

70 Jahre UNO-Charta: ohne Macht und Alternative

Völkerrecht hat keinen allzu guten Stand in der öffentlichen Diskussion. Es gibt zwar keine Regierung, die sich nicht darauf beruft und es beschwört. Aber das Kriegsszenario dieser Welt sieht anders aus. Wohin man auch schaut, liegt das Völkerrecht verschüttet unter den Leichen und Trümmern der zerstörten Städte und zerbrochenen Staaten. Und es klingt wie Hohn, wenn eine Regierung zu Sanktionen gegen die andere wegen Verstoßes gegen das Völkerrecht aufruft, obwohl ihre eigenen Kriegsverbrechen noch nicht vergessen sind. Was kann man da zu dem Jubiläum eines Vertrages sagen, der in seiner Präambel die Entschlossenheit seiner Vertragspartner zum Programm erklärt, *„künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren, die zweimal zu unseren Lebzeiten unsagbares Leid über die Menschheit gebracht hat, unseren Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie von allen Nationen, ob groß oder klein, erneut zu bekräftigen, Bedingungen zu schaffen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können, den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern...“*? Was hat die Initiatoren dieser Charta dazu verleitet, ein ähnliches Regelwerk zu schaffen, wie die Satzung des Völkerbundes von 1918, obwohl ihr Scheitern spätestens seit dem Kriegsbeginn von 1939 feststand?

Das Scheitern des Völkerbunds.

Auch das Völkerbundprojekt mit seiner Satzung stand am Ende eines furchtbaren Krieges. Aber der amerikanische Präsident Woodrow Wilson konnte noch unbelastet von der Erfahrung eines Misserfolges an seine große Vision des Rechts glauben, die er im Juli 1918 formulierte: *„Die Errichtung einer Friedensorganisation, die es zur Gewissheit machen soll, dass die vereinte Macht freier Nationen jeden Angriff auf das Recht abwehren und dazu beitragen wird, Frieden und Gerechtigkeit größere Sicherheit zu verleihen durch Schaffung eines endgültigen Tribunals der Öffentlichkeit, dem sich alle unterwerfen müssen und durch dessen Vermittlung jeder internationale Vergleich seine Sanktion erhält, der nicht durch friedliche Übereinkunft der unmittelbar betroffenen Völker erreicht werden kann.“* In einem Satz zusammengefasst, lautete seine Botschaft: *„Was wir suchen, ist die Herrschaft des Rechts, gegründet auf die Zustimmung der Regierten und getragen von der organisierten Meinung der Menschheit.“* Doch diese so sympathische Vision entpuppte sich schon in dem Moment als traurige Illusion, als der US-Kongress die Unterschrift unter die Völkerbundsatzung verweigerte. Die Satzung hatte zweifellos Schwächen, es gab noch kein Verbot des Krieges, geschweige denn ein Gewaltverbot. Im Falle eines Konfliktes mussten sich die streitenden Parteien einem Schlichtungsverfahren unterwerfen und durften erst drei Monate nach dem Scheitern der Schlichtung den Krieg erklären. Wer dagegen verstieß, wurde als Feind aller Mitgliedsstaaten angesehen, die sich verpflichteten *„unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu ihm abubrechen“* (Art. 16 I Völkerbundsatzung). Der Rat war verpflichtet, den Regierungen vorzuschlagen, *„mit welchen Land-, See- und Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist“* (Art. 16 II).

Dieses System der Kriegsverhütung und kollektiven Sicherheit war löchrig. Aber es scheiterte nicht an diesen Defiziten, sondern an der Unwilligkeit der europäischen

Mächte – die USA waren ja nicht Mitglied geworden – in die (Kriegs-)Souveränität ihrer Mitglieder einzugreifen. 1931 überfiel Japan die chinesische Mandschurei, 1935 überfiel Italien Äthiopien, beides geschah ungestraft. Und in den spanischen Bürgerkrieg 1936 bis 39 wollte sich der Rat auch nicht einmischen. Das faschistische Deutschland war bereits 1933 aus dem Völkerbund ausgetreten, Mussolini folgte 1937. Paris und London wollten nicht gegen die Unterstützung Francos durch die faschistischen Regierungen intervenieren, denn die Sowjetunion, seit 1934 Mitglied des Völkerbundes, hatte inzwischen die republikanische Regierung in Madrid und die Freiwilligen aus allen Ländern mit Waffen versorgt.

