

Bernhard Graefrath

## Die „Neue Weltordnung“ und die UNO

Vortrag, gehalten im Plenum der Leibniz-Sozietät am 17. März 1994<sup>1</sup>

1. Mit Beginn der 90er Jahre ist für die Menschheit eine neue Situation entstanden, jedenfalls unübersehbar geworden. Das Scheitern des sozialistischen Versuchs in den europäischen Ländern, insbesondere die Auflösung der Sowjetunion, haben zu einer tiefgreifenden Veränderung der internationalen Lage geführt. Sie wird häufig einfach dadurch umschrieben, daß man vom Verschwinden des „Kalten Krieges“ oder der Zeit nach dem „Kalten Krieg“ spricht. Es handelt sich aber um mehr als das Ende des „Kalten Krieges“, die Beendigung eines Gleichgewichts nuklearer Bedrohung oder das Ende der Nachkriegszeit. All das sind rein negative Aussagen; sie sind unzureichend und wenig hilfreich, die neuen Elemente der internationalen Lage zu erfassen. Bush hat von einer „Neuen Weltordnung“ gesprochen, andere ziehen vor, von einer „Neuen Weltunordnung“ zu sprechen. Aber auch das sind keine Definitionen, die etwas aussagen. Der Slogan von der „Neuen Weltordnung“ besagt im Grunde nur, daß wir es zur Zeit mit einer Ordnung zu tun haben, die unter der eindeutigen Vorherrschaft der USA steht. Die andere Variante deutet wenigstens an, daß das nicht einmal Ordnung im Sinne der Sicherung friedlicher Beziehungen zwischen den Völkern bedeutet.

2. Die verbreitete Vorstellung, daß das Ende des „Kalten Krieges“ automatisch ein Mehr an Frieden oder Sicherheit bedeutet, war außerordentlich oberflächlich und hat sich bereits als falsch erwiesen. Das konnte nicht überraschen. Schließlich war in der Zeit vor dem sozialistischen Experiment der Krieg ein Normalzustand in den internationalen Beziehungen und dementsprechend in der herrschenden Lehre vom Völkerrecht. Er wurde als von Gott gewollt, als heilsam und gut bezeichnet. Es gab Regeln, wie man ihn zu beginnen, zu führen, zu beenden und wie man sich gegenüber nicht am Krieg beteiligten Mächten zu verhalten habe. Ein Verbot des Krieges oder der Intervention gab es nicht. Demzufolge gab es auch keine Verantwortlichkeit für die Entfesselung eines Krieges oder die gewaltsame Intervention. Die Annexion war ein normales Institut des Völkerrechts, die Völker waren nicht Subjekte mit Selbstbestimmungsrecht, sondern Objekt kolonialer Eroberung und Ausbeutung. Das Völkerrecht dieser Zeit war im Grunde „ein Herr-

<sup>1</sup> für die Sitzungsberichte der Leibniz-Sozietät überarbeitete Fassung des Vortrags

schaftsrecht der 'zivilisierten' über die nichteuropäischen Staaten". Zur Zeit besteht durchaus die Gefahr, daß es in einen ähnlichen Zustand zurückfällt.

3. Die Existenz der sozialistischen Staaten hat immerhin wesentlich dazu beigetragen, daß das Gewaltverbot als Grundprinzip des Völkerrechts verkündet und nach dem II. Weltkrieg auch als grundlegende Norm eingeführt wurde. Von gleicher Tragweite ist die Einführung und schrittweise Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als internationaler Norm. Jedoch waren die sozialistischen Staaten zu keiner Zeit in der Lage, wenigstens in einem Teil der Welt eine sozialistische Weltordnung zu begründen, die sich von den Gesetzen des kapitalistischen Marktes befreit hätte. Ich lasse dahingestellt, ob sie das wollten, dafür wenigstens eine Konzeption hatten und ob es überhaupt möglich gewesen wäre. Trotzdem aber hat ihre Existenz und ihre Orientierung auf das Recht der Völker zu wesentlichen Veränderungen in den internationalen Beziehungen und im Völkerrecht geführt, die die sozialistischen Staaten überdauert haben. Diese - und ich gebrauche das Wort absichtlich - Errungenschaften in der Entwicklung des Völkerrechts gilt es zu verteidigen und weiterzuentwickeln. Ich hatte 1967 Gelegenheit, vor einem ähnlichen Gremium, der Klasse für Philosophie, Geschichte, Staats-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Deutschen Akademie der Wissenschaften, zu diesem Thema zu sprechen und die Bedeutung der grundlegenden Prinzipien im gegenwärtigen Völkerrecht herauszuarbeiten.

4. Warum das Verschwinden der europäischen sozialistischen Staaten oder die Wiederherstellung der Alleinherrschaft kapitalistischer Verhältnisse in Europa als Beitrag zur Stärkung des Friedens verstanden werden soll, ist im Grunde nicht nachvollziehbar. Eine solche Vorstellung ist gewissermaßen ein Fortdenken in den Kategorien des "Kalten Krieges". Tatsächlich sind die großen europäischen Kriege ebenso wie die Minderheitenprobleme, die heute wieder so sehr in den Vordergrund treten, entweder vor dem sozialistischen Experiment oder trotz der Existenz der Sowjetunion entstanden. Sie sind Begleiterscheinungen der Entwicklung und Durchsetzung der bürgerlichen Gesellschaft, der Zerstörung traditioneller Bindungen. Ich halte es für wichtig, daran zu erinnern, daß der Sozialismus in Europa als Versuch verstanden werden kann, eben solche Zustände zu überwinden, die zu Massenelend, kolonialer Unterdrückung und Krieg geführt hatten. Seine historische Motivation und Dynamik wird völlig entstellt, wenn man die jetzigen Zustände, die zu einem erheblichen Teil ein Wiederaufleben des Alten sind, dem gescheiterten Versuch anlastet, eine sozialistische Alternative zu schaffen. Wahr ist allerdings, daß es mit dem sozialistischen Ansatz nicht gelungen ist, die menschenunwürdigen Zustände zu beseitigen. Das bedeutet aber gerade, daß das Bedürfnis für eine Alternative nicht aus der Welt ist.

