

Der amerikanische Präsident George W. Bush begründete im März 2003 den Angriff auf den Irak mit einer massiven Bedrohung der nationalen Sicherheit der USA. Das Regime Saddams besitze Massenvernichtungswaffen, betreibe eine rücksichtslose Aggressionspolitik und unterstütze den globalen Terrorismus. Diese Entscheidung war besonders für die UNO eine Niederlage, da es der Sicherheitsrat zuvor versäumt hatte, die in mehreren Resolutionen enthaltenen Forderungen an den Irak durchzusetzen. Auch wenn zahlreiche Beobachter monierten, das Vorgehen der USA verletze geltendes Völkerrecht, war der Schaden angerichtet: Die UNO hatte sich als unfähig erwiesen, einen aus ihrer Sicht illegalen Angriffskrieg zu verhindern.

Generalsekretär Kofi Annan wählte im September 2003 die Weltorganisation an einer «Wegscheide»: Soll der bisherige Weg mit den 1945 vereinbarten Regeln und Instrumenten weiter beschränkt werden oder sind radikale Änderungen nötig? Zur Beantwortung dieser Frage setzte er ein Gremium hochrangiger Persönlichkeiten ein, um Institutionen und Verfahren der UNO zu analysieren und Reformvorschläge zu unterbreiten. Im Dezember 2004 veröffentlichten die Experten ihren Bericht, worauf Kofi Annan im März 2005 seine Vorschläge zum Umbau der UNO vorlegte. Vor allem zwei Themen haben auf politischer Ebene und in der Öffentlichkeit zu kontroversen Diskussionen geführt: die Reform des Sicherheitsrats und die Zulässigkeit militärischer Gewaltanwendung.

Reform des UNO-Sicherheitsrats

Dem Sicherheitsrat obliegt gemäss UNO-Charta die «Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit». Er stellt fest, ob «eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt», und beschliesst Gegenmassnahmen. Diese reichen von friedlichen Mitteln wie etwa Wirtschaftssanktionen bis hin zu militärischen Zwangsmassnahmen. Da die UNO über keine eigene Armee verfügt, kann sie Gewalt aber nur anwenden, wenn ihr die Mitgliedstaaten Truppen zur Verfügung stellen.

Die fünf Siegermächte des Zweiten Weltkriegs sicherten sich bei der Gründung der UNO einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat und das Vetorecht zu allen wichtigen Beschlüssen. Ausser den USA (und wohl auch China) besitzen die anderen Mächte (Frankreich, Grossbritannien, Russland) heute jedoch keine machtpolitische Stellung mehr, die diese herausgehobene Position rechtfertigt. Zudem hat die Zunahme der UNO-Mitgliedstaaten von 51 auf 191 dazu geführt, dass alle anderen Staaten nur selten einen der zehn nichtständigen Sitze ein-

nehmen. Deshalb gilt der Rat als zu wenig repräsentativ und das Privileg des Vetos als undemokratisch.

Die Reformvorschläge sehen eine Erweiterung des Sicherheitsrats von 15 auf 24 Sitze in zwei Varianten vor. Möglich wären sechs ständige und drei nichtständige Sitze oder acht nichtständige Sitze mit vier- statt zweijähriger Amtszeit einschliesslich Wiederwahlrecht (hinzu kommt ein nichtständiger Sitz nach geltenden Regeln). Das Vetorecht bleibt unangetastet und soll nicht ausgedehnt werden. Dieses Problem bleibt somit ungelöst.

Allerdings ist jeder andere Vorschlag zum Vornherein chancenlos, weil die jetzigen Vetomächte ihre Machtposition weder schwächen noch anderen zu einer solchen verhelfen werden.

Nationales Prestigedenken

Die Erweiterung auf 24 Staaten verbessert die Repräsentativität des Rats. Fraglich ist nur, wer die neuen Sitze einnehmen soll. Das Tauziehen auf diplomatischem Parkett ist heftig und die Ansprüche werden mit der Unter- bzw.