Die Erben Wilsons: ein neuer Versuch.

Der Nachfolger von Präsident Wilson, Franklin D. Roosevelt, war dessen Friedensphilosophie trotz Fernbleibens vom Völkerbund und Neutralitätserklärung 1935 immer noch verpflichtet. In seiner berühmten „Quarantäne“-Rede am 5. Oktober klagte er: *„Es scheint unglücklicherweise wahr zu sein, dass sich die Gesetzlosigkeit in der Welt epidemisch ausbreitet. Wenn aber eine Krankheit sich epidemisch auszubreiten beginnt, ist sich die Gemeinschaft einig und findet sich darin zusammen, die Patienten durch eine Quarantäne zu isolieren, um die Gemeinschaft vor der Ausbreitung der Krankheit zu schützen.“* Vier Jahr später wollte Roosevelt allerdings bei seinem Treffen mit Churchill auf Neufundland nichts von einer internationalen Organisation nach dem Vorbild des Völkerbundes wissen. Er sah den zukünftigen Frieden am besten durch starke britisch-amerikanische Truppen garantiert. Doch Churchill konnte sich durchsetzen. Er musste dafür die Freiheit des Welthandels und den Vorrang des freien Zugangs zu allen Rohstoffen „vor den bestehenden Verpflichtungen“ akzeptieren, was ihm aus Sorge um die privilegierten Beziehungen Großbritanniens zum Commonwealth schwerfiel. Auch die Erweiterung der Achse um die Sowjetunion und China ließ ihn um den Fortbestand des britischen Empires fürchten. Die Regierung stimmte ihr erst im Oktober 1943 auf der gemeinsamen Außenministerkonferenz in Moskau zu.

Die Moskauer Ergebnisse wurden einen Monat später in Teheran von Roosevelt, Stalin und Churchill bestätigt, und die amerikanische Regierung machte sich sofort an die Skizzierung eines Organisationsmodells. Zunächst musste geklärt werden, wie ein Organ aussehen musste und mit welchen Vollmachten es ausgestattet werden musste, um den internationalen Frieden in Zukunft gewährleisten zu können: eher ein kleiner, stark zentralisierter Exekutivausschuss der vier Großmächte (so Roosevelt) oder ein um eine begrenzte Anzahl von Staaten erweitertes Gremium (so US-Staatssekretär Cordell Hull). Letzteres Modell, welches sich an die Völkerbundsatzung anlehnte – später „Security Council“ genannt -, setzte sich schließlich durch wie auch die Einrichtung eines zweiten größeren Beratungsorgans nach dem Vorbild der alten „Bundesversammlung“, das alle Staaten umfassen sollte. Um negative Erinnerungen an den Völkerbund jedoch nicht aufkommen zu lassen, wurde es „General Conference“ genannt.

Das State Department griff auch eine Kritik am Völkerbund auf und schlug vor, dass bei Abstimmungen an Streitfällen beteiligte Ausschussmitglieder sich der Stimme zu enthalten hätten. Der Vorschlag wurde jedoch bald schon wieder fallen gelassen, ebenso wie ein qualifiziertes Abstimmungsverfahren im Ausschuss, bei dem nicht alle vier Großmächte zustimmen mussten. Diese Regelungen hätten sich auch gegen die USA auswirken können. Die zentrale Frage jedoch war, wie Entscheidungen des künftigen Exekutivausschusses durchgesetzt werden könnten, ein Problem, an dem der

Völkerbund seinerzeit gescheitert war. Roosevelt dachte an die Aufstellung einer permanenten internationalen Polizeitruppe, die dem Exekutivausschuss zur Verfügung gestellt werden sollte. Da diese Konstruktion jedoch große politische und völkerrechtliche Probleme aufwarf, entschied man sich im State Department für das Modell, das dann auch später in Art. 43 UNO-Charta übernommen werden sollte. Die Staaten verpflichten sich, auf Anforderung des Ausschusses Truppenkontingente zur Verfügung zu stellen, die unter internationalem Kommando und Aufsicht des Ausschusses zur Friedenssicherung eingesetzt werden könnten. In den vergangenen 70 Jahren ist es nie zu einer Anwendung dieses Konzeptes gekommen.