5. Das Problem liegt offenbar gerade darin, daß die „Neue Weltordnung“ keine neue Ordnung ist. Neu ist die Situation, aber nicht das Ordnungssystem, mit dem die Menschheit versucht, sie zu meistern. Es gibt einen dramatischen Widerspruch zwischen der Größe und Komplexität der globalen Probleme, vor denen die Menschheit steht, und der Dürftigkeit und Unterentwicklung ihrer politischen Organisationsform.

Die Situation wird gekennzeichnet durch den Wegfall einer - wenn auch illusionistischen - Alternativordnung, gewaltige Veränderungen im wissenschaftlich-technischen Bereich und das Fortbestehen völkerrechtlicher Prinzipien und Regeln, für deren Einführung und Durchsetzung die sozialistischen Staaten nachhaltig gewirkt haben. In dieser Situation treten die USA dank ihres militärischen, ökonomischen und wissenschaftlichen Übergewichts als Hegemonial- und Führungsmacht auf. Daß das keine Friedensgarantie ist, haben die militärischen Aktionen gegen Grenada, Panama, den Irak, Somalia und Libyen zur Genüge bewiesen.

Zu den bedeutsamen Veränderungen gegenüber der vorsozialistischen Zeit gehören der Zusammenbruch des Kolonialismus und die Entstehung neuer politischer und ökonomischer Machtkonstellationen in Asien und Europa. Dazu gehören aber auch tiefgreifende Veränderungen im System der Kommunikation, in den wissenschaftlich-technischen Möglichkeiten, eine extreme Polarisierung von Arm und Reich, bevölkerungspolitische Probleme und Migrationen, die größer sind als je zuvor. Zugleich ist die gegenseitige Abhängigkeit in dieser Welt unvergleichlich größer und auch sichtbarer geworden, woraus sich eine Vielzahl, im einzelnen sehr unterschiedlicher Konsequenzen ergeben.

Eine prinzipiell neue Lage aber ist für die Menschheit dadurch eingetreten, daß die Vernichtbarkeit des Planeten durch den Menschen zu einer realen Gefahr angewachsen ist. Sie geht nicht nur von der beispiellosen Anhäufung von Massenvernichtungswaffen und der Anfälligkeit für kriminelle Anschläge aus. Schwerwiegender und qualitativ neu ist, daß zum ersten Mal in der Geschichte der Menschheit die ökologischen und sozialen Gefahren, die von ihrer Produktionsweise ausgehen, bedrohlicher geworden sind als die militärischen. Diese Aussage soll nicht die Gefahren verniedlichen, die mit einem Kernwaffenkrieg verbunden wären. Aber da man sich über Konsequenzen eines Nuklearkrieges ziemlich im klaren ist, ist die Gefahr, die mit der Möglichkeit eines solchen Krieges für den Fortbestand der Menschheit verbunden ist, wahrscheinlich nicht größer als Gefahren, die durch die Gentechnik oder eine andauernde unkontrollierte Umweltbelastung durch menschliche Aktivitäten hervorgerufen werden, die im Prinzip nur den Gesetzen des kapitalistischen Wirtschaftssystems gehorchen.

Durch dieses Bedrohungsszenario, das im Grunde darin besteht, daß einfach so weitergewurstelt wird wie bisher, hat sich der Inhalt des Begriffs "internationale Sicherheit" grundlegend verändert. Er hat völlig neue Dimensionen angenommen. Anders ausgedrückt, selbst mit der Realisierung des völkerrechtlichen Gewaltverbots, wovon wir noch immer weit entfernt sind, ließe sich unter den gegebenen Bedingungen der Fortbestand der Menschheit nicht sichern. Die übermäßige Konzentration auf militärische Fragen im Zusammenhang mit der Friedenssicherung wird den entscheidenden Fragen einer zukünftigen Sicherung des Überlebens der Menschheit nicht gerecht. Heute sind deutlicher als je zuvor die ökologischen und sozialen Probleme erkennbar, vor denen die Menschheit steht. Sie markieren nachdrücklich die Grenzen eines Systems, das im ideologisch-politischen Bereich und seinen Rechtsvorstellungen auf der Gleichberechtigung der Menschen, Völker und Staaten aufbaut, im ökonomischen Bereich aber den Markt mit seinen Gesetzen und damit das Recht des Stärkeren auf den Thron hebt. Damit stehen eben völlig neue Fragen der internationalen Sicherheit.

Zugleich zeichnet sich eine grundsätzliche Bedrohung der Menschenrechte ab. Indem sich die moderne bürgerliche Gesellschaft als Zweidrittelgesellschaft versteht, nimmt sie faktisch Abschied von der Gleichberechtigung der Menschen, der Grundlage aller Menschenrechtskonzeptionen.

6. Im internationalen Rahmen führt die unbeschränkte Macht des Marktes und die dominierende Rolle des ökonomisch und militärisch Stärksten zu Bemühungen, das mühselig institutionalisierte Gewalt- und Interventionsverbot des geltenden Völkerrechts auszuhöhlen und die bestehenden globalen Organisationen dem Kommando nationaler oder partieller Interessen, selbst anonymer ökonomischer Kräfte unterzuordnen. Die intensiven Versuche, die humanitäre Intervention zu rechtfertigen und das Selbstbestimmungsrecht der Völker von der Zustimmung bestimmter Mächte abhängig zu machen, sind dafür hervorstechende Beispiele. Bekannte Formen imperialistischer Großmachtpolitik lassen sich unschwer erkennen.

Die Befreiung von den Fesseln des Kolonialismus hat den Völkern zwar eine politische Unabhängigkeit gebracht, zur Gründung eigener Staaten geführt und die Herstellung einer äußeren Gleichberechtigung erlaubt, sie hat ihnen aber nicht gestattet, sich aus der ökonomischen Zwangsjacke zu lösen, die ihnen durch das internationale Wirtschaftssystem angelegt ist. Sie sehen ihre politische Unabhängigkeit durch eine ökonomische Abhängigkeit unterlaufen, die ihnen keinen Raum zur Entwicklung läßt und viele Regierungen von Entwicklungsländern zu bloßen Schuldeneintreibern der Industrieländer und der Banken degradiert. Die formale Gleichberechtigung ökonomisch Unglei-

cher erweist sich für den einzelnen Menschen wie für die Völker als Zementierung der materiellen Ungleichheit.

