

*Patricia Schneider*

## **Die Vereinten Nationen heute: Die Sicht der Praktiker**

### *Einleitung*

Im Rahmen der Arbeiten zu dem am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg angesiedelten interdisziplinären Forschungsprojekt „Frieden durch Recht – Normative Grundlagen, institutionelle Rahmenbedingungen, Instrumente und Mechanismen der Gewaltprävention und der friedlichen Streitbeilegung“<sup>1</sup> hatte die Autorin mit ihrer Kollegin Jana Hasse die Gelegenheit, vom 29.5. bis 6.6.2000 in New York die unterschiedlichsten Gesprächspartner zu interviewen. Hintergrundgespräche wurden geführt mit den Rechtsberatern der Ständigen Vertretungen Großbritanniens und Kanadas, mit einem hochrangigen Beamten aus dem Büro des Generalsekretärs, der „rechten Hand“ des Direktors des New Yorker Büros der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, dem Leiter des Büros zur Koordination der Humanitären Hilfe, einem Mitarbeiter der Peacekeeping-Abteilung der u.a. für Kosovo zuständig ist, einer hochrangigen, langjährigen Mitarbeiterin aus der Politischen Abteilung, die für den Sicherheitsrat zuständig ist, und einem weiteren Mitarbeiter aus der selben Abteilung, der sich mit der Politikplanung des VN-Sekretariats beschäftigt. Des weiteren fand ein Treffen mit dem ehemaligen Direktor der Rechtsabteilung statt, der auch im Sekretariat der International Law Commission tätig war und an der Konferenz zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes mitarbeitete. In der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland stand ein Mitarbeiter, der u.a. im Reformausschuss des Sicherheitsrates tätig ist, für ein Gespräch zur Verfügung. Da den Interviewpartnern auf ihren Wunsch Vertraulichkeit zugesichert wurde, werden ihre Statements ohne Nennung von Namen, nur dort wo es von Bedeutung ist, unter personenbezogener Zuordnung wiedergegeben.

Zudem gelang die Herstellung von Gesprächskontakten mit Expertinnen und Experten außerhalb des VN-Systems: Wir sprachen mit Prof. Benjamin Ferencz, Ankläger beim Nürnberger Militärtribunal im Einsatzgruppenprozess und Protagonist der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes; Cesare Romano, der an der New York University am „Center on International Cooperation“ am

---

<sup>1</sup> Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanziell gefördert. Für die Unterstützung bei der Anbahnung von Gesprächskontakten ist dem Auswärtigen Amt und der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen zu danken.