Die Konferenzen der Kompromisse.

Die Vorschläge wurden zunächst 1943 im sog. Outline-Plan zusammengefasst, der die Grundlage der folgenden Beratungen in Dumbarton Oaks 1944 und Jalta 1945 bildete, aber schon die wesentlichen Elemente der späteren UNO-Charta enthielt. Die exekutivischen Befugnisse der Friedenssicherung sollten dem Ausschuss (später: Sicherheitsrat) vorbehalten werden, während die Generalversammlung sich mit Empfehlungen begnügen sollte. Der ständige Gerichtshof des Völkerbundes sollte als Internationaler Gerichtshof (IGH) in Den Haag fortgeführt werden, dessen Rechtsprechung sich die Staaten allerdings mit einer besonderen Erklärung zu unterwerfen hatten. Man wollte die Akzeptanz der Rechtsprechung des IGH nicht automatisch mit der Mitgliedserklärung in der UNO verbinden, da man befürchtete, dass sich dann zu wenige Staaten für eine Aufnahme in der UNO entschließen würden. Zu Recht, denn bis heute sind erst 71 von 193 Staaten dem Römischen Statut des IGH beigetreten. Deutschland hat sich erst 2008 zu einer solchen Erklärung entschließen können. Die USA zogen 1986 ihre Erklärung zurück, nachdem sie in einem Rechtsstreit mit Nicaragua wegen schwerer Völkerrechtsverstöße verurteilt worden waren.

In den nächsten beiden Konferenzen mussten vor allem Kompromisse mit der Sowjetunion gefunden werden. So hatte sie gefordert, auch ihre sechzehn Unionsrepubliken mit in die UNO aufzunehmen. Stalin fürchtete die erdrückende Mehrheit westlich orientierter Staaten bei allen Abstimmungen. Nicht ohne Grund, denn der Rauswurf der UDSSR 1939 aus dem Völkerbund auf Antrag Argentiniens war ihm noch frisch in Erinnerung. Man einigte sich auf zwei sowjetische Unionsrepubliken, die Ukraine und Weißrussland. Dafür erklärte sich Stalin zu einer Modifizierung der Abstimmung im Sicherheitsrat bereit, die das Einstimmigkeitsprinzip durchbrach. Allerdings mussten alle fünf – Frankreichs Beteiligung wurde in Jalta beschlossen – ständigen Mitglieder die Entscheidung mittragen. Denn das war Stalins Hauptsorge, dass sich in Zukunft wieder ein Konflikt zwischen den Großmächten auftun könnte, der dann mit Mehrheitsentscheidungen in der UNO ausgetragen würde. Deshalb sein unbedingtes Bestehen auf dem „Veto“, um zu garantieren, dass wenigstens die ständigen Mitglieder des Ausschusses immer gemeinsam abstimmen müssen und nicht ein Mitglied isoliert werden kann. Das hatte zur Folge, dass der Ausschuss in schwierigsten Konflikten gelähmt und handlungsunfähig sein würde.

Es gab noch andere schwierige Themen, die vor der Schlusskonferenz in San Francisco geklärt werden mussten. Churchill war die überfällige Dekolonisation ein Dorn im Auge und erreichte, dass die britischen Kolonien nicht unter die Treuhandschaft der UNO gestellt wurden. Bei der Rolle der Menschenrechte im Rahmen der zu verabschiedenden Charta kam es zu keiner Übereinkunft. Stalin war nur bereit, die politischen und

bürgerlichen Rechte aufzunehmen, wenn die westlichen Staaten auch die ökonomischen und sozialen Rechte akzeptieren würden. Dies lehnte Churchill jedoch rundheraus ab, da diese Rechte nicht mit der westlichen Wirtschaftsordnung vereinbar seien. Dies war konsequent, sodass die Menschenrechte schließlich in der Charta nur am Rande erwähnt wurden. Der tiefe Dissens konnte auch in den folgenden Versuchen, die Menschenrechte zu kodifizieren, der Menschenrechtsdeklaration von 1948 und den beiden Pakten von 1966, nicht überwunden werden und setzt sich bis heute fort.

