

## 2 Die Vereinten Nationen im 20. Jahrhundert

Die Vereinten Nationen wurden kurz nach Ende des Zweiten Weltkriegs gegründet, um „zukünftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsägliches Leid über die Menschheit gebracht hat“ (Präambel der UN-Charta). Seit der Gründung hat sich das System der Vereinten Nationen weiter entwickelt: neue Staaten sind Mitglied geworden und das Aufgabenspektrum hat sich erweitert. Mit dieser positiven Dynamik ging jedoch eine gegenläufige Tendenz einher: Schon kurz nach der Gründungskonferenz wurde deutlich, dass der Ost-West-Konflikt die eigentlich vorgesehene Umsetzung des Systems kollektiver Sicherheit verhindern würde. Diese ambivalente Entwicklung der Vereinten Nationen im 20. Jahrhundert zeichnet das vorliegende zweite Kapitel des Studienbriefes nach. Einleitend wird der UN-Gründungsprozess dargestellt und in den historischen Kontext – das Scheitern des Völkerbundes als Vorläuferorganisation und die Vereinbarungen zwischen den Alliierten – eingebettet (Kap. 2.1). Sodann werden die Struktur des UN-Systems skizziert und die Aufgaben nach der Charta umrissen (Kap. 2.2). Im nächsten Schritt werden die Auswirkungen der beiden strukturbestimmenden Konflikte des 20. Jahrhunderts, des Ost-West-Konflikts und des Nord-Süd-Konflikts, auf die Arbeit der UN dargestellt (Kap. 2.3). Abschließend wird die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts aufgetretene Euphorie, der zufolge die UN eine aktivere und größere weltpolitische Rolle spielen können, den realen Entwicklungen am Ende des 20. Jahrhunderts gegenübergestellt (Kap. 2.4).

### 2.1 Die Gründung der Vereinten Nationen

Noch während des Zweiten Weltkriegs begannen die Verhandlungen, die 1945 zur Gründung der Vereinten Nationen führten. Auf die Schrecken eines Weltkriegs reagierte die Staatengemeinschaft also mit der Schaffung einer internationalen Organisation, die den Frieden wahren sollte. Die Staats- und Regierungschefs handelten somit ähnlich, wie sie es 25 Jahre zuvor auch schon getan hatten. Denn die Beratungen über die Gründung einer universellen internationalen Organisation zum Erhalt des Friedens – des Völkerbundes – begannen zur Zeit des Ersten Weltkriegs. Diese Parallele darf jedoch nicht über die Unterschiede zwischen den beiden internationalen Organisationen hinwegtäuschen. Während der Völkerbund in seiner Satzung ein relatives Kriegsverbot (s. S. 59) verankert hatte, geht die Charta der Vereinten Nationen einen entscheidenden Schritt weiter, indem sie nicht nur das umfassende Kriegsverbot festschreibt, sondern darüber hinaus jede Anwendung und selbst jede Androhung von Gewalt verbietet (Pallek 2007: 94). Hier hat es eine deutliche normative Weiterentwicklung vom Völkerbund zu den UN gegeben. Dennoch werden die Vereinten Nationen gerne als Kind des Völkerbundes bezeichnet (z.B. Alger 2005: 485), was auch mit einer gewissen instituti-

Parallelen zwischen  
Völkerbund und UN

onellen Ähnlichkeit begründet wird. Im Folgenden wird daher zunächst der Völkerbund und sodann die UN dargestellt, um Unterschiede und Gemeinsamkeiten der beiden Organisationen identifizieren zu können.

### 2.1.1 Der Völkerbund als Vorläufer der Vereinten Nationen

Der Völkerbund war die erste internationale Organisation, die den Anspruch hatte, mittels eines Systems kollektiver Sicherheit den Frieden weltweit zu wahren – zwischenstaatliche Konflikte sollten, wenn möglich, friedlich ausgetragen werden. Krieg war nur für den Fall des Scheiterns einer friedlichen Konfliktbearbeitung eine – dann jedoch legitime! – Handlungsoption. Auf dieses Grundkonzept einigten sich die Siegermächte während des Ersten Weltkriegs und verabschiedeten während der Versailler Friedenskonferenz (1919) die Satzung des Völkerbundes. Diese sah auch ein Ende der Geheimdiplomatie, den Schutz der nationalen Minderheiten und den Flüchtlingsschutz vor.