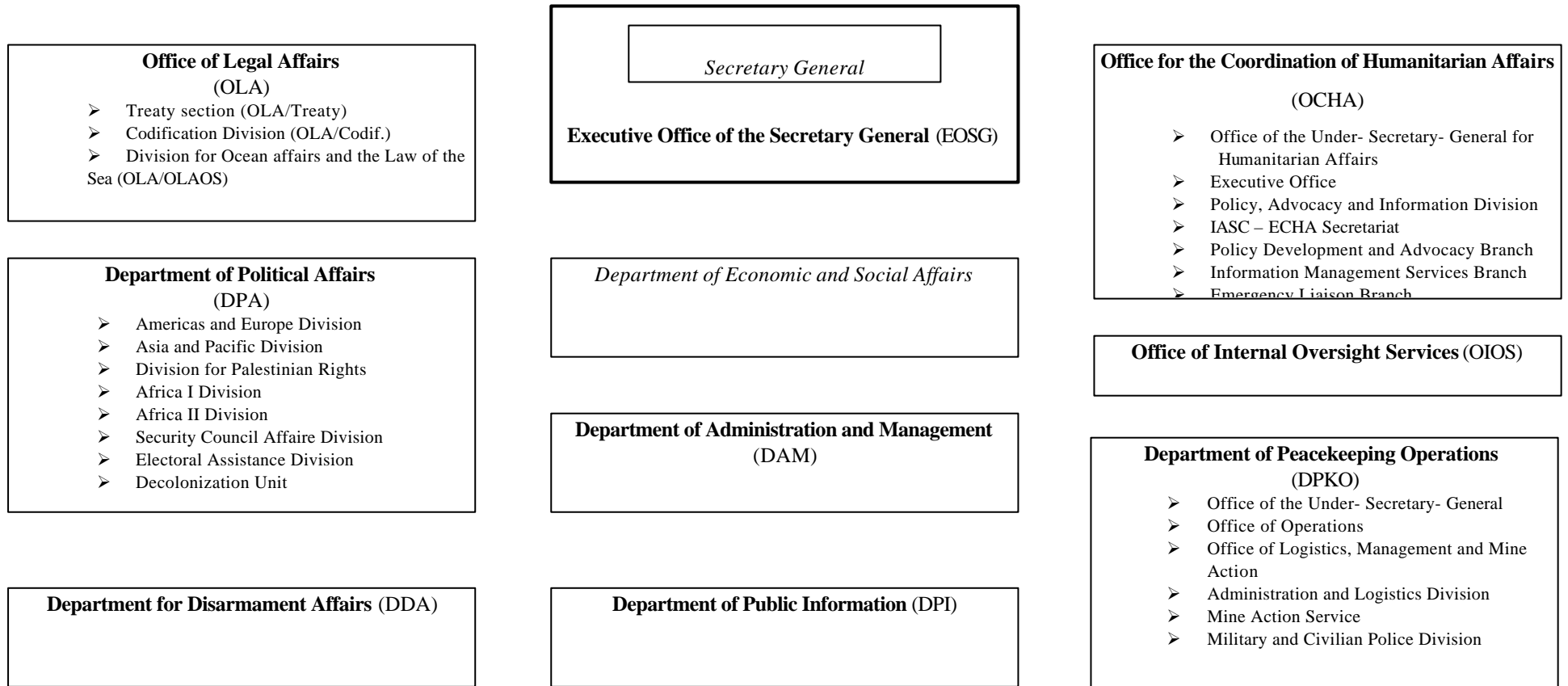
Projekt über Internationale Gerichte und Tribunale arbeitet; Jean Krasno, Politikprofessorin an der Yale Universität und Leiterin des Wissenschaftlichen Beirats der VN (Academic Council on the United Nations System); Ruth Wedgewood, Juraprofessorin in Yale, Direktorin des Projektes „Internationale Organisationen und Recht“ sowie Außenpolitikberaterin der US-Regierung (Council on Foreign Relations).

Gesprächsthemen waren die Arbeitsweise des Sicherheitsrates, der Generalversammlung und des Generalsekretärs, die Reform der Vereinten Nationen, die Rolle der USA, die Rolle der NGOs, Humanitäre Interventionen, die Entwicklung im Peacekeeping-Sektor, Menschenrechte, Humanitäres Völkerrecht, Humanitäre Hilfe, Internationaler Gerichtshof, Straftribunale und Internationaler Strafgerichtshof sowie die Arbeit der International Law Commission und die Rolle Deutschlands in den Vereinten Nationen.

Die Ergebnisse der Gespräche werden in systematischer und strukturierter Weise dargestellt, anschließend werden sie analysiert und kritisch eingeschätzt.

Wenngleich der begrenzten Anzahl der Befragten wegen Repräsentativität in einem empirisch-statistischen Sinne nicht beansprucht werden kann, so deuten doch interessante Informationen aus erster Hand auf eine Reihe aktueller Trends hin, deren Kenntnis bei der Einschätzung der künftigen Entwicklung des Systems der Vereinten Nationen von Nutzen sein könnte.