Nichtvertretung gewisser Weltregionen oder einem Missverhältnis zwischen finanzieller Beitragslast und politischem Einfluss begründet.

Allerdings entsteht der Eindruck, dass es den Anwärtern nicht primär um die Stärkung des Rats als vielmehr um die Befriedigung nationalen Prestigedenkens geht. Ausserdem ist fraglich, wie sich eine Vergrösserung auf Effizienz und politische Durchschlagskraft des Gremiums auswirken wird.

Bei der eigentlichen Kernfrage, ob der reformierte Sicherheitsrat seine Aufgaben in der Friedenssicherung besser als bisher erfüllen wird, stösst jede Reform auf eine Hürde, die institutionell nicht zu beseitigen ist: die militärische Übermacht der USA. Ohne die Unterstützung durch die USA, deren Verteidigungsausgaben bereits vor dem Irakkrieg höher waren als diejenigen der folgenden 15 bis 25 Staaten zusammen, kann der Sicherheitsrat kaum militärische Zwangsmassnahmen ergreifen.

Diese Abhängigkeit von den USA zeigte sich im Umkehrschluss in der Irakkrise, als die USA nicht vom eingeschlagenen Weg abzubringen waren. Nicht ohne Spott meint darum der amerikanische Politikwissenschaftler Thomas G. Weiss: «Der Versuch des UNO-Sicherheitsrats, das Handeln der USA zu kontrollieren, gleicht dem Versuch des Senats im alten Rom, den Kaiser zu kontrollieren.» Die diskutierten Reformvorschläge werden daran nichts ändern.

Militärische Gewaltanwendung

Das Expertengremium hat sich auch zur zweiten Streitfrage, der Zulässigkeit militärischer Gewaltanwendung, geäussert. Die UNO-Charta kennt nur zwei Ausnahmen vom Gewaltverbot: Erstens kann der Sicherheitsrat militärische Zwangsmassnahmen nach Artikel 42 der UNO-Charta genehmigen. Zweitens besitzt gemäss Artikel 51 jeder Staat «im Falle eines bewaffneten Angriffs (...) das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung».

Da der Sicherheitsrat aufgrund der Vetodrohung einzelner Mitglieder keine Zwangsmassnahmen genehmigen konnte, beriefen sich die USA im Irak auf das Selbstverteidigungsrecht.

Die Völkerrechtspraxis verlangte bisher zur Ausübung eines antizipierten Selbstverteidigungsrechts, dass ein bewaffneter Angriff unmittelbar bevorstehen muss, durch kein anderes Mittel abzuwenden ist und alle eingesetzten Mittel verhältnismässig sind.

Die amerikanische Regierung stellte sich jedoch auf den Standpunkt, dass bestimmte Gefahren wie Massenvernichtungswaffen in den Händen von Staaten, die den globalen Terrorismus unterstützen, ein derart grosses Schadenspotenzial aufweisen, dass sofortiges Handeln nötig sein kann, ohne dass ein Angriff unmittelbar bevorsteht.

Prinzip der Nichteinmischung

Der Bericht des Expertengremiums hat jetzt aber klargestellt, dass Artikel 51 weiterhin nur den Fall eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs abdeckt. Alle anderen Massnahmen sind vom Sicherheitsrat zu genehmigen. Begründet wird diese Haltung damit, dass die globale Ordnung wesentlich darauf beruht, dass Staaten sich nicht gegenseitig in ihre Angelegenheiten einmischen. Einseitiges staatliches Handeln destabilisiert dieses grundlegende völkerrechtliche Prinzip.

Die allermeisten Staaten brauchen die Gewissheit, dass das Völkerrecht beachtet und von den mächtigsten Staaten nicht nach Belieben ausgelegt wird. Dennoch bleiben angesichts der veränderten globalen Sicherheitslage viele Fragen offen: Wann ist bei Terroristen von einem unmittelbar bevorstehenden Angriff auszugehen? Wie lange muss ein Staat mit einem Selbstverteidigungsschlag warten, falls der Sicherheitsrat durch das Veto eines Mitglieds blockiert ist? Wann gelten Geheimdienstinformationen als genügend verlässlich, um Zwangsmassnahmen zu rechtfertigen?