Was im nationalen Rahmen als Zweidrittelgesellschaft beschrieben wird und international kaum eine Einviertelgesellschaft ist, bedeutet praktisch den Verzicht auf die Universalität der Menschenrechte, von der jedoch ständig die Rede ist. Das Konzept der Menschenrechte als einer Einheit von politischen und Bürgerrechten mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, das auf der Gleichberechtigung und der Gleichwertigkeit des Menschen beruht, ist für den Fortbestand der Menschheit unverzichtbar, aber es ist unvereinbar mit einem Gesellschaftsmodell, bei dem für Milliarden Menschen, für ganze Völker der, gleichberechtigte Genuß der Menschenrechte abgeschrieben oder unmöglich gemacht wird.

7. Wie so oft in der Geschichte begegnen die Völker der Bedrohung mit der Artikulierung von Rechtsforderungen, heute mit der Proklamation und dem Kampf um das Recht auf Entwicklung. Das Recht auf Entwicklung als Recht zum Überleben wurde als gesondertes Recht aus der Summe der Menschenrechte und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker herausgefiltert. Nach der Erringung der politischen Unabhängigkeit stellt es sich als der zweite Schritt auf dem Wege der Völker zur Selbstbestimmung dar.

Das Recht auf Entwicklung wurde 1986 in Form einer Deklaration der UN-Generalversammlung verkündet, nachdem deutlich geworden war, daß unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen mit dem formalen Prinzip der Gleichberechtigung weder das Überleben einzelner Menschen noch einer Vielzahl von Völkern rechtlich abgesichert werden kann. Die Besonderheit des Rechts auf Entwicklung besteht darin, daß es von Anfang an konzeptionell das prokruste Bett landläufiger juristischer Dogmatik sprengt. Es läßt sich nicht dem einen oder anderen Rechtszweig zuordnen, aber auch nicht auf Naturrecht reduzieren. Es spricht Individuen, Staaten und Völker gleichermaßen als Subjekte an, bewegt sich ungehemmt im Völker- wie im Staatsrecht, unterscheidet nicht zwischen politischen und sozialen Rechten, stellt Teilhabe- und Abwehrrechte auf eine Stufe, unterstellt die ansonsten viel umstrittene Drittwirkung von Menschenrechten mit großer Selbstverständlichkeit, und es beschränkt sich nicht auf die Verkündung von Rechten, sondern benennt sogleich auch die Träger der korrespondierenden Pflichten.

Die Forderung nach einem Recht auf Entwicklung wurde in unmittelbare Verbindung mit dem Verlangen nach einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung gebracht, für die in der Deklaration über die Entwicklung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung und der Charta der Ökonomischen Rechte und Pflichten der Staaten programmatische Vorstellungen

entwickelt wurden. Ihre Verwirklichung ist - auch das steht seit dem Beginn der 90iger Jahre fest - an den Gesetzen, die den Weltmarkt regieren, gescheitert.

Das Recht auf Entwicklung aber hat überlebt, seine Bedeutung ist eher noch gewachsen. Es trägt wesentlich dazu bei, den Widerspruch bewußt zu machen, der zwischen dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Völker und der Tatsache besteht, daß unsere Welt nicht überleben würde, wenn die Völker der sogenannten Entwicklungsländer das Recht für sich in Anspruch nähmen, pro Kopf soviel Energie, Wasser oder Luft zu verbrauchen oder Abfall zu produzieren wie die entwickelten Industrieländer. Im Grunde hängt das Überleben der europäischen Gesellschaft, der Fortbestand des Reichtums der Industrieländer davon ab, daß sie eine solche Entwicklung nicht zulassen. Sie stehen sogar vor dem Problem, sich gegen die Zuwanderung von Menschen abzuschotten, die ihr Recht auf Entwicklung in ihren Heimatländern nicht gewährleistet sehen. Mit zunehmender struktureller Arbeitslosigkeit und systematischer dauerhafter Schädigung der Umwelt in und durch die Produktionsweise in den hochindustrialisierten Ländern gewinnt das Recht auf Entwicklung auch für die Menschen in den Industrieländern immer größere praktische Bedeutung.

Unter diesen Bedingungen wird der Begriff „Neue Weltordnung“ von den Beteiligten bzw. Betroffenen höchst unterschiedlich interpretiert. Während einige darunter Autorisierung ihrer Vormachtstellung und Abbau rechtlicher Schranken verstehen, die der Ausübung ihrer Herrschaft entgegenstehen, versuchen die Betroffenen und die kleineren Länder eine Verbesserung der internationalen Ordnung zur Sicherung des Überlebens der Menschheit durch den Ausbau rechtlicher Regelungen und die Stärkung der Stellung internationaler Organisationen herbeizuführen. Es sind die Schwachen, die den Kampf ums Recht führen, in der Hoffnung, es als Mittel zur Erzwingung bzw. Wahrung ihrer Gleichberechtigung und zum Schutz ihrer Überlebenschancen zu instrumentalisieren. Die Tragik ihrer Situation besteht darin, daß ihre Position durch das Verschwinden der sozialistischen Staaten in Europa nicht stärker sondern schwächer geworden ist.

8. Die veränderte internationale Situation hat natürlich gerade auch für das internationale Recht und die internationalen Organisationen neue Fragen aufgeworfen. Organisationen, die im Grunde Produkte des „Kalten Krieges“ waren oder zu Instrumenten des „Kalten Krieges“ umfunktioniert wurden wie die NATO und die KSZE, sind im wesentlichen überflüssig geworden und kämpfen mühselig ums Überleben. Sie versuchen fieberhaft, ihre Existenzberechtigung mit neuen Konzepten oder Institutionen nachzuweisen, passen aber ohne programmatische Veränderung nicht mehr in die Landschaft. Or-