Die Satzung wurde in erster Linie von den USA und Großbritannien ausgehandelt. In diesen beiden Staaten liegen auch die intellektuellen Wurzeln der ersten Weltorganisation. Die Initiative ging hierbei von den USA aus, wo auf Einladung von Hamilton Holt und William B. Howland im Januar 1915 amerikanische Professoren zusammentrafen, um sich über die Möglichkeit einer friedensschaffenden internationalen Organisation zu beraten. Eine solche Organisation sollte erstens für die friedliche Streitbeilegung zwischen den Staaten verantwortlich sein und zweitens die territoriale Integrität und die Souveränität der Mitgliedsstaaten garantieren. Die Gruppe gab sich im Juni 1915 den Namen „League to Enforce Peace“, womit sie auch deutlich machte, dass zur Wahrung des Friedens Gewalt eingesetzt werden dürfte. Zum Vorsitzenden wählte die Versammlung den ehemaligen US-Präsidenten William Howard Taft (Northedge 1986: 26). Der damals amtierende Präsident, Thomas Woodrow Wilson (1856-1924) griff die Idee des Bundes als erster auf und machte sie in seinem im Jahr 1918 vor dem Kongress verkündeten 14-Punkte-Programm sowie den Reden in Mount Vernon und New York einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Wilson schlug darin u.a. vor, eine internationale Organisation zu gründen „mit dem Zweck, großen und kleinen Staaten gleichermaßen gegenseitige Garantien ihrer politischen Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit zu gewähren. (zitiert nach Ludwig 2005).<sup>15</sup>

Eine ebenfalls 1915 gegründete britische Gruppe, die unter der Leitung von James (Viscount) Bryce, dem ehemaligen Botschafter in Washington D.C., zusammentraf, trat ebenfalls für die Gründung einer internationalen Friedensorganisation ein, kritisierte aber das Prinzip der Garantien der territorialen Integrität und Souveränität der Mitgliedsstaaten als zu weit gehend. Sie legte Wert darauf, zwischen verschiedenen Konfliktfällen zu unterscheiden, die justiziabel oder auch nicht seien, woraus sich eine unterschiedliche Behandlung ergeben sollte. Nachdem der

Ausarbeiten der  
Völkerbundsatzung:  
die amerikanische  
Seite

Britische  
Beteiligung an der  
Ausarbeitung der  
Völkerbundsatzung

<sup>15</sup> Der amerikanische Präsident Woodrow Wilson wurde 1920 (rückwirkend für das Jahr 1919, als die Verleihung ausfallen musste) für sein Engagement für den Völkerbund mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet (Märker/Wagner 2005: 4).

britische Außenminister A.J. Balfour die Leitung der Gruppe übernommen hatte, arbeitete diese einen ersten Entwurf der Völkerbundsatzung aus. Dieser sah weder eigenständige Kompetenzen der Organisation, noch regelmäßige Treffen der Mitglieder vor und entsprach somit dem politischen Charakter der Mitglieder, die sie ausgearbeitet hatten: „conservative, orthodox and minimal“ (Northedge 1986: 28). Nachdem Wilson sich gegen diesen Minimalentwurf ausgesprochen hatte, wurden weitere Satzungsentwürfe ausgearbeitet, zu denen sowohl die britischen als auch die amerikanischen Experten beitrugen. Nach Ergänzungsvorschlägen anderer Staaten, u.a. Südafrikas, wurde die Satzung des Völkerbundes am 28. April 1919 durch die alliierten und assoziierten Mächte im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz als Teil des Versailler Vertrages angenommen. Sie trat am 28. Juni 1919 in Kraft und am 10. Januar 1920 fand das erste Treffen des Völkerbundes statt.

Der Völkerbund verfolgte das Ziel, „die internationale Zusammenarbeit zu fördern sowie internationalen Frieden und internationale Zusammenarbeit herzustellen“ (Satzung, zitiert nach Pallek 2007: 93). Hierzu etablierte er ein partielles, auch relativ genanntes, Kriegsverbot: Die Entscheidung eines Staates Krieg zu führen, lag demnach nicht mehr in dessen ausschließlichen Ermessen. Der Staat musste ein bestimmtes Verfahren einhalten, ehe er legal zum Krieg schreiten durfte (Delbrück 1999: 142). Krieg war verboten, solange erstens die in der Völkerbundsatzung vorgesehenen Verfahren der friedlichen Streitbeilegung, der Schiedsgerichtsbarkeit, der gerichtlichen Verfahren oder der Prüfung durch den Völkerbundrat noch angewendet wurden und zweitens wenn sich ein Staat dem Ergebnis der Verfahren der friedlichen Streitbeilegung unterworfen hatte (ebd.). Andernfalls durfte beim Scheitern der Verfahren und nach Ablauf einer als angemessen bezeichneten Frist von drei Monaten Krieg als Mittel der Politik eingesetzt werden. Der Völkerbund etablierte also einen Mechanismus, der bestenfalls zur friedlichen Konfliktbearbeitung durch ein *cooling-off* des Konfliktes beigetragen, schlimmstenfalls aber den Krieg zugelassen hätte.