Weder die UNO-Charta noch das Völkerrecht geben Antworten. Neben rechtlichen Erwägungen sind deshalb stets auch die moralischen Gründe für militärisches Handeln zu klären.

Redlichkeit der Motive

Zur Beurteilung legitimer Gewaltanwendung schlagen die Experten fünf Kriterien vor. Zu überprüfen sind demnach stets der «Ernst der Bedrohung, die Redlichkeit der Motive, die Anwendung als letztes Mittel, die Verhältnismässigkeit der Mittel sowie die Angemessenheit der Folgen». Mit diesen Kriterien, so auslegungsbedürftig sie im Einzelfall sein werden, könnte der Sicherheitsrat rascher und einheitlicher auf Bedrohungen der internationalen Sicherheit reagieren. Einzelnen Staaten oder Ad-hoc-Koalitionen soll es schwerer fallen, «die Sprache des Humanitarismus für geopolitische und unilaterale Interventionen zu verwenden», formuliert es UNO-Assistenz-Generalsekretär Ramesh Thakur.

Die Vereinten Nationen wären arbeitsunfähig, ignorierten sie die auf Macht- und Wohlstandsmaximierung ausgerichteten realpolitischen Interessen der Staaten. Deshalb haben die mächtigsten Staaten die ständige Mitgliedschaft und das Vetorecht im Sicherheitsrat erhalten zusammen mit der Verpflichtung, ihre Stärke zu Gunsten des Allgemeinwohls einzusetzen und das Völkerrecht einzuhalten.

Eigenmächtiges Handeln verletzt deshalb nicht nur Völkerrecht, sondern gefährdet auch den Kompromiss zwischen grossen und kleinen Staaten. Darüber hinaus erinnert Ramesh Thakur daran, dass jenseits der Realpolitik das «Utopische fundamental ist für die Identität» der UNO und ihre Existenzberechtigung fraglich wird, sobald sie «jeden Sinn für moralische Mission und internationale Solidarität» aufgibt.

Beat Habegger

Beat Habegger forscht am Institut für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen über internationale Politik.



Generalversammlung der UNO in New York am 21. März 2005: Generalsekretär Kofi Annan stellt das Reformpaket vor.

Bild: ky/Gregory Bull

Machtpolitik und Völkerrecht

Die UNO muss sich entscheiden: Soll der bisherige Weg mit den 1945 vereinbarten Regeln und Instrumenten weiter beschränkt werden oder sind radikale Änderungen nötig? Ein Gremium hochrangiger Persönlichkeiten hat Reformvorschläge unterbreitet. Im Mittelpunkt stehen die Reform des Sicherheitsrats und die Zulässigkeit militärischer Gewaltanwendung.

STICHWORT

UNO-Reform

Im September 2003 kündigte Generalsekretär Kofi Annan vor der Generalversammlung die Einsetzung einer Gruppe hochrangiger Persönlichkeiten an (High Level Panel on Threats, Challenges and Change). Diese hatte unter der Leitung des ehemaligen thailändischen Premierministers Anand Panyarachun eine dreifache Aufgabe: Erstens sollte sie die globalen Bedrohungen der heutigen Zeit untersuchen und die künftigen Herausforderungen für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit analysieren; zweitens den Beitrag kollektiven Handelns zur Bewältigung die-

ser Herausforderungen aufzeigen; und drittens Empfehlungen für wirksames kollektives Handeln unterbreiten. Der Expertenbericht wurde am 2. Dezember 2004 vorgestellt und am 8. Dezember der Generalversammlung übermittelt. Die Antwort des Generalsekretärs folgte im März 2005. Die Generalversammlung hat ihre Beratungen am 6. April aufgenommen. Sie soll noch vor dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der UNO-Mitgliedstaaten im kommenden September über die Vorschläge entscheiden.

Beat Habegger