Mit all den Kompromissen, Fehlstellen und Ungereimtheiten wurde die Satzung auf der abschließenden Konferenz der 50 Staaten am 26. Juni 1945 in San Francisco als „Charta der Vereinten Nationen“ verabschiedet. Am 24. Oktober 1945 trat sie in Kraft. Der Völkerbund wurde erst im April 1946 auf der ersten offiziellen Sitzung der UNO offiziell aufgelöst. Immer wieder auftauchende Anspielungen auf eine angebliche Stoßrichtung der Charta gegen die Sowjetunion, wie sie seinerzeit der Völkerbundsatzung angelastet wurde, lassen sich in dem Dokument nicht belegen. Zwar war nach dem Tod Roosevelts am 12. April 1945 mit Harry S. Truman ein in der Wolle gefärbter Antikommunist ins Weiße Haus eingezogen, dem der konservative Premier Churchill in seinem Antikommunismus nicht nachstand. Die Vorläufer des Kalten Krieges waren schon zu spüren. Aber die Arbeiten an der Charta waren praktisch abgeschlossen, und die Sowjets hatten sich aktiv daran beteiligt, sodass ihre Zustimmung im Juni kein gegen sie selbst gerichtetes Dokument verabschiedete. Obwohl die Waffen in Europa seit dem 8. Mai 1945 schwiegen, war im fernen Osten der Krieg noch nicht beendet, dort tobten heftige Kämpfe. Die Schlacht um die Insel Okinawa dauerte noch bis Ende Mai. Die Amerikaner verloren allein 75.000 Mann und richteten sich auf weitere verlustreiche Monate in ihrem Kampf um das japanische Festland ein. Die Anti-Hitler-Koalition bestand aber noch, die UdSSR hielt sich an die in Jalta übernommenen Verpflichtungen und griff die Japaner im August in der Mandschurei an. Aber die Abwürfe der Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki waren schon als deutliches Zeichen gegen die Sowjetunion gerichtet.

Eine Weltfriedens- oder Weltgewaltordnung?

Die UNO-Charta ist keine Weltverfassung, sie baut auf der Souveränität und Gleichheit aller ihrer Mitglieder auf, wie sie gleich zu Beginn in Art. 2 Z. 1 betont. Das bedeutet, dass sie gleichzeitig ein Interventionsverbot in die inneren Angelegenheiten der Staaten ausspricht (Art. 2 Z. 7), welches nur durch Zwangsmaßnahmen durchbrochen werden kann, die der Sicherheitsrat im Fall der Störung des internationalen Friedens ergreift (Kapitel VII, Art. 39 ff). Denn die zentrale Aufgabe der UNO, wie sie in der Charta formuliert wird, ist die Friedenssicherung zwischen den Staaten, gleichgültig wie deren innere Verfassung ist. Die UNO hat auch die Souveränität einer Diktatur zu achten, solange sie keine Gefährdung oder Störung des internationalen Friedens darstellt.

Doch die Ohnmacht der UNO in zahlreichen Konflikten ist allzu offensichtlich. Sie konnte ihren Anspruch weder in der Zeit des Kalten Krieges noch in der neuen Ära nach dem Untergang des sozialistischen Lagers wirklich einlösen. Weder ihr Einsatz gegen den Irak im zweiten Golfkrieg 1990 noch ihre Untätigkeit beim Völkermord in Ruanda 1994 oder ihre Umgehung durch die NATO im Krieg gegen Jugoslawien 1999 und durch die USA und Großbritannien im Krieg gegen Irak 2003, der Missbrauch ihrer Resolution im Krieg gegen Libyen 2011 und ihre Unfähigkeit, die jahrzehntelange und immer wieder

von Kriegen verschärfte Besetzung Palästinas durch Israel und den Krieg in Syrien zu beenden, haben den Glauben in die Handlungsfähigkeit der UNO schwer erschüttert.