ganisationen wie die Europäische Union und der Europarat haben große Schwierigkeiten, den europäischen Integrationsprozeß als gesamteuropäisches Phänomen zu bewältigen, das in der Lage wäre, auch kleineren und ärmeren Ländern eine Existenzmöglichkeit zu sichern, die Minderheitenprobleme in Europa in Grenzen zu halten und Länder aufzufangen, die aus dem Zerfallsprozeß der Sowjetunion und Jugoslawiens hervorgegangen sind. Sie bleiben eben im Grunde ein überdimensioniertes Kartell, das den Marktgesetzen gehorcht, ohne den Bedürfnissen der Völker gerecht zu werden oder ihnen rechtliche Gestalt geben zu können. Deshalb hat Frau Thatcher durchaus recht, wenn sie die Gefahr sieht, daß aus der Integration Europas so etwas wie die „Neuordnung Europas“ wird, ein Begriff, der in der jüngeren deutschen Geschichte schon einmal eine verhängnisvolle Rolle gespielt hat. Auch die UNO, als die umfassendste internationale Organisation, in deren Charta sich die derzeitige Verfassung der internationalen Gemeinschaft widerspiegelt, ist von den tiefgreifenden Veränderungen der internationalen Situation betroffen. Jedoch bleibt sie in ihren Reformvorstellungen, die natürlich von den Interessen der sie beherrschenden Staaten geprägt sind, weit hinter den Anforderungen der Zeit zurück.

9. Die Vereinten Nationen sind ein auf die Friedenssicherung gerichteter Bund souveräner Staaten. Hervorgegangen aus der Einheitsfront gegen den Faschismus, wird das System der UN charakterisiert durch ein Bündel von internationalen Rechtsprinzipien, die auf der Gleichberechtigung der Völker und Staaten aufbauen und auf dem Gewaltverbot sowie der Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung eine Pflicht zur friedlichen internationalen Zusammenarbeit etablieren. Der Durchsetzungsmechanismus für diese Ordnung beruht einerseits auf freiwilliger Kooperation der Staaten und andererseits auf der Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen, die der Sicherheitsrat zur Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens anordnen kann, wenn seine ständigen Mitglieder einstimmig sind. Man muß sich fragen, inwieweit der Prinzipienkatalog ausreicht, um der heutigen internationalen Situation gerecht zu werden, und ob die Organisationsstruktur, die verbindliche Entscheidungen nur zur Wahrung des Weltfriedens gestattet und dazu alle Macht in die Hände des Sicherheitsrates legt, den Anforderungen genügt bzw. welche Defizite sie aufweist.

Das Problem des geltenden Prinzipienkatalogs - mit dem die Grundnormen für die internationalen Beziehungen umschrieben werden - besteht darin, daß er sich damit begnügt, auf der formalen Gleichberechtigung zwischen ökonomisch ungleichen Staaten aufzubauen, das Gewalt- und Interventionsverbot im wesentlichen auf militärische Eingriffe begrenzt, die ökonomische Gewalt und Umweltbeeinträchtigung überhaupt nicht erfaßt. Zwar enthält

schon der derzeitige Katalog eine Pflicht zur friedlichen Zusammenarbeit, jedoch wird die Kooperationspflicht nicht näher definiert. Sie wird vor allem nicht durch Parameter bestimmt, die für die Gewährleistung des Rechts auf Entwicklung und das Überleben der Menschheit von entscheidender Bedeutung sind.

10. Die derzeitigen Reformdiskussionen in der und um die UN gehen an diesen zentralen Fragen völlig vorbei. Sie beschränken sich auf die Geltendmachung politischer Ansprüche innerhalb der bestehenden Struktur. Verschiedene Mächte streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat. Die Diskussion konzentriert sich auf Fragen der Zusammensetzung und Größe des Sicherheitsrates nicht aber auf die inhaltlichen Fragen, die zur Gewährleistung der Sicherheit der Menschheit gelöst werden müssen. Typisch ist, daß die Ansprüche auf einen Sitz im Sicherheitsrat aus wirtschaftlicher Macht abgeleitet werden, ohne daß die wirtschaftliche Macht selbst zum Thema einer völkerrechtlichen Prinzipien Diskussion wird. Im Grunde beschränkt man sich darauf, gestützt auf die wirtschaftliche Macht, eine Sonderstellung bei den politischen Entscheidungen über militärische und andere Zwangsmaßnahmen zu fordern, obgleich das auf eine rechtliche Institutionalisierung der ökonomischen Ungleichheit hinausläuft.

Unter den gegenwärtigen Bedingungen der wissenschaftlich-technischen Entwicklung, der Alleinexistenz des kapitalistischen Marktes und der nationalstaatlichen Organisation der Völker ist es aber für die Zukunft der Völker von entscheidender Bedeutung, daß Mechanismen entwickelt werden, die verhindern, daß ökonomische Macht zu rechtlicher Privilegierung führt und unmittelbar in politisch-militärische Machtausübung umgesetzt werden kann. Es käme darauf an, sie in völkerrechtliche Verpflichtungen einzubinden, und sei es nur, um zu verhindern, daß die Überlebensfähigkeit der Menschheit weiter unterminiert wird. Die Umweltkonferenz der UN in Rio de Janeiro hat dazu einen Ansatz geliefert, aber auch gezeigt, wie schwierig es ist, mit Argumenten der Vernunft gegen die Macht des Kapitals anzurennen. Die Uruguay-Runde des Gatt, die nun glücklich zu Ende gebracht wurde, beschränkt sich dagegen auf die weitere Entfaltung des Freihandels. Sie bewältigt nicht einmal das Thema von gestern und ist noch weit von den Fragen entfernt, vor denen die Entwicklungsländer seit einiger Zeit stehen und mit denen heute und morgen im Grunde die ganze Menschheit konfrontiert ist.

