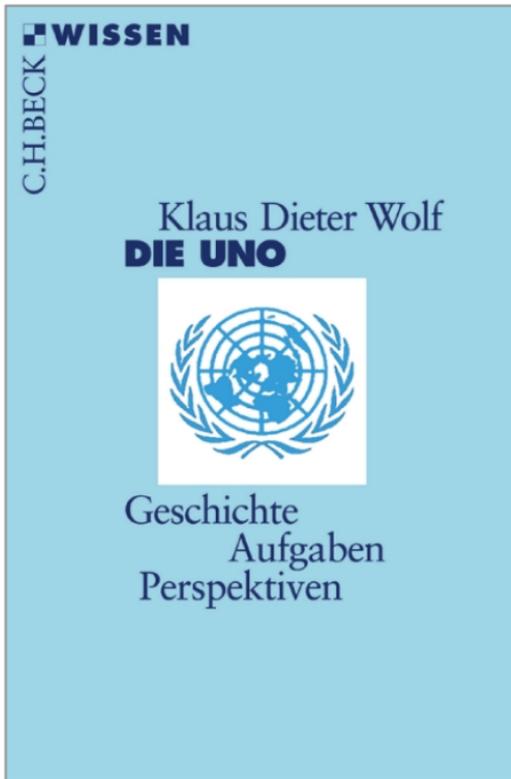


Unverkäufliche Leseprobe



Klaus Dieter Wolf

Die Uno

Geschichte Aufgaben Perspektiven

128 Seiten, Paperback

ISBN: 978-3-406-50878-3

I. Einführung: Die Vereinten Nationen vor neuen Aufgaben

Originaldokument
© Verlag C. H. Beck

Wenn in diesem Buch der 60. Jahrestag der Gründung der Vereinten Nationen zum Anlass genommen wird, ihre Rolle in der Weltpolitik zusammenhängend darzustellen, wird dabei ein deutlich anderes Bild entstehen, als es sich anlässlich des 50. oder des 40. Jahrestages der Entstehung der Weltorganisation dargeboten hätte. Die UNO steht vor dem Eintritt in eine neue Phase. Ihre bisherige Ausrichtung auf die Staatenwelt ist am Anfang des 21. Jahrhunderts auf eine fundamentalere Weise als je zuvor infrage gestellt. Niemand hat dies deutlicher zum Ausdruck gebracht als der siebte Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, als er am 31. Dezember 1998 feststellte: «Bisher verhandelten die Vereinten Nationen nur mit Regierungen. Heute wissen wir, dass Friede und Wohlstand ohne Partnerschaft zwischen den Regierungen, den internationalen Organisationen, der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft nicht möglich sind. In der heutigen Welt sind wir alle voneinander abhängig.» Der Wandel der grenzüberschreitenden Beziehungen rückt die Bedeutung der Staaten und der Staatenwelt in ein neues Licht, deren Geschöpf die UNO ist und deren Schutz sie ursprünglich vor allem dienen sollte.

Unerwarteten Herausforderungen sahen sich die Vereinten Nationen zwar von ihrer ersten Stunde an ausgesetzt. So war ihr Kernstück, der Sicherheitsrat, mit dem Auseinanderbrechen der Kriegscoalition praktisch von Geburt an gelähmt und während der gesamten Zeit des Kalten Krieges funktionsunfähig. Dessen Beginn stellte aber «nur» insoweit eine erste Zeitenwende in der damals noch jungen Geschichte der Vereinten Nationen dar, als sich damit lediglich die Staatenwelt neu konfigurierte. Der gegenwärtige Wandel geht sehr viel weiter. Mit der Auflösung der Blöcke sind jahrzehntelang unterdrückte innerstaatliche

Konflikte wieder aufgebrochen, die durch die Folgen der Globalisierung noch verschärft wurden. Dies hat in einigen besonders dramatischen Fällen zum Zerfall von Staatsverbänden geführt, die zur Beute privater Kriegsherren oder organisierter Krimineller und deren Territorien zu den «Heimathäfen» terroristischer Organisationen wurden.

Die Staaten sind, wenn es um Frieden und Sicherheit geht, nicht mehr das, was sie früher einmal waren, und sie sind auch nicht mehr unter sich. Gefährdungen gehen immer weniger von zu viel ungehemmter staatlicher Machtausübung gegenüber anderen Staaten aus, sondern immer häufiger von Problemen, die dadurch entstehen, dass mit der staatlichen Autorität eine tragende Säule der bisherigen Weltordnung zerfällt. Der Nationalstaat stellt heute in vielen Bereichen nicht mehr die natürliche Bezugsgröße für politische, gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungsprozesse dar. Die staatliche Ebene steht von außen und von innen gleichermaßen unter Druck. Von außen hat die Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens die Suche nach neuen Formen der politischen Steuerung ausgelöst, in denen der Staat eine andere Rolle spielen wird als bisher. Im Inneren rütteln ethno-nationalistische Fragmentierungsprozesse und die mit der Verbreitung der Demokratie verbundene Aufwertung des Prinzips der individuellen Selbstbestimmung an der Legitimität staatlicher Herrschaft. Dabei rücken die Bedürfnisse der Menschen immer mehr in den Vordergrund. Das Ziel, den Einzelnen vor existenziellen Bedrohungen zu schützen, tritt in Konkurrenz zu dem ursprünglichen Ziel der Vereinten Nationen als Beschützerin der staatlichen Souveränität gegenüber Eingriffen von außen. Die Akzente beginnen sich hin zu einer auf das Wohl der Menschen und nicht mehr nur der Staaten ausgerichteten internationalen Verantwortung zu verschieben.