In Zeiten, in denen die alte West-Koalition des Kalten Krieges im neuen G7-Gewand auf eine harte Konfrontation mit Russland und China zusteuert, mehren sich die Zweifel, ob ein kollektives Sicherheitssystem auf der Basis der UNO-Charta überhaupt in der Lage ist, die Eskalation in politische Bahnen zu lenken und den Frieden zu bewahren. An Reformvorstellungen für die UNO und ihre Charta fehlt es nicht. Doch der Frieden hängt nicht am Wortlaut der Charta. Es fehlt den Großmächten der Wille, an ihren Privilegien und ihrer Souveränität Abstriche hinzunehmen, sich selbst den Regeln eines kollektiven Sicherheitssystems zu unterwerfen, die souveräne Gleichheit aller Staaten ernst zu nehmen und ihre imperialistischen Ambitionen und Methoden zu zügeln. Die meisten Vorschläge zur Modernisierung und Anpassung der Charta an die neue Weltordnung laufen darauf hinaus, die engen Fesseln des absoluten Gewaltverbots (Art. 2 Z. 4) zu lockern und den Herren dieser Welt weitere Möglichkeiten zur militärischen Intervention in die schwächeren Länder zu eröffnen. Statt einer Weltfriedensordnung also eher eine Weltgewaltordnung, wie sie nicht nur von Gauck und von der Leyen, sondern auch von Intellektuellen wie Enzensberger und Hondrich¹ empfohlen wird?

Schon lange ist das Selbstverteidigungsrecht, welches Art. 51 jedem Staat gegen einen unmittelbaren Angriff zugesteht, weit in das undefinierbare Vorfeld präventiver, ja präemptiver Kriegsführung (Irakkrieg, 2003) ausgedehnt worden. Mit der Verlängerung des Antiterrorkampfes gegen AlQaida vom Oktober 2001 bis heute weit über 10 Jahre hinaus ist Art. 51 vollkommen pervertiert worden. Man kann auf eine formelle Vertragsänderung verzichten, da man sie im Konsens der Nato-Staaten stillschweigend ohne großen Widerstand vollzogen hat. Eine ähnliche stillschweigende Operation droht dem Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4) mit der in der Interventionsdebatte populär gewordenen „Schutzverantwortung“ (responsibility to protect). Die Staaten sollen den Schutz von Menschen übernehmen, wenn der eigene Staat ihn nicht mehr gewährleistet. Die ursprüngliche Intention, die der damalige Generalsekretär der UNO Kofi Annan im Jahre 2000 mit der Entwicklung dieses Konzeptes verband, die Umgehung der UNO, wie bei dem Angriff der NATO auf Ex-Jugoslawien 1999, bei zukünftigen Konflikten zu verhindern, droht in ihr Gegenteil gewendet zu werden. Obwohl in dem Dokument ausdrücklich jede militärische Durchsetzung der Schutzverantwortung dem Sicherheitsrat vorbehalten bleibt - wie es die Charta vorschreibt -, wird immer wieder versucht, mit dieser inzwischen allgemein anerkannten Schutzverantwortung ein eigenständiges Interventionsrecht zu begründen. Offensichtlich soll die politisch zweifelhafte und völkerrechtlich nicht zu begründende „humanitäre Intervention“ stillschweigend wieder eingeführt und das Gewaltmonopol des Sicherheitsrat untergraben werden.

Gibt es eine Alternative?