11. Kant hat in seinem philosophischen Entwurf „Zum ewigen Frieden“ vor nahezu 200 Jahren im Prozeß der Gewährleistung des Friedens zwischen Präliminarartikeln und Definitivartikeln unterschieden. Es scheint, daß wir noch immer tief in den Präliminarien stecken. Sein zweiter Definitivartikel, demzufolge das Völkerrecht auf eine Föderation freier Staaten gegründet sein



soll, ging konzeptionell weit über einen Bund zur militärischen Friedenssicherung hinaus. Ein im wesentlichen auf die Abwehr des Krieges beschränktes Völkerrecht war für ihn nur „das negative Surrogat“ einer civitas gentium, die für die Gewährleistung eines ewigen Friedens als notwendig erachtet wurde. Ich will auf diesen Aspekt nur hinweisen, um zu unterstreichen, wie unzureichend für ein Reformkonzept der UNO schon vom Ansatz her, erst recht unter den heutigen Bedingungen, eine bloße Orientierung auf Verbesserungen im militärischen Bereich der UNO ist. Solche Erwägungen stehen jedoch im Mittelpunkt der Diskussion, und schon jetzt sind die Ausgaben der UNO für sogenannte "friedenserhaltende Maßnahmen" größer als das gesamte Budget der UNO, das sich auf 1,3 Milliarden Dollar beläuft. So unreal unter den gegebenen Bedingungen die Vorstellung einer Weltregierung ist, so bedenklich schon die Funktion eines Weltpolizisten erscheint, solange sie praktisch von einer Supermacht wahrgenommen oder kommandiert wird, so notwendig erscheint andererseits eine Stärkung der demokratischen Legitimation der Organisation, ihrer legislativen Aufgaben und Möglichkeiten sowie eine Erweiterung von Kontrollrechten in sorgfältig definierten Bereichen, die für das Überleben der Menschheit wichtig sind. Die Alternative zum derzeitigen Zustand ist nicht Abbau von Souveränität der Mitgliedstaaten zugunsten von Interventionsrechten einer weitgehend pseudomultilateralen Institution, sondern Bindung der Souveränität der Staaten an Kooperationspflichten in weltweit bedeutsamen Bereichen und Sicherung eines kollektiven Entscheidungsprozesses, in dem die Interessen der Völker zur Geltung kommen.

12. Demgegenüber hat die UNO in den letzten Jahren unter dem Einfluß der USA einen Weg eingeschlagen, der für sie selbst wie für die Menschheit eher gefährlich ist. Der Wegfall des „Kalten Krieges“ hat nicht- wie manche geglaubt und auch verkündet haben - dazu geführt, daß die UNO endlich die ihr von den Gründern zugeordnete Rolle spielen kann. Ganz abgesehen davon, daß das heute für die Gewährleistung der internationalen Sicherheit nicht reichen würde. Es stellt sich heraus, daß dieser Mechanismus nicht sehr geeignet ist, in einer - wenn auch vorübergehenden - unipolaren Situation die internationale Kooperation auf der Grundlage der souveränen Gleichheit seiner Mitgliedstaaten zu organisieren.

Seit 1990 sind wir Zeugen einer Gratwanderung des Sicherheitsrates zwischen Rechtsanwendung und Rechtsanmaßung, Sie wird besonders in seinen Sanktionsbeschlüssen deutlich. Offenkundig wird, wie wenig das Sicherheitssystem der UN-Charta der derzeitigen internationalen Situation, in der die USA unverhohlen einen Führungsanspruch geltend machen und durchsetzen, gewachsen ist und wie leicht es für die Interessen einer dominierenden Macht instrumentalisiert werden kann.

Zu den fragwürdigen Beschlüssen des Sicherheitsrates gehört z.B. die „Autorisierung“ der Aktion Wüstensturm (Res. 678 (1990)), durch die Kuwait und seine Verbündeten ermächtigt wurden, neben den UN-Sanktionen unter eigener Kontrolle Waffengewalt zur Beendigung der Okkupation Kuweits einzusetzen. Ein anderes Beispiel sind die Resolutionen 731 (1992) und 748 (1992), mit denen Libyen zur Auslieferung eigener Staatsbürger an die USA oder Großbritannien und zur Zahlung von Schadenersatz gezwungen und gleichzeitig eine Entscheidung des Internationalen Gerichtshofes aufgrund der Montrealer Konvention abgewendet werden sollte.

Auch die Resolutionen 687 (1991) und 692 (1991) markieren diese Gratwanderung. Mit ihnen wurde über den Irak eine Zwangsverwaltung verhängt und das Embargo, das zur Befreiung Kuweits von irakischer Okkupation angeordnet und gerechtfertigt war, auf die Erzwingung der Bezahlung von Reparationen und anderen Auslandsschulden angewandt, wofür es in der Charta keine Rechtsgrundlage gibt.

Zu den problematischen Resolutionen gehört auch die Resolution 794(1992) mit der der Sicherheitsrat den Generalsekretär und mit ihm zusammenarbeitende Mitgliedstaaten autorisierte, alle notwendigen Mittel anzuwenden, um sobald wie möglich „a secure environment for humanitarian relief actions in Somalia“ herzustellen. Dieses delphische Mandat hat letztendlich schnell dazu beigetragen, die Blauhelme in eine Besatzungsgewalt ausübende Polizeitruppe umzufunktionieren, die den Tod zahlreicher Somalier und UN Soldaten verursachte. Das aber bewog den Sicherheitsrat lediglich dazu, die Sache weiter zu eskalieren und den Generalsekretär durch die Resolution 837 (1993) zu bevollmächtigen, alle notwendig erscheinenden Maßnahmen zur Strafverfolgung der Schuldigen, einschließlich ihrer Festnahme, Inhaftierung und Bestrafung zu ergreifen. Der Versuch, dieses Konzept mit Hilfe amerikanischer Rangers umzusetzen, hatte bekanntlich weitere Todesopfer unter der Zivilbevölkerung zur Folge. Er ist erst kürzlich aufgegeben worden.

Auch die Resolutionen 808 (1993) und 827(1993), mit denen der Sicherheitsrat die Errichtung eines Sondergerichts für Jugoslawien als Hilfsorgan des Sicherheitsrates beschlossen hat, werfen die Frage auf, ob der Sicherheitsrat im Rahmen seiner durch die Charta definierten Vollmachten handelt oder sich Rechte anmaßt, die ihm von den Staaten nicht übertragen wurden. Es dürfte nicht einfach sein zu erklären, woher der Sicherheitsrat Strafhoheit über Personen nimmt, wenn die UN keinerlei Personalhoheit haben. Grundsätzliche Fragen werden auch durch die umfangreichen "legislativen" Aktionen des Sicherheitsrates aufgeworfen, die z. B. in den Resolutionen 687 (1991), der Regelung von Reparationsansprüchen, und 827 (1993), der Kodi-

fikation von internationalen Straftatbeständen, enthalten sind und für die es keine Rechtsgrundlage in der Charta gibt.