Dennoch gilt es festzustellen, dass der Völkerbund erstmals ein System kollektiver Sicherheit auf globaler Ebene etablierte. Nach Art. 11 der Völkerbundsatzung ist „jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, eine Angelegenheit des ganzen Bundes“ (zitiert nach Gareis/Varwick 2006: 88). Auf Anrufen eines Mitglieds des Völkerbundes konnte der Generalsekretär den Rat des Völkerbundes einberufen, der dann über das Verhängen von Sanktionen zu entscheiden hatte. Im Zentrum standen ökonomische Sanktionen, die einen normbrechenden Staat zur Verhaltensänderung ermutigen sollten.

Nie zuvor hatte es eine internationale Organisation mit solch umfassendem Anspruch gegeben. Sowohl das System kollektiver Sicherheit als auch das partielle Kriegsverbot gelten als große normative Fortschritte auf dem Weg zu einer friedlicheren Welt, mit denen das Ende des europäischen Ordnungsprinzips des Wiener Kongresses mit seiner Geheimdiplomatie und den Vorstellungen der Mächtegleichgewichte eingeläutet wurde. Mittels einer einfachen organisatorischen Struktur sollte eine bessere Weltordnung etabliert werden. Der Völkerbund bestand lediglich aus zwei Gremien, nämlich der Bundesversammlung, in der alle

Ziel des  
Völkerbundes:  
Friedenserhalt  
durch friedliche  
Streitbeilegung

Erstes System  
kollektiver Sicherheit

Institutionen des  
Völkerbundes:  
Versammlung und  
Rat

Mitglieder mit einer Stimme vertreten waren, und dem Rat, der sich aus vier ständigen und zunächst vier, später elf nicht-ständigen Mitgliedern zusammensetzte. Beide Institutionen waren ebenso wie das ständige Sekretariat, das kein formelles Organ des Völkerbundes war, in Genf angesiedelt. Diese zunächst einfach anmutende Struktur brachte jedoch Probleme mit sich, da die Völkerbundsatzung die Kompetenzen von Rat und Versammlung nicht klar gegeneinander abgrenzte. Weiterhin führten die Verfahrensregeln, die Einstimmigkeit beim Treffen von Entscheidungen vorsahen, zu einer Schwächung des Völkerbundes. Dieses Konsensprinzip bedeutete, dass de facto jeder Staat ein Vetorecht besaß und somit höchstens die Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich war.

Fehlendes  
Einschreiten des  
Völkerbundes

Bekanntlich gelang es dem Völkerbund nicht, den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs zu verhindern, was ebenso Ausdruck seines Scheiterns ist wie die vorausgegangenen unzulänglichen bzw. fehlenden Aktionen gegen die Aggressoren Japan (Angriff auf die Mandschurei 1931-32), Italien (Krieg gegen Abessinien 1935) und nicht zuletzt Deutschland (Militarisierung des Rheinlands 1935 trotz des Vertrags von Locarno 1925, der explizit an den Völkerbund gebunden war). Das Ausbleiben von gemeinsamen Aktionen gegen das faschistische Deutschland („Anschluss“ des Völkerbundmitglieds Österreich 1938 und Angriff auf Polen 1939) und die nicht erfolgte Verurteilung des sowjetischen Angriffs auf Finnland (1939-40) besiegelten den Untergang des Völkerbundes (Northedge 1986: 221ff.). Wenngleich „nur“ der von Mussolini befohlene kriegерische Angriff einen eindeutigen Bruch der Völkerbundsatzung darstellte – denn Deutschland sowie die Sowjetunion waren schon aus dem Völkerbund ausgetreten und Japan berief sich darauf, dass es mit der südmandschurischen Eisenbahn sein rechtmäßiges Eigentum schützen wollte (ebd.) – wäre eine eindeutige Reaktion des Völkerbundes vonnöten gewesen, um dessen Glaubwürdigkeit sicherzustellen. Der Völkerbund verurteilte zwar den italienischen Angriff auf den afrikanischen Staat und verhängte auch Sanktionen, doch hielten die wichtigsten Handelspartner Italiens diese schlichtweg nicht ein. Während dies bei den nie beigetretenen USA bzw. dem zwischenzeitlich wieder ausgetretenen Deutschland gewissermaßen nachvollziehbar ist, enttäuschte der weiter florierende Handel der Mitglieder Frankreich und Großbritannien mit Italien die Hoffnungen der Völkerbundunterstützer (ebd. 224).

