe (*Brinkmeier, Fassbender*).

Die Diskussion kehrte danach zu Fragen des Notstands zurück. Es wurde gefragt, wie viele Notifikationen es unter der EMRK einerseits und unter dem Pakt andererseits gegeben habe (*Wolprecht*). Ohne genaue Zahlen nennen zu können, erläuterte *Brinkmeier*, daß die Zahl der Notifikationen von Notständen unter dem Zivilpakt deutlich höher lägen als unter der EMRK. Dies folge aus dem größeren Kreis der Vertragsstaaten und auch aus deren unterschiedlicher politischer Stabilität.

Anschließend meinte *Wolprecht* unter Hinweis auf die Systematik von Art. 4 IPbPR, die Notifikation sei lediglich eine formelle Voraussetzung. *Brinkmeier* räumte ein, daß dies vertreten werde, hielt aber an ihrer Auffassung fest, es handele sich um eine materielle Voraussetzung. Sie begründete dies damit, daß ohne Notifikation keine Kontrolle möglich sei, was die Effektivität des Menschenrechtsschutzes gefährde.

Abschließend ging es um etwaige Verstöße gegen die Menschenrechte durch Friedenstruppen der Vereinten Nationen. Es wurde gefragt, ob die Vereinten Nationen in problematischen Situationen für die Truppen einen Notstand ausrufen könnten (*Grieling*). Dies scheide aus, da die Vereinten Nationen gar nicht an die entsprechenden Verträge gebunden seien (*Brinkmeier*). Allerdings gebe es einen Verhaltenskodex für Friedenstruppen, der den Entsendestaaten vorliege und Gegenstand der Ausbildung sei. Komme es durch einzelne Soldaten zu Verstößen, so verlangten die Vereinten Nationen, daß der Entsendestaat sie zurückführen und die Vorfälle gerichtlich untersuchen solle. Hierüber ließen sich die Vereinten Nationen Bericht erstatten (*Griep*).

Der Verhaltenskodex für Friedenstruppen der Vereinten Nationen sei um Hinweise auf die AIDS-Problematik ergänzt worden, erläuterte *Griep* auf Nachfrage. Hier sei eine intensive Schulung notwendig. Diesbezügliche Regelungen müßten sich auch in den Status-of-Forces-Agreements (SO-FAs) finden, ergänzte *Sucharipa*.

Um etwaige Verstöße zu ahnden, könnten die Vereinten Nationen auch eigene Dienstgerichte aufbauen, meinte *Fassbender*. Dies dürfte allerdings die Bereitschaft der Staaten senken, Truppen für Friedenseinsätze bereitzustellen, entgegnete *Sucharipa-Behrmann*. Immerhin hätten die Vereinten Nationen ihre Bereitschaft erklärt, die Einsätze unter die Regeln des humanitären Völkerrechts zu stellen.

Studien zu Grund- und Menschenrechten

Mit dieser Reihe wurde ein Forum für Forschungsarbeiten eröffnet, die sich mit Fragen des internationalen, regionalen und nationalen Menschenrechtsschutzes befassen. Die Studien nehmen Arbeiten, die im Menschenrechtszentrum selbst entstanden sind, ebenso auf wie Gastvorträge, die an der Universität Potsdam gehalten wurden.

Die Studien zu Grund- und Menschenrechten erscheinen in loser Folge; die Hefte werden gegen eine Schutzgebühr abgegeben. Bestellungen sind zu richten an: mrz@rz.uni-potsdam.de

Bisher erschienen:

Die neuen Mitgliedstaaten des Europarates im Spiegel der Rechtsprechung der Straßburger Organe — eine erste Bilanz, *N. Weiß*, Heft 1 (Mai 1998), 30 S.

„Menschenrechte für alle“ — 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, mit Beiträgen von *E. Schmidt-Jortzig*, *Th. Buergenthal*, *H. C. Krüger*, *N. Weiß*, *E. Klein*, Heft 2 (März 1999), 52 S.

Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulementverbots, *B. Hofmann*, Heft 3 (Oktober 1999), 49 S.

Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU, *N. Weiß*, Heft 4 (März 2000), 50 S.

20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Dokumentation der Tagung in Potsdam am 25./26. November 1999, Heft 5 (April 2000), 112 S.

Grundrechtsschutz durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, *B. Schäfer*, Heft 6 (November 2000), 28 S.

Die Geschichte der Menschenrechte, *A. Haratsch*, Heft 7 (2. Aufl. 2002), 73 S.



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704