Es ist kein Geheimnis, daß in den letzten Jahren im Sicherheitsrat nur noch Beschlüsse angenommen werden, die zuvor in geheimen Konsultationen zwischen den USA, Großbritannien und Frankreich ausgehandelt worden sind. Inzwischen übersteigt die Zahl der geheimen Konsultationen, über die es zwar statistische Angaben aber keine Protokolle gibt, die Zahl der öffentlichen Sitzungen. Die offiziellen Sitzungen des Sicherheitsrates sind geradezu zu einem formalen Abstimmungszeremoniell verkommen, das in den Bahnen abläuft, die in den geheimen Konsultationen festgelegt worden sind. Damit wird einer der elementaren Verfahrensgrundsätze, der selbst in der dürftigen Verfahrensordnung des Sicherheitsrates steht, nämlich daß der Betroffene gehört werden muß, praktisch verletzt und über Krieg und Frieden hinter verschlossenen Türen von einer Oligarchie ohne demokratische Kontrolle entschieden.

Die Tatsache, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen das an sich fragwürdige Vetorecht der ständigen Mitglieder jegliche Schutzfunktion für die kleinen Staaten verloren hat und die UN immer mehr zum Instrument der USA-Außenpolitik werden, beunruhigt viele Staaten. Man sucht nach Wegen, sich gegen willkürliche Entscheidungen des Sicherheitsrates zu schützen, zumindest seiner Omnipotenz, die erst unter den gegenwärtigen Bedingungen sichtbar wird, Schranken zu setzen.

13. An sich wäre es gerade jetzt angesichts der Vielfalt internationaler Konflikte und zur Bewältigung der globalen Aufgaben notwendig, die Verbindlichkeit der UN-Beschlüsse sowie die Aktionsfähigkeit der UN- Organe, insbesondere des Sicherheitsrates zu stärken. Das setzt jedoch voraus, daß die Handlungen der UN-Organe nachdrücklich an die Respektierung der Charta und der jeweiligen völkerrechtlichen Regeln gebunden sind und einer effektiven Kontrolle unterliegen. Je mehr Macht einem Organ übertragen wird oder zuwächst, um so dringlicher ist es sicherzustellen, daß diese Macht auch nur „im Rahmen der Gesetze“ ausgeübt wird. Im System der UN aber fehlt jegliche Kontrolle über die Tätigkeit des Sicherheitsrates.

Es gibt kein Organ, das generell die Legitimität der Beschlüsse des Sicherheitsrates kontrollieren kann. Der Bericht des Sicherheitsrates an die Generalversammlung ist bislang wie eine Formalie behandelt worden, hat jedenfalls nie zu einer inhaltlichen Diskussion oder Kritik der Arbeit des Sicherheitsrates geführt. Der Internationale Gerichtshof ist zwar das Hauptorgan der Rechtsprechung der Vereinten Nationen, hat jedoch keine generelle Befugnis, Beschlüsse des Sicherheitsrates oder anderer UN-Organe auf ihre

Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Allerdings kann der Gerichtshof in eine solche Situation kommen, wenn diese Problematik im Rahmen eines Rechtsstreites zwischen Staaten auftritt oder seine Zuständigkeit durch die Anforderung eines Gutachtens begründet ist. Selbst wenn in solchen Fällen der Internationale Gerichtshof die Legitimität von Entscheidungen des Sicherheitsrates kontrollieren würde, so könnte das den Wegfall der Hemmschwelle, die im Veto-Recht von Mächten mit unterschiedlichen politischen und ökonomischen Interessen lag, nicht ersetzen. Zum einen nicht, weil der IGH immer erst im nachhinein mit einer Sache befaßt sein wird, und zum anderen nicht, weil sein Handlungsspielraum viel zu eng bleibt. Auch läßt sich der IGH nicht ohne Charta-Änderung zu einer Art "Verfassungsgerichtshof" weiterentwickeln. Selbst wenn Schritte in diese Richtung unternommen werden, würde die Stärkung des IGH allein nicht ausreichen, das Übergewicht des Sicherheitsrates in der Struktur der UNO auszugleichen.

14. Die Funktionen der UNO in der neuen internationalen Situation sind zum Teil unverändert, zum Teil sind neue Aufgaben auf die Organisation zugekommen. Man denke etwa an peace-making, Umweltschutz, Menschenrechte. Jedoch bleiben die wichtigen Fragen der Weltwirtschaft weiterhin eine Domäne der Weltbank und des Weltwährungsfonds, die formal zwar zum System der UNO gerechnet werden, sich aber jeder Kontrolle der UNO entziehen und schon ihrer Struktur nach im Grunde Kapitalgesellschaften sind. Auch da, wo es sich eigentlich nicht um neue Aufgaben handelt, wie bei Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens, stellt sich nunmehr, nachdem diese Bestimmungen zum ersten Mal praktisch werden, heraus, daß die Charta eigentlich nur sehr pauschale, oft elementare Regeln enthält. Sie garantieren weder eine Effizienz notwendiger Zwangsmaßnahmen noch einen Schutz gegen ihren Mißbrauch. Es wird offensichtlich, daß präzisere, den Aufgaben entsprechende Regeln notwendig sind. Das gilt z.B. für die Anwendung von Sanktionen, aber auch für Aktivitäten im Rahmen der friedlichen Streitbeilegung, im Bereich des Umweltschutzes, der Kontrolle des Waffenhandels etc.

Angesichts der neuen internationalen Situation wäre es notwendig, eine starke UN-Organisation zu haben. Sie sollte in der Lage sein, die Aufgaben aufzugreifen, vor denen die Menschheit heute steht, und Verhaltensregeln zu entwickeln, die im Interesse der Menschheit liegen, sich nicht auf den Schutz enger marktwirtschaftlicher oder nationaler Interessen beschränken. Aber die Tätigkeit der UNO wird nicht von den Interessen der Menschheit, sondern von ihren Mitgliedstaaten bestimmt. Deren ökonomische Macht im System der Weltwirtschaft spiegelt sich im Einfluß auf die Entscheidungen der Organisation wider. Als ständige Mitglieder im Sicherheitsrat sind sie in der

Lage, Entscheidungen herbeizuführen, die über Embargo und Blockade bis zur Anwendung von Waffengewalt gehen. Mit Hilfe ihres Vetorechtes haben sie auch die Macht, verbindliche Entscheidungen sowie eine Reform der UNO zu verhindern, wenn sie der Meinung sind, daß dies in ihrem Interesse liegt.