Gründe für das  
Scheitern des  
Völkerbundes

Dem Völkerbund gelang es also nicht, sein ursprünglich aufgestelltes Ziel zu verfolgen. Hierfür gibt es eine Vielzahl von Gründen:

- *Mitgliedschaft*: Obwohl der Völkerbund den Anspruch hatte, eine universelle internationale Organisation zu sein, waren nicht alle wichtigen Staaten Mitglied. Die USA, die sehr wichtige Vorarbeit zur Einrichtung der Organisation geleistet hatten, traten ihr nie bei, da der Senat Präsident Wilson die nötige Zustimmung versagte. Andere wichtige Staaten, insbesondere die späteren Aggressoren Italien, Japan und Deutschland, traten wieder aus. Auch einige Staaten des Südens kehrten dem Bund den Rücken zu, teils weil sie ihre Mitgliedsbeiträge nicht bezahlen konnten (Costa Rica 1927), teils weil sie sich zu wenig unterstützt gefühlt hatten (Brasilien 1928, nachdem es nicht in den Bundesrat gewählt worden war).

- *Fehlende Umsetzung der Satzung:* Wie erwähnt, nutzten die Mitgliedsstaaten die in der Satzung vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten nicht aus; sie verhängten nur unzureichende oder gar keine Sanktionen. Statt also kollektiv gegen einen Aggressor vorzugehen, verfolgten die Staaten ihre nationalen Interessen (Northedge 1986: 277). Dies trifft auch auf die einzig verbliebenen mächtigen Staaten des Völkerbundes zu, Großbritannien und Frankreich, die selten an einem Strang zogen (ebd. 288). Zur fehlenden Handlungsfähigkeit trug aber auch bei, dass dem Völkerbund die ökonomischen oder militärischen Ressourcen fehlten, um als eigenständiger Akteur auftreten zu können.
- *Inhärente Widersprüche der Satzung und begrenzter Anspruch:* Aus heutiger Sicht war es eine Schwäche der Völkerbundsatzung, dass sie den Krieg nicht generell verbot. Durch die Verankerung eines lediglich relativen Kriegsverbotes war eine solche gewalttätige Handlung unter bestimmten Umständen noch zulässig und offensichtlich im Handlungskanon der Staaten fest verankert. Erst mit dem Briand-Kellogg-Pakt wurde 1928 der Krieg verboten.<sup>16</sup> Darüber hinaus wirkten die unklaren Kompetenzzuschreibungen für die beiden Gremien des Völkerbundes sowie die Regel der Einstimmigkeit handlungseinschränkend. Schließlich schien die Konzeption der Völkerbundsatzung als Teil des Versailler Vertrages, wenig geeignet, um eine breite, langfristige Unterstützung zu generieren.

Beim Scheitern des Völkerbundes gerät allerdings häufig in Vergessenheit, dass er neben der Friedenssicherung auch andere Ziele verfolgte, zum Beispiel im humanitären Bereich. Der erste Hochkommissar des Völkerbundes für Flüchtlinge, der 1921 ernannte norwegische Polarforscher Fridtjof Nansen, engagierte sich stark für deren Schutz. Die über 800.000 zumeist russischen Flüchtlinge erhielten einen Pass („Nansen-Pass“), der ihnen freien Transfer ermöglichte. Der Völkerbund unterstützte darüber hinaus auch die Heimführung von Kriegsgefangenen und war in der Einleitung der Dekolonisation, der Bekämpfung von Hunger und der Gesundheitsvorsorge aktiv (Märker/Wagner 2005: 5).

Erfolge des  
Völkerbundes

### 2.1.2 Auf dem Weg nach San Francisco

Trotz seiner recht weitgehenden Zielsetzung mit dem System kollektiver Sicherheit und dem darin verankerten *cooling-off*-System gelang es dem Völkerbund nicht, die Expansionsgelüste des faschistischen Deutschlands, Italiens sowie Ja-

<sup>16</sup> Der am 27. August 1928 unterzeichnete und am 24. Juli 1929 in Kraft getretene Vertrag sah vor, dass alle Mitgliedsstaaten „Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten“ (Art. 1). „Streitigkeiten und Konflikte sind „niemals anders als durch friedliche Mittel“ zu bearbeiten (Art. 2). Unter den elf Erstunterzeichnern waren u.a. die USA, Kanada, das Deutsche Reich, Indien und Italien. Bis zu Beginn des Zweiten Weltkriegs hatten 63 Staaten den Pakt ratifiziert. Der Name des Vertrags weist auf die beiden „Väter“ der Vertrags, also die Initiatoren, hin: den damaligen amerikanischen Außenminister Frank B. Kellogg und seinen französischen Kollegen Aristide Briand.

pans einzudämmen. Die Weltorganisation konnte den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs nicht verhindern.