Kurzum: Das Staatensystem steckt in der Krise. Weder ist es als Ganzes noch ausreichend in der Lage, grundlegende weltpolitische Ordnungsleistungen zu erbringen, noch können seine Bestandteile, die einzelnen Staaten, die von ihnen erwarteten Ordnungsfunktionen alle gleichermaßen wirksam und auf eine rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Weise wahrneh-

men. Dieser Befund hat für die Vereinten Nationen einschneidende Konsequenzen. Die UNO ist eine zwischenstaatliche («intergouvernementale») Organisation, die ganz wesentlich auf ein funktionsfähiges Staatensystem und auf gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft handlungsfähige Staaten angewiesen ist. Die Gewichte zwischen der Staatenwelt und grenzüberschreitend tätigen privaten Akteuren unterschiedlichster Couleur haben sich jedoch in konflikthafter und regelungsbedürftiger Weise zu verschieben begonnen. Im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts, das zeigen die Schwierigkeiten der USA bei der Bekämpfung des Terrorismus, sind die grenzüberschreitenden Herausforderungen für staatliche Alleingänge sogar im Kernbereich der Sicherheitspolitik zu groß geworden. Aber selbst wenn die Staaten sie gemeinsam in Angriff zu nehmen versuchen, stoßen sie immer früher an die Grenze der von ihnen selbst gesetzten, von der UNO zu beschützenden und für die Erhaltung des Staatensystems konstitutiven Schwelle der territorialstaatlichen Souveränität. Staatlichkeit und Territorialität werden von Herausforderungen wie dem transnationalen Terrorismus aber gleich in doppelter Weise infrage gestellt. Zum einen gehen die Bedrohungen in diesem Fall von territorial ungebundenen und grenzüberschreitend operierenden privaten Akteuren aus, und zum anderen richten sie sich, zumal dann, wenn terroristische Gruppierungen erst einmal über Massenvernichtungswaffen verfügen, mehr gegen die Zivilbevölkerung als gegen die Staaten selbst. Derartige Herausforderungen unterlaufen, überfordern und sprengen den zwischenstaatlichen Ordnungsrahmen, den die Vereinten Nationen bisher bereitgestellt haben – und aufgrund ihrer zwischenstaatlichen Organisationsform auch nur bereitstellen konnten. Das der UNO traditionell zur Verfügung stehende Instrumentarium besteht im Kern darin, den gewaltsamen Konfliktaustrag zwischen Staaten durch völkerrechtliche Selbstbindungen zwischen ihnen zu zivilisieren und Verstöße dagegen notfalls mit kollektiv autorisierten Zwangsmaßnahmen zu bestrafen.

Diesem Ansatz eines sanktionsbewehrten Friedens durch Recht liegt die Annahme zugrunde, dass die Schöpfer und Adres-

saten des Völkerrechts die Staaten sind. Er ist daher nur bedingt geeignet, mit Existenzgefährdungen umzugehen, die weder von Staaten ausgehen noch unmittelbar auf Staaten gerichtet sind. Private Akteure sind damit allenfalls indirekt zu erreichen. Immer häufiger sind die Vereinten Nationen in den vergangenen Jahren nach Bürgerkriegen ins Land geholt worden, um an der «Reparatur» eines zerfallenen Staates mitzuwirken und die Voraussetzungen für die Wiederherstellung einer effektiven und «guten» Regierungsführung zu schaffen. Probleme von *good governance* beschränken sich allerdings keineswegs auf diese besonders spektakulären Fälle, sondern stellen eine ganz alltägliche Begleiterscheinung der insbesondere in vielen Entwicklungsländern begrenzten staatlichen Kapazitäten dar, wenn es darum geht, eine nachhaltige, d. h. vor allem sozial- und umweltverträgliche Wohlfahrtsentwicklung in Gang zu setzen und politisch zu steuern. Obwohl es meistens auch an administrativen Kompetenzen mangelt, erscheint es wenig aussichtsreich, diese Probleme allein durch «mehr Staat» lösen zu wollen. Auch die Vereinten Nationen setzen in diesen Ländern daher vermehrt auf Instrumente der politischen Steuerung, die nicht auf mehr gesellschaftliche Disziplinierung ausgerichtet sind, sondern im Gegenteil auf eine stärkere Öffnung gegenüber privaten Akteuren aus Gesellschaft und Wirtschaft mit dem Ziel, diese in das Regieren einzubinden. Denn häufig verfügen gerade nichtstaatliche Gruppen und Organisationen über ebenso relevante Problemlösungsressourcen wie die staatlichen Institutionen selbst.