Da ohne die Zustimmung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates keine Veränderung der UN-Charta möglich ist, kann man auch mit Hilfe von Mehrheitsentscheidungen keine Revision der Charta herbeiführen, die den Interessen der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates widerspricht. Diese Lage ändert sich im Grunde auch dann nicht, wenn die derzeitige unipolare Situation wieder einer multipolaren weicht, neue starke Industriestaaten zu ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates aufsteigen oder auf andere Weise ihren Einfluß auf die Organisation ausweiten. Kräfteverschiebungen innerhalb des gesellschaftlichen Systems werden auch in der UNO nicht dazu führen, daß sich anstelle von Marktgesetzen Menschheitsinteressen durchsetzen.

Das soll nicht heißen, daß es sinnlos ist, zur Vernunft zu mahnen; nur soll man sich über die Wirksamkeit solcher Mahnungen keinen Illusionen hingeben. Solange es keine alternative gesellschaftliche Kraft gibt, die zu neuen politischen Organisationsformen führt, muß man im Rahmen der existierenden nach Wegen suchen, die Interessen der Menschheit geltend zu machen. In dem Umfang, in dem es gelingt, die allgemeine Schädlichkeit einer Aktivität oder die weltweiten Gefahren, die von bestimmten Szenarien ausgehen, bewußt zu machen, gibt es auch unter den gegenwärtigen Bedingungen Möglichkeiten, Kräfte zu ihrer Vermeidung oder Überwindung zu mobilisieren. Das gilt auch für die UNO. Mit Hilfe von Mehrheitsbeschlüssen, die nicht dem Veto unterliegen, könnten die Staaten immerhin die von der Charta gelassenen Spielräume nutzen. So kann man z. B., ohne Bestimmungen der Charta zu verändern, Verfahren entwickeln und durch Verfahrensregeln - auch die Änderung vorhandener Verfahrensregeln - die Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrates so absichern, daß einerseits deren Durchführung gewährleistet und andererseits ihrem mißbräuchlichen Einsatz ein Riegel vorgeschoben wird.

15. Man könnte eine einseitige Anwendung des Veto-Rechts ebenso wie einen Machtmißbrauch des Sicherheitsrates in gewissem Umfange abblocken, indem man über die Generalversammlung Staaten, die nicht Mitglied des Sicherheitsrates sind, in den Entscheidungsprozess des Sicherheitsrates einbezieht. Mit Verfahrensregeln lassen sich viele Schwachstellen oder Bereiche, die erst jetzt große Bedeutung erlangt haben oder zu schwerwiegenden Eingriffen in das Leben der Völker führen, ausbessern. Dazu sind von den Staaten bereits zahlreiche Vorschläge eingebracht worden. Sie reichen

von einer stärkeren Einschaltung der Generalversammlung durch Beschluß von Richtlinien und ernsthafte Prüfung von Berichten des Sicherheitsrates über Regeln, die das geheime Konsultationsverfahren transparent machen und die Betroffenen einbeziehen, bis zur Aktivierung des militärischen Stabsausschusses und klaren Abgrenzungen zwischen friedenserhaltenden Aktionen und Sanktionen. Im Grunde laufen alle diese und ähnliche Vorschläge darauf hinaus, den Machtmechanismus der UNO zu demokratisieren, ihn auch stärker einer demokratischen Kontrolle zu unterstellen.

Mit Hilfe präziserer Verfahrensregeln könnte auch klargestellt werden, welche Beschlüsse verbindlich sind. Es ist z. B. höchst fragwürdig, ob Sanktionen - wie vom Sicherheitsrat derzeit praktiziert - auch zur Durchsetzung von Beschlüssen dienen können, die nicht unmittelbar der Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens dienen. Auch sollte man versuchen, der „legislativen“ Tätigkeit des Sicherheitsrates deutliche Grenzen zu setzen, da ihm dazu jede demokratische Legitimation fehlt. Man könnte klar machen, daß eine Erzwingung von Empfehlungen zur Streitbeilegung nicht mit der Androhung oder Anwendung von Zwangsmaßnahmen erfolgen darf, wenn nicht ausdrücklich eine Friedensbedrohung festgestellt wird.

Die Anwendung der Kompetenzen des Sicherheitsrates zur Empfehlung von Streitbeilegungsverfahren sollte umfänglicher geschehen und dabei stärker auf bestehende Streitbeilegungsmechanismen zurückgegriffen werden. Artikel 27, der eine Stimmenthaltung am Streit beteiligter Sicherheitsratsmitglieder vorsieht, sollte endlich beachtet werden.

Es müßten ständige Kontingente nationaler Streitkräfte für den Sicherheitsrat, wie in der Charta vorgesehen, auf der Grundlage spezieller Verträge, bereitgestellt werden. Auf diese Weise könnte auch gesichert werden, daß eine Bevollmächtigung“ von Staaten zur Anwendung von Waffengewalt - wie im Falle *Wüstensturm*, Somalia und Haiti - in Zukunft nicht mehr erfolgt. Es ist wichtig, darauf zu beharren, daß, wie in der Charta vorgesehen, spezielle Verträge zwischen der UNO und den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden, die ihr Streitkräfte zur Verfügung stellen. Da der Abschluß solcher Verträge nach dem Verfassungsrecht der meisten Staaten der Zustimmung des Parlaments bedarf, wäre damit wenigstens gewährleistet, daß das militärische Potential der UNO einer gewissen demokratischen Kontrolle durch die Parlamente der betreffenden Mitgliedstaaten unterworfen ist.