Roosevelts Initiative  
zur Institutionen-  
gründung

Noch während des Zweiten Weltkriegs begannen die USA und Großbritannien mit ihren Planungen für die Nachkriegsordnung. Die Initiative ging vom amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt (1882-1945) aus, der im Oktober 1937 in einer Rede betonte, dass die friedliebenden Nationen sich zusammenschließen müssten, um gegebenenfalls „Patienten durch eine Quarantäne zu isolieren, um die Gemeinschaft vor der Ausbreitung von Krankheiten zu schützen“ (zitiert nach Märker/Wagner 2005: 7). Im Sommer 1941 konkretisierte der als geistige Vater der UN bezeichnete US-Präsident (Claude 1964: 55) seine Gedanken und schlug vor, eine internationale Sicherheitsorganisation zur Überwachung der besiegten Feindstaaten zu etablieren. Roosevelt verfolgte somit die Außenpolitik eines selbst beschränkten Hegemons, der sich in internationale Organisationen einbettet statt eine isolationistische Außenpolitik zu betreiben (Czempiel 2006: 27).

Atlantik-Charta

Diese Idee diskutierte er wenig später mit dem britischen Premierminister Winston Churchill (1874-1965). Die beiden Staatsmänner einigten sich bei ihrem Treffen im August 1941 darauf, militärisch gemeinsam gegen Deutschland vorzugehen. Darüber hinaus strebten sie an, eine internationale Organisation zu gründen, die auf dem Prinzip der Selbstbestimmung der Völker beruhen, den freien Welthandel unterstützen und die wirtschaftliche Zusammenarbeit vorantreiben sollte. Das zu etablierende allgemeine Sicherheitssystem sollte zudem den Gewaltverzicht festschreiben (Atlantik-Charta). Bis zur Errichtung eines solchen Systems sollten die Angreiferstaaten entwaffnet werden (Opitz 2002: 11). Die USA und Großbritannien gelten daher als „Vordenker und Geburtshelfer“ der neuen Weltorganisation (Wolf 2005: 32). Mit dem Kriegseintritt der USA schlossen sich am 1. Januar 1942 weitere 26 Staaten der gemeinsamen Erklärung, der „Joint Declaration by United Nations“ an. Die Sowjetunion erklärte im September 1942 ihre Unterstützung und bis zum 1. März 1945 folgten weitere 21 Staaten.

Konferenzen in  
Moskau, Dumbarton  
Oaks und Jalta

Einen weiteren wichtigen Schritt zur Gründung der Vereinten Nationen stellte die Außenministerkonferenz im Oktober 1943 in Moskau dar. Vertreter der USA, Großbritanniens, der Sowjetunion und Chinas gaben in ihrer Abschlusserklärung bekannt, dass sie „zum frühestmöglichen Zeitpunkt eine allgemeine Organisation zur Erhaltung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit schaffen [wollen], die auf der Grundlage der souveränen Gleichheit aller Staaten“ beruhen solle (zitiert nach Opitz 2002: 12). Mit dieser *Joint Four Nation Declaration* gaben die vier Staaten einer universellen Organisation den Vorrang vor einer stark regionalisierten Institution, wie sie Churchill ursprünglich angedacht hatte. Der britische Premierminister war, auch als Lehre aus dem Scheitern des Völkerbundes, dafür eingetreten, Sicherheit regional um die starken Mächte herum zu organisieren. Während die USA für Sicherheit in der westlichen Hemisphäre jenseits des europäischen Kontinents sorgen sollten, sollte Großbritannien diese Aufgabe für Europa übernehmen. Institutionell sollte diese Konzeption über verschiedene regionale Räte (Rat für Europa, Asien usw.) verankert werden (MacQueen 2006: 44). Darüber hinaus gilt die Moskauer Erklärung als Symbol einer