## Das Sekretariat der Vereinten Nationen in New York



## 1. Der Sicherheitsrat

Im Zusammenhang mit der Somalia-Krise (Res. 751 von 1992)<sup>2</sup> engagierte sich der Sicherheitsrat (SR) in humanitären Angelegenheiten innerhalb eines Staates und revidierte dadurch seine Definition einer „Friedensbedrohung“.<sup>3</sup> Das immense menschliche Leiden, das auf den Bildschirmen zu sehen war, begünstigte diese Entwicklung. Als Argument für die Neudefinition von Friedensbedrohung dienten etwa die Flüchtlingsströme, die Nachbarländer destabilisieren können, was wiederum Auswirkungen auf die internationale Gemeinschaft hat. Der Sicherheitsratsmitarbeiterin zufolge ist eine internationale Komponente im Sinne einer zwischenstaatlichen Auseinandersetzung mithin nicht mehr zwingend notwendig, wenn es sich um eine humanitäre Katastrophe handelt. Dies sieht der britische Rechtsberater anders: Er behauptet, dass, damit der Sicherheitsrat Maßnahmen für „internationalen Frieden und Sicherheit“ ergreifen kann, der Konflikt eine internationale Komponente haben müsse, und wenn es nur die Flüchtlingsströme seien.

Bemerkenswert ist, dass die Häufigkeit der Treffen des SR signifikant zugenommen hat: Tagte man früher eher sporadisch, so kommt man jetzt praktisch täglich zusammen. In den Neunziger Jahren haben ebenso viele Treffen stattgefunden, wie in all den Jahren zuvor zusammengenommen.

Zur Funktionsweise des Sicherheitsrates konnten folgende Informationen gewonnen werden: Es gibt drei Arten von Treffen: „public“, „informal“ und „private“. Auf den „public meetings“ werden nur Statements abgegeben, es finden weder Diskussionen noch Verhandlungen statt. Selbst auf den private meetings (nur die 15 Mitglieder plus eventuell auf Antrag zugelassene sonstige Staaten) wird nicht diskutiert. Nicht-Mitglieder des SR dürfen das Wort nur dann ergreifen, wenn alle Sicherheitsratsmitglieder zustimmen. Da die westlichen Staaten nicht zulassen wollen, dass der jugoslawische Botschafter spricht, sperren sich China und Russland gegen ein Rederecht für den deutschen Vertreter („tit for tat“). Die „private meetings“ wurden 1999 auf deutsche Initiative hin wiederbelebt. Nicht-Mitglieder des Sicherheitsrats haben dort Gelegenheit, eine Liste mit Desideraten an die Mit-

---

<sup>2</sup> In der Resolution 751 des Sicherheitsrates vom 24. April 1992 heißt es im Wortlaut: „*Deeply disturbed by the magnitude of the human suffering caused by the conflict and concerned that the continuation of the situation in Somalia constitutes a threat to international peace and security ...*“

<sup>3</sup> Da die UN-Charta ursprünglich die Beziehungen der Staaten untereinander regeln sollte, galten nur gewaltsame Auseinandersetzungen, die auf andere Staaten übergreifen konnten, als „Friedensbedrohung“. Jede Einmischung in innere Angelegenheiten wurde als Eingriff in die Souveränitätsrechte zurückgewiesen.

glieder weiterzuleiten, in der Hoffnung, dass ihre Argumente von einem von ihnen aufgenommen und vorgetragen werden. Nichtsdestotrotz bleiben sie Teilnehmer „zweiter Klasse“.

Die fünf ständigen Mitglieder des SR (P-5) haben ihre eigenen Arbeitsmethoden. Ein jeweils für drei Monate bestellter Koordinator stellt Räumlichkeiten für Treffen etc. zur Verfügung, auf denen Konzepte zur Abstimmung von Vorgehensweisen entwickelt werden. Da viele Staaten einen oder mehrere Konfidenten unter den P-5 haben, erhalten sie von diesen Informationen über die Ergebnisse der Zusammenkünfte und können versuchen, die mit ihnen verbundenen Staaten in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Die Provisional Rules of Procedure (PROP) finden nur auf öffentliche Zusammenkünfte Anwendung (nicht auf die „informal meetings“, deren Ursprünge in die Achtziger Jahre zurückverfolgt werden können). Da die PROP mehr prozedural als politisch ausgerichtet sind, wird aus Flexibilitätsgründen auf die Schaffung formeller Regeln verzichtet. Auf dieser Basis war es z.B. relativ unproblematisch, von fünf offiziellen Sprachen auf sechs (inklusive Arabisch) überzugehen. Der Sicherheitsrat verfährt weiterhin nach den PROP, da dieses Provisorium es ihm erlaubt, seine Regeln nach Belieben selbst auszulegen: was nicht explizit verboten ist, wird gemacht.