Die in den Vereinten Nationen zusammengeschlossenen Staaten sehen sich heute mit einem Problemhaushalt konfrontiert, den sie nur dann erfolgreich bewältigen können, wenn es ihnen gelingt, sich gegenüber den zunehmend wichtiger werdenden Herausforderungen *und* Problemlösungsangeboten privater Akteure neu zu positionieren. Für die UNO könnte dies in letzter Konsequenz bedeuten, dass auch sie ihre Identität den neuen Gegebenheiten anpassen muss. Die bereits zitierte Feststellung Kofi Annans signalisiert deutlich die Bereitschaft zu einem innovativen Umgang mit dem wachsenden Spannungsverhältnis zwischen dem Selbstverständnis der UNO als einer zwischenstaat-

lichen Organisation auf der einen Seite und dem Wandel souveräner Staatlichkeit im Zuge einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft in einem globalen Rahmen andererseits. Generalsekretär Annan hat mit seiner Aufforderung an die Wirtschaftswelt und die internationale Zivilgesellschaft zur Übernahme von freiwilligen Selbstverpflichtungen im Rahmen des Globalpakts der Vereinten Nationen (*Global Compact*) bereits eine bemerkenswerte Initiative ergriffen.

Mit der Zunahme ihrer Aufgaben wird auch der Legitimitätsbedarf der UNO wachsen. Einer lange Zeit unhinterfragten staatenzentrierten Demokratievorstellung zufolge verfügt eine internationale Organisation bereits dann über eine ausreichende demokratische Legitimität, wenn die in ihr vertretenen Staaten nach dem Prinzip «Ein Land – eine Stimme» alle das gleiche Stimmrecht besitzen – auch dann, wenn die Bevölkerungen so gut wie keinen Einfluss darauf nehmen können, was die Vertreter ihrer Regierungen in ihrem Namen, aber über ihre Köpfe hinweg, dort aushandeln. Die Verlagerung der Globalisierungskritik auf die Straße oder das Abhalten medienträchtiger Alternativveranstaltungen als Kontrastprogramm zu den großen Weltkonferenzen unter dem Schirm der Vereinten Nationen haben auf ein Partizipationsdefizit aufmerksam gemacht, das nach mehr Mitwirkungsrechten der eigentlichen Souveräne, nämlich der betroffenen Bürgerinnen und Bürger selbst, ruft.

Die zentrale übergreifende Aufgabe der Vereinten Nationen wird in den kommenden Jahren darin bestehen, sich von einer zwischenstaatlichen Institution zur kollektiven Selbstregulierung der Staatenwelt in eine Organisation zur kollektiven Selbstregulierung einer alle genannten Akteursgruppen umfassenden Weltgesellschaft weiterzuentwickeln. Aber wie können die nichtstaatlichen Akteure künftig stärker an der Arbeit der Vereinten Nationen partizipieren, ohne damit die Gefahr heraufzubeschwören, dass eine von Nichtregierungsorganisationen überlaufene oder gar dominierte UNO dann ihre Attraktivität für die Regierungen verliert und in die Irrelevanz abgleitet, weil diese in Arenen auswandern, in denen sie unter sich bleiben und

allein entscheiden können? Wie können private Akteure innerhalb eines solchen weltgesellschaftlichen Ordnungsrahmens wirksam auf die Einhaltung völkerrechtlicher Verhaltensnormen verpflichtet werden? Welche Gruppen sollen einbezogen werden? Zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen und transnationale Unternehmen, von deren Mitarbeit sich die Regierungen eine effektivere Bearbeitung der Weltprobleme versprechen, oder sollen auch Warlords und terroristische Organisationen einen mit Rechten und Pflichten verbundenen völkerrechtlichen Status erhalten, um unmittelbar auf sie einwirken zu können?

Für die Vereinten Nationen wird es zukünftig nicht mehr allein oder auch nur vordringlich um die Aufgabe gehen, zwischenstaatliche Konflikte friedlich zu regeln, sondern um die Ermöglichung von *good governance* in einer Welt, in der die Staaten immer weniger in der Lage sind, die von ihnen erwarteten politischen Steuerungsleistungen in den Bereichen Sicherheit, Menschenrechte, Wohlfahrt und Umwelt zu erbringen. In diesem Buch soll dargelegt werden, wie gut die UNO auf die Gegenwarts- und Zukunftsprobleme in diesen Aufgabenfeldern vorbereitet ist und welche Beiträge von ihr zu deren Bewältigung zu erwarten sind.