

Die Wandlung eines Fossils

Von Peter Müller

Der Frust des US-Botschafters bei der UNO, John Danforth, war ungewöhnlich deutlich zu spüren. Nachdem die Weltorganisation sich vergangenen Dienstag wieder nicht auf eine Entschließung hatte einigen können, die Menschenrechtsverletzungen in Darfur zu verurteilen, vergaß der Diplomat sein Geschäft: "An Tagen wie diesen fragt man sich, wozu die UN-Vollversammlung überhaupt nützlich sein soll."

Nicht nur die Amerikaner reden in diesen Tagen von einer Krise der UNO. Auch Freunde der Weltorganisation konstatieren Reformbedarf: Auf Krisen wie im Sudan reagieren die UN mit der Geschwindigkeit eines Fossils. Die auf dem Millenniumgipfel selbstgesteckten Ziele vor allem in der Entwicklungspolitik drohten weit vor dem angepeilten Datum 2015 Makulatur zu werden. Und das Placet der UNO bei kriegerischen Konflikten wie im Irak scheint schon längst nicht mehr gefragt.

Ein Papier, das kommenden Mittwoch in New York UN-Generalsekretär Kofi Annan übergeben wird, soll Abhilfe schaffen und der UNO die Initiative bei Konfliktlösungen zurückbringen.

Das Experten-Gremium, das Annan vor einem Jahr eingesetzt hatte, hatte sich mit der Reform des Sicherheitsrates auseinandersetzen und mit der Frage, wie der Aufsichtsrat der Weltgemeinschaft auf Krisen reagieren kann. Wichtige Teile des Papiers sind bereits an die Öffentlichkeit gelangt - und auf Kritik gestoßen.

Umstritten ist vor allem die Frage, wann in internationalen Beziehungen zu den Waffen gegriffen werden darf. Bislang ist der Einsatz von Gewalt mit Autorisierung des Sicherheitsrates erlaubt und zur Selbstverteidigung.

In den vergangenen Jahren wurden diese klaren Regeln aufgeweicht, zum Teil auch, weil sie der Realität nicht mehr gerecht wurden. Vor allem amerikanische Völkerrechtler konstatierten schlicht, daß das Gewaltverbot nicht mehr gelte - einfach deshalb, weil sich ohnehin keiner mehr daran halte. Die Sicherheitsdoktrin, die die USA vor zwei Jahren veröffentlicht hatten, machte das deutlich: Darin nahmen die USA das Recht für sich in Anspruch, Staaten, die Massenvernichtungswaffen herstellen oder horten, mit Präventivschlägen anzugreifen. Mit derzeitigem Völkerrecht ist das nicht vereinbar. Heftig umstritten war auch die Legalität des Nato-Einsatzes 1998 im Kosovo. Hier bemühten viele Rechtsgelehrte ungeschriebenes Gewohnheitsrecht, um diese sogenannte humanitäre Intervention zu rechtfertigen.

Nach Willen des Gremiums soll zukünftig Gewalt eingesetzt werden können, wenn fünf Kriterien erfüllt sind, egal ob es sich um gewöhnliche Kriege, interne Konflikte oder Selbstverteidigung handelt. Beispielsweise muß die Bedrohung ernst sein, die Gewaltanwendung maßvoll und letztes Mittel nach dem Scheitern diplomatischer Lösungen.

Diese Kriterienliste stößt bei Experten auf Kritik, vor allem, weil vage Begriffe und subjektive Auslegungen zu willkürlichen Ergebnissen zu führen drohen. "Das kann sehr gefährlich werden", sagt Professor Rüdiger Wolfrum, Direktor des Max-Planck-Instituts für Völkerrecht in Heidelberg. "Menschenrechtsverletzungen im Kosovo dürfen von einem westlich dominierten Sicherheitsrat nicht anders eingeschätzt werden als in Darfur." Wolfrum hätte sich lieber Vorschläge gewünscht, "wie der Sicherheitsrat entscheidungsfreudiger gemacht werden könnte".

Vor allem in Deutschland wurde mit Spannung erwartet, wie sich die Experten die Zusammensetzung eines neuen Sicherheitsrates vorstellen. Nach Informationen aus Diplomatenskreisen schlagen die Experten zwei Varianten vor, um das Gremium repräsentativer zu gestalten (siehe Grafik). Eine Option sieht eine neue Form der vierjährigen Mitgliedschaft vor. Der Bundesregierung würde dies nicht gefallen, denn deren Ziel ist ein permanenter Sitz, wie ihn die andere Lösung verspricht. Bei der Frage, ob daran wie bei den bisherigen ständigen Mitgliedern ein Vetorecht geknüpft wird, sind die Deutschen angeblich verhandlungsbereit.

Wichtige Themen fehlen in dem Reformpapier. Und die Liste der offenen Fragen ist lang: Wie geht das Völkerrecht, also das Recht zwischen Staaten, mit anderen, neuen Akteuren um? Mit Terroristen ohne Heimat, mit Staaten ohne Staatsgewalt (failed states), mit weltweit agierenden Unternehmen? "Es besteht die Gefahr, daß man glaubt, mit der Sicherheitsratsreform hätte sich die größere Reform der UNO erledigt", sagt Thorsten Benner vom Global Public Policy Institute, einem Think-Tank in Berlin, der bei kleineren Projekten mit der UNO zusammenarbeitet.

Für Völkerrechtler Wolfrum ist ungeklärt, welche Rolle die UNO nach einem Krieg bei der Befriedung eines Landes spielen soll. "Im Irak ist die gleich null."