Politik, nach der lediglich vier Staaten die Hauptverantwortung für den Frieden tragen sollten. Diese Weltordnungsvorstellung der „*four policemen*“ entsprang Überlegungen von Präsident Roosevelt, die er erstmals 1942 geäußert hatte (Gareis/Varwick 2006: 23). Nachfolgend arbeiteten die USA eine Skizze der neuen Weltorganisation aus und stimmten sie mit den anderen drei Mächten ab. Experten aller vier Staaten trafen vom 21. August bis 9. Oktober 1944 in dem Washingtoner Vorort Dumbarton Oaks zusammen, um den ersten Entwurf eines Statuts der neu zu gründenden Organisation auszuarbeiten. Wenngleich man sich auf die Grundstruktur und die Aufgaben von Sicherheitsrat, Generalversammlung und Sekretariat einigen konnte, blieben einige Punkte offen. Der sowjetische Botschafter kritisierte beispielsweise die Planungen für die Generalversammlung, nach denen jeder Staat, unabhängig von seiner Größe und Bevölkerungszahl, über dasselbe Stimmrecht verfügen sollte. Während die Sowjetunion im geplanten Sicherheitsrat dank des Vetos nicht überstimmbare gewesen wäre, sah sie in der demokratisch besetzten Generalversammlung eine Marginalisierungsgefahr (MacQueen 2006: 47). Die strittigen Fragen wurden bei der Jalta-Konferenz vom 4.-11. Februar 1945 direkt zwischen Roosevelt, Churchill und Stalin ausgeräumt. Um die sowjetischen Bedenken beizulegen und der UdSSR etwas mehr Stimmgewicht einzuräumen, gestanden die anderen Staatshäupter Stalin zu, dass zwei Sowjetrepubliken (Weißrussland und die Ukraine) als eigenständige Mitglieder der neuen Organisation beitreten durften. Nach Abschluss der Jalta-Konferenz luden die vier Großmächte diejenigen Staaten, die die Erklärung der Vereinten Nationen unterzeichnet hatten, zu einer Gründungsversammlung nach San Francisco ein.

### 2.1.3 Gründungskonferenz der Vereinten Nationen

Vom 25. April bis zum 26. Juni berieten daraufhin 50 Staaten in San Francisco den vorliegenden Satzungsentwurf. Die privilegierte Stellung, die die vier bzw. fünf mächtigen Staaten (USA, Sowjetunion, Großbritannien, China und Frankreich) für sich vorgesehen hatten, stieß auf Kritik der anderen Länder. Diese beanstandeten sowohl die ständige Mitgliedschaft der fünf Staaten im Sicherheitsrat, die mit der Veto-Option verbunden war („doppelte Privilegierung“, Gareis/Varwick 2006: 24), als auch die herausgehobene Bedeutung des Sicherheitsrates gegenüber der Generalversammlung. Sie konnten sich mit ihrer Position aber nicht durchsetzen, da die Großmächte nicht verhandlungsbereit waren. In Konsultationen der „großen Fünf“ wiesen diese Staaten darauf hin, dass sie ggf. das ganze Projekt noch zum Scheitern bringen könnten (Grewe 1991: XXXIII). Die amerikanische Delegation argumentierte, eine Änderung des Charta-Entwurfs könne dazu führen, dass der US-Senat seine Zustimmung zu den Vereinten Nationen verweigerte (Hüfner/Martens 2000: 13). Dies galt es aus der Erfahrung des Völkerbundes heraus zu verhindern. Daher unterzeichneten die Staaten am 26. Juni die Charta der Vereinten Nationen, die weitgehend die von den USA eingebrachten Prinzipien widerspiegelte. Sie ist am 24. Oktober 1945 in Kraft getreten, nachdem sie von 51 Staaten ratifiziert wurde (Polen trat als 51. Gründungsmitglied den UN bei).

San Francisco

Nichtregierungs-  
organisationen

Die Gründungskonferenz war keine rein intergouvernementale Veranstaltung, denn es nahmen auch zahlreiche NGO-VertreterInnen daran teil.<sup>17</sup> Einige von ihnen hatten einen Beobachter-Status inne, für den sich u.a. die kanadische Regierung im Vorfeld stark gemacht hatte. Andere durften als Teil der jeweiligen Regierungsdelegationen mitreisen, wie zum Beispiel 42 Personen, die Teil der amerikanischen Delegation wurden. So heterogen wie die Teilnahmemöglichkeiten waren auch die inhaltlichen Schwerpunkte der NGOs: Sie traten beispielsweise für den Menschenrechtsschutz, die Abrüstung und die Arbeiterrechte ein. Einige waren sich die NGOs darin, dass sie Partizipationsmöglichkeiten in der Charta der Vereinten Nationen verankern wollten. Nachdem NGOs beim Völkerbund offiziell keine Teilnahmemöglichkeiten gehabt hatten – de facto gab es informelle Arbeitsbeziehungen zu untergeordneten Arbeitsgruppen, jedoch keine Zusammenarbeit in den beiden Hauptorganen Rat und Bundesversammlung – strebten sie nun an, die Zusammenarbeit auf formelle Beine zu stellen (Brühl 2003: 48ff.). Dieses Ansinnen wurde nur zum Teil erfüllt: Zwar sieht Art. 71 der UN-Charta vor, dass der Wirtschafts- und Sozialrat geeignete Abmachungen mit Nichtregierungsorganisationen treffen kann. Diese sind jedoch erstens nur auf eines der sechs UN-Hauptorgane bezogen und zweitens liegt der Fokus auf Konsultationen, weitergehende Beobachtungs- oder Mitsprachemöglichkeiten sind nicht vorgesehen. Auch wenn die Bestimmungen der Charta den anwesenden NGOs nicht weit genug gingen (und heutigen NGOs gehen), so ist dennoch festzuhalten, dass Nichtregierungsorganisationen erstmals in der Geschichte der internationalen Organisationen offiziell erwähnt und damit auch gewürdigt wurden. Es fand also schon 1945 eine erste, freilich noch sehr geringe Öffnung der UN für private Akteure statt, wobei die Beteiligungsmöglichkeiten zunächst sehr gering waren. Somit wurde ein erstes Element der neuen Governance-Formen in den UN implantiert, das später noch eine größere Wirkung entfalten sollte.