16. Die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes ist längst überfällig. Um wirksam zu sein und nicht lediglich als Feigenblatt zu dienen, müßte er eine Kompetenz zur Strafverfolgung internationaler Verbrechen wie Aggression, Völkermord, schwerer Kriegsverbrechen und massenhafter

Verletzungen von Menschenrechten haben. Die Völkerrechtskommission hat bereits vor Jahresfrist dafür einen umfänglichen Entwurf vorgelegt. Er erfreut sich allerdings gerade bei den Staaten, die die Errichtung eines internationalen Strafgerichtshofes zur Verfolgung von Kriegsverbrechen in Jugoslawien beschlossen haben, nur sehr geringer Beliebtheit. Wenn man jedoch einen internationalen Strafgerichtshof „nur für die anderen“ akzeptieren will oder seine Zuständigkeit völlig von der Zustimmung der beteiligten Staaten abhängig macht, dann stünde er nur auf dem Papier oder bliebe ein Instrument der Sieger. Das hat mit Stärkung der internationalen Sicherheit wenig zu tun. Gebraucht wird ein aktionsfähiges Instrument der internationalen Staatengemeinschaft, das als Teil des internationalen Sicherheitssystems wirksam werden kann.

Überhaupt gilt es, das Instrumentarium zur friedlichen Streitbeilegung und Konfliktbewältigung auszubauen und stärker einzusetzen. Die völlig einseitige und im Prinzip irreführende Orientierung auf die Stärkung und Perfektionierung der militärischen und anderen Zwangsmaßnahmen muß notwendig in die Sackgasse führen. Solange es keine Stärkung auf demokratischem Untergrund ruhender politisch föderaler Strukturen in der UNO gibt, bleibt der Ausbau von Zwangsmaßnahmen, insbesondere militärischer Aktivitäten, die über die unmittelbare Abwehr von Friedensbedrohung und Aggression hinausgehen, ein fragwürdiges Unterfangen, das zu mißbräuchlicher Nutzung geradezu anreizt. Die Vermischung von Friedenserhaltung und Frieden erzwingender Maßnahmen, wie wir sie in Jugoslawien und Somalia beobachten, und die vielfach in den Massenmedien gefordert wird, ist unverantwortlich. Ein unklares Mandat bei militärischen Aktionen muß zu unnötigen Opfern unter der betroffenen Bevölkerung und den für Kampfhandlungen unzureichend ausgerüsteten Soldaten führen. Die Vorstellung, daß man friedenserhaltende Maßnahmen in einem Bürgerkrieg auch ohne die Zustimmung der betroffenen Parteien mit Gewalt durchsetzen kann, ist falsch. Sie ebnet den Weg in den Krieg, macht die UN praktisch zu einer kriegführenden Partei und sollte schnellstens aufgegeben werden.

17. Zur Stärkung der streitbelegenden Mittel gehört auch die umfassendere Nutzung des Internationalen Gerichtshofes in den Haag. Noch immer wird seine allgemeine Zuständigkeit nur von einer erschütternden Minderheit von Staaten anerkannt und die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates gehen dabei mit schlechtem Beispiel voran. Hier bedarf es keiner schwierigen Chartaänderungen. Es ist lediglich politischer Wille gefragt. Wenn die Stärkung der UN und ihres Friedenspotentials mehr als Rhetorik sein soll, dann hindert die Staaten nichts, hier sofort durch selbständige politische Handlung Abhilfe zu schaffen. Durch eine einfache Resolution der Generalversammlung könnte man darüber hinaus den Generalsekretär bevollmächtigen, beim IGH Gut-

achten anzufordern. Vorschläge in dieser Richtung gibt es seit Jahren. Die Kompetenz des IGH, auch die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Sicherheitsrates zu überprüfen, wann immer er Jurisdiktion über einen Streitfall hat oder zur Abgabe eines Gutachtens aufgefordert ist, könnte so bekräftigt und ausgebaut werden. Aber auch wenn es gelingt, die Rolle des IGH zu stärken, wird er in der derzeitigen internationalen Machtstruktur nicht die Funktion eines Verfassungsgerichts erlangen.

18. Die Vereinten Nationen sind nicht als Entwurf für einen Weltstaat geschaffen worden, und sie sind auch jetzt kein Weltstaat oder auch nur eine Weltregierung, selbst wenn sich der Sicherheitsrat zur Zeit so geriert. Die „Verfassung“ der Staatengemeinschaft beruht weiterhin auf dem Chartaprinzip der „souveränen Gleichheit“ und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker. Sie sind keineswegs anachronistisch sondern Grundprinzipien einer demokratischen internationalen Ordnung. Schon deshalb bleibt auch in absehbarer Zukunft das Grundanliegen der UNO die kooperative Friedenssicherung zwischen den Mitgliedstaaten und nicht die zwangsweise Streitbeilegung.

Frieden, in dem breiten Begriff von internationaler Sicherheit, wird heute eher durch politische Kooperation und Stärkung der demokratischen Komponente als durch den Ausbau zentraler und militärischer Machtstrukturen erreicht. Das erfordert weitreichende, koordinierte Maßnahmen zur Unterbindung des internationalen Waffenhandels, zum Schutze der Umwelt, zur Regelung des Energie- und Wasserhaushalts, um nur einige der globalen Probleme zu nennen, die heute ganz oben auf der „Sicherheitsagenda“ der Menschheit stehen. Solche Zielstellungen aber werden sich nicht ohne tiefgreifende Einschnitte und Kontrollen im Bereich der Verwertungsgesetze des Kapitals verwirklichen lassen. Das wird die Entwicklung föderaler Strukturen in den wesentlichen globalen Problembereichen notwendig machen. Sie können auf vertraglicher Grundlage entwickelt werden und sollten die derzeitige Struktur durch spezialisierte Verwaltungseinheiten im Rahmen der UNO oder über Spezialorganisationen ergänzen. Ihnen könnten und sollten die Staaten im eigenen Interesse spezielle Kompetenzen in bezug auf die Regelung von Aktivitäten in solchen Problembereichen übertragen. Jedenfalls muß die Sonderstellung, die es zur Zeit noch einigen Mächten ermöglicht, die Organisation für ihre politischen Ziele zu instrumentalisieren, nicht aktualisiert, sondern abgebaut werden, damit der Weg zu einer weitergehenden föderalen Bindung der Staaten frei wird. Wenn es nicht gelingt, die UNO auf einen solchen Weg zu bringen, wird sie mehr noch als bisher den Interessen weniger reicher Staaten dienstbar gemacht und daran gehindert, die Anstrengungen der Völker für ein Überleben in Frieden zu koordinieren