Ein permanenter Stein des Anstoßes ist das Veto der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – eine der am meisten kritisierten Konstruktionen der UNO-Charta. Zweifelsohne ein Relikt der unmittelbaren Nachkriegszeit und permanente Mahnung, nicht zu vergessen, wer in der Welt das Sagen hat - ein Eckstein des hegemonialen Weltsystems, noch unantastbarer als das Atomwaffenmonopol. Doch würde es schwer

¹ K. O. Hondrich, Neue Züricher Zeitung v. 22./23. 3. 2003.

fallen, überzeugend zu begründen, dass ohne das Veto die Welt eine friedlichere, freiere und demokratischere wäre. Die ewige Klage über Ohnmacht und Blockade der UNO durch das Veto würde weniger laut ausfallen, wenn man dem Sicherheitsrat die Zwangsmittel verschafft hätte, die die Charta in den Art. 43 ff. vorgesehen hat. Doch die großen Mächte wollten auf ihre militärische Souveränität nicht verzichten und der UNO weder ihre Streitkräfte zur Verfügung stellen noch sie einem Generalstabsausschuss (Art. 47) beim Sicherheitsrat unterstellen. Stattdessen drängten die USA, Großbritannien und Frankreich Generalsekretär Ban Ki Moon, mit dem damaligen Generalsekretär der NATO de Hoop Scheffer im September 2008 ein Abkommen zur „Einrichtung eines Rahmens für Beratung, Dialog und Zusammenarbeit, einschließlich eines Austauschs und Dialogs zu politischen und operationalen Fragen“ abzuschließen. Ein Affront gegen China und Russland aber auch gegen die «blockfreien» Staaten und ein schwerer Verstoß gegen die militärpolitische Neutralität der UNO.

Schon jetzt sind die Militärdoktrinen der USA von und der EU in ihrer offensiven und präventiven Ausrichtung kaum mit der UNO-Charta vereinbar. Dennoch, der Abschied von zwingenden Prinzipien der UNO-Charta würde zugleich der UNO selbst das Genick brechen. Denn sie wäre in ihrer zentralen Aufgabe der Friedenssicherung ohne das Gewaltmonopol des Kapitel VII der Charta des entscheidenden Hebels gegenüber den militärischen Großmächten beraubt. Wir stehen nach wie vor dem Paradox, dass niemand die UNO auflösen will und dass auch ihre größten Gegner sich immer wieder der Legitimation stiftenden Kraft der Charta versichern wollen. Wir müssen aber erkennen, dass ein System der kollektiven Sicherheit allein auf der Basis eines für alle gleich geltenden Rechts – die Vision Wilsons – mit dem Zusammenbruch des alten Gleichgewichts der Kräfte (NATO – Warschauer Pakt) die imperiale Gefräßigkeit der Großmächte nicht stoppen kann. Denn nach wie vor hat der Satz Gültigkeit, den Thomas Friedman schon 1999 in der New York Times² geschrieben hat: „Die unsichtbare Hand des Marktes wird niemals ohne eine unsichtbare Faust funktionieren.“ Bleibt allerdings hinzuzufügen, dass die Faust von Zeit zu Zeit sich zeigen muss.

Wenn das die Lehre aus dem Rückfall der Gründerstaaten der UNO in den Zustand der völkerrechtlichen Barbarei ist, dann bleibt allein die Hoffnung, dass die zivilen Kräfte der Gesellschaften sich dem Völkerrechtsnihilismus ihrer politischen Eliten erfolgreicher entgegenstellen können. Ob die Aufnahme weiterer Staaten aus Asien, Afrika und Lateinamerika in den Sicherheitsrat als ständige Mitglieder das Gleichgewicht wiederherstellen kann, ist zweifelhaft. Zumindest ist diese seit langem erhobene Forderung eine sinnvolle und durchsetzbare Maßnahme zur Reformierung des Sicherheitsrats. Forderungen nach einer weiteren Demokratisierung der UNO durch eine stärker kooperative Struktur, die den schwächeren Staaten ein größeres Gewicht einräumt, müssen berücksichtigen, das sie zwei Drittel der Mitglieder der Vereinten Nationen „einschließlich aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats“ (Art. 108) überzeugen müssen. Wichtiger allerdings ist es, die Staaten an die bestehenden Regeln der Charta zu binden, das würde bereits einen erheblichen Gewinn für den Frieden in der Welt bringen.

Norman Paech

² Th. L. Friedman, New York Times, v. 28. 3. 1999.