## 2.2 Die Struktur der Vereinten Nationen

### 2.2.1 Die Charta der Vereinten Nationen

Struktur der Charta

Die Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) schreibt die Ziele und Grundsätze der Weltorganisation fest und strukturiert deren Arbeitsprozess – somit werden normative Elemente mit Geschäftsregeln kombiniert (Res. 1991: XLVI). Sie ist ein völkerrechtlich nicht begrenzter Vertrag zwischen souveränen Staaten und im Gegensatz zur Völkerbundsatzung auch nicht an Friedensverträge geknüpft (Unser 2004: 27). Die UN-Charta fällt bedeutend umfangreicher aus als die Satzung des Völkerbundes: In einer Präambel und 19 Kapiteln, die insgesamt 111 Artikel umfassen, wird die seit 1945 in ihrer Grundstruktur (fast) unveränderte Organisation und deren Arbeitsweise skizziert. Verpflichtungen, die innerhalb der

<sup>17</sup> Über die Zahl der beteiligten NGOs finden sich sehr unterschiedliche Angaben, die zwischen 160 (Searly 1996: 25f.) und 1.200 Organisationen (Willetts 1982: 11) variieren.



UN-Charta formuliert werden, haben nach Art. 103 Vorrang gegenüber anderen völkerrechtlichen Vertragsverpflichtungen, womit „der UN-Charta ein Rang eingeräumt [wurde], der sie von anderen völkerrechtlichen Verträgen unterscheidet.“ (von Schorlemer 2002: 202).

Die Präambel und der erste Artikel der UN-Charta umreißen die Ziele der Vereinten Nationen. Dies sind:

Ziele der Vereinten Nationen

1. die Erhaltung und ggf. Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Durch kollektive Maßnahmen soll der Bedrohung des Friedens entgegengewirkt werden (vgl. Art. 1(1) UN-Charta).
2. die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen, die auf Gleichberechtigung und Selbstbestimmung basieren sollen (Art. 1(2) UN-Charta).
3. die Herbeiführung von internationaler Zusammenarbeit zur Lösung von internationalen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Problemen und die Förderung von Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle Menschen ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion (Art. 1(3) UN-Charta).
4. die Funktion, einen Mittelpunkt der vielfältigen Bemühungen zur Abstimmung der gemeinsamen Ziele der Nationen darzustellen (Art. 1(4) UN-Charta).

Im Kern der UN-Charta steht das System kollektiver Sicherheit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Dieses beruht erstens auf der Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, internationale Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln beizulegen (Art. 2(3) UN-Charta). Sie können hierzu Verhandlungen, Vermittlung, gerichtliche oder andere friedliche Verfahren anwenden (Art. 33 (1) UN-Charta). Die Androhung oder gar Anwendung von Gewalt ist verboten (Art. 2(4) UN-Charta). Dieses Gewaltverbot stellt, wie bereits erwähnt, eine große normative Weiterentwicklung dar. Das ursprünglich zum Westfälischen Modell gehörende uneingeschränkte Recht zum Krieg (*ius ad bello*) ist durch die UN-Charta endgültig abgeschafft worden, nachdem es zuvor verschiedene Einschränkungen erfahren hatte, wie das Recht im Krieg (*ius in bello*), das das Verhalten bei der Kriegsführung regelt, oder das partielle Kriegsverbot des Völkerbundes (Randelzhofer 1979: 22). Ob das Gewaltverbot bedeutet, dass „nur“ die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt verboten ist, oder – einer weiten Auslegung zufolge – auch die Androhung oder Anwendung massiven wirtschaftlichen Drucks, ist hierbei umstritten (Delbrück 1999: 143f.).

System kollektiver Sicherheit: Das Gewaltverbot

Gelingt es den Konfliktparteien nicht, den Konflikt selbst friedlich beizulegen und ist dadurch die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bedroht, so ist zweitens die internationale Gemeinschaft zu Bemühungen um einen friedlichen Konfliktaustrag verpflichtet. Der UN-Sicherheitsrat kann auf Antrag jedes UN-Mitglieds wie auch der Generalversammlung aktiv werden, die Streitigkeit untersuchen und geeignete friedliche Verfahren der Konfliktbearbeitung empfehlen. Diese Maßnahmen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten sind in Kapitel VI der UN-Charta aufgeführt. Wenn ein Konflikt trotz dieser Maßnahmen eskaliert und eine Bedrohung oder der Bruch des Friedens oder eine An-

Maßnahmen nach Kapitel VI und VII

griffshandlung vorliegt, kann der Sicherheitsrat eben diese Situation feststellen (Art. 39 UN-Charta) und geeignete Maßnahmen empfehlen (Kapitel VII: Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen). Dies können entweder wirtschaftliche Sanktionen sein, also die vollständige oder partielle Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, wie etwa des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs oder der Abbruch diplomatischer Beziehungen (Art. 40 UN-Charta). Oder aber der Sicherheitsrat beschließt mit militärischen Maßnahmen den Weltfrieden zu wahren oder wiederherzustellen (Art. 41 UN-Charta). Hierzu sollten die Mitgliedsstaaten dem Sicherheitsrat Streitkräfte zur Verfügung stellen (Art. 43 UN-Charta); für dringende militärische Maßnahmen sollten sie außerdem Kontingente der Luftstreitkräfte bereithalten (Art. 45 UN-Charta). Beides wurde nicht in die Realität umgesetzt (siehe Kap. 5.1.).

Einschränkungen  
des Modells:  
Selbstverteidigung  
und Souveränität

Das Gewaltverbot kennt nur eine Ausnahme: Den UN-Mitgliedsstaaten ist es im Falle eines bewaffneten Angriffs so lange erlaubt, individuelle oder kollektive Selbstverteidigungsmaßnahmen zu ergreifen, bis der UN-Sicherheitsrat sich mit dem Fall beschäftigt (Art. 51 UN-Charta). Die Bestimmung zur kollektiven Selbstverteidigung ist in der Vergangenheit freilich auch als „willfähiges und manipulierbares Aushängeschild“ (Czempiel 1994: 101) benutzt worden, um (angeblichen) Hilferufen bedrängter Regierungen nachzukommen, so etwa durch die Sowjetunion 1956 in Ungarn, die USA 1958 im Libanon oder wiederum durch die UdSSR 1980 in Afghanistan (ebd.).

Eine weitere in der UN-Charta angelegte Grenze des Systems besteht im Souveränitätsprinzip der Charta. Demnach sind Eingriffe in die inneren Angelegenheiten eines Staates nicht zulässig (Nichteinmischungsgebot nach Art. 2(7) UN-Charta). Die Interpretation dieses Artikels hat sich in den letzten Jahren deutlich geändert und ist durch die Entwicklung des neueren Prinzips der „Schutzverantwortung“ (*Responsibility to Protect*) unterminiert worden (vgl. Kap. 3).

Kritik am System  
kollektiver Sicherheit

Es wird deutlich, dass das System kollektiver Sicherheit auf den Pfeilern des westfälischen Modells beruht. Das internationale System wird als ein System der Staatenwelt konzeptionalisiert, wobei Staaten als Territorialstaaten verstanden werden. Gesellschaftliche Veränderungen innerhalb eines Staates haben keine Auswirkungen auf das System als solches. Daher kann man argumentieren, dass es beim System kollektiver Sicherheit darum geht, „den gesellschaftlichen, staatlich vermittelten *Status quo* zu verteidigen“ (Krippendorf 1973: 23). Das System kollektiver Sicherheit ist aus verschiedener Perspektive kritisiert worden. Während bspw. aus Sicht der „realistischen Schule“ darauf verwiesen wird, dass eine internationale Organisation nie so mächtig sein kann, dass sie andere Staaten einhegt und den Frieden sichert, kritisieren andere das Konzept der kollektiven Sicherheit per se. So argumentiert Ernst-Otto Czempiel, dass das System kollektiver Sicherheit ein Mythos sei, der „niemals funktioniert hat und auch gar nicht funktionieren kann“ (Czempiel 1994: 25). Er unterstellt einen Konstruktionsfehler: Entweder würden sich ein großer oder mehrere kleine Staaten nicht an das System halten, so dass dieses nicht funktionieren könne. Oder aber alle Staaten hielten sich an das System kollektiver Sicherheit und machten es damit überflüssig (ebd. 26). Diese Annahmen werden im dritten Kapitel diskutiert.

Die UNO und Global Governance

Brühl, T.; Rosert, E.

2014, XXVI, 391 S. 27 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00142-1