Frustrierend für Nicht-P-5-Mitglieder des SR sei insbesondere das „unsichtbare Veto“, d.h. die Tatsache, dass bestimmte Themen gar nicht erst diskutiert werden, sollte ein P-5 Staat vertraulich seine Ablehnung signalisieren. Die Vertraulichkeit des Verfahrens schützt den Akteur vor der Übernahme der Verantwortung für die Konsequenzen seines Handelns und erspart ihm darüber hinaus die Peinlichkeit, es begründen zu müssen.

Als Musterbeispiel kann der Fall Kosovo dienen: Die im SR vertretenen NATO-Staaten begründeten ihr Vorgehen damit, dass im Vorfeld Resolutionen genug beschlossen wurden, deren Bedingungen Jugoslawien nicht erfüllt hätte. Dieses Versäumnis würde eine Erlaubnis zu handeln implizieren. Um Kritik bzw. Ablehnung ihrer Militärintervention vorzubeugen, versuchten sie jede öffentliche Diskussion im SR zu verhindern.

Gelangt ein Thema dennoch auf die Tagesordnung und geht es um für die P-5 relevante Fragen, treffen diese vorher in einem exklusiven Zirkel zusammen, um das Problem zu diskutieren und sich zu koordinieren. Dies geschieht derzeit z.B. regelmäßig, wenn es um den Irak geht. Zuweilen hat dieses Prozedere den Vorteil, dass P-5-Staaten, die abweichende Meinungen vertreten, eher überzeugt

werden können, bestimmte Sichtweisen zu übernehmen. Problematisch ist dieses Verfahren, wenn in einem zusätzlichen Treffen die P-5 mit dem Generalsekretär ihre Vorgehensweise abstimmen. Dann würden Verhältnisse im Sinne von „faits accomplis“ schaffen, die nichtständige Mitglieder des SR in die unangenehme Lage bringen, dort erzielte Resultate kaum noch ablehnen zu können. Am wenigsten beliebt sind Entscheidungen der P-5, die dahin gehen, keine Entscheidung treffen zu wollen.

Aus allen diesen Gründen sind die „normalen“ VN-Mitglieder notorisch darauf angewiesen, mit einem der P-5 so enge freundschaftliche Kontakte zu unterhalten, dass dieser sich veranlasst sieht, Informationen über Vorgänge im SR weiterzugeben. Eine weitere Variante: Kanada, Australien, Neuseeland und die skandinavischen Staaten etwa wechseln sich im Sicherheitsrat ab und dienen einander gegenseitig als Informationsquelle.

Problematisch wirkt sich auch die inkohärente, teils sogar widersprüchliche Politik von SR-Mitgliedern aus. So kommt es vor, dass eine Vetomacht in ein und der selben SR-Sitzung im Rahmen unterschiedlicher Tagesordnungspunkte, je nach Interessenlage zwei Meinungen zum selben Thema vertritt.

Neu ist immerhin, dass Mary Robinson, die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der VN dem Sicherheitsrat – anstelle des Generalsekretärs – persönlich berichten darf, obwohl sich Russland und China lange dagegen sträubten. Auf diese Weise konnte zwischen Fragen von Menschenrechten und Humanitärem Völkerrecht eine Verbindung mit den Themen Frieden und Sicherheit hergestellt werden.

In diesem Zusammenhang mutet eine der vielen Facetten des Geschäftsalltags im SR geradezu absurd an: Die Lage in Tschetschenien darf im Sicherheitsrat gewöhnlich nicht einmal angesprochen werden; wenn doch, so wird sie in fast Orwellscher Diktion umschrieben mit „the situation in Northern Caucasus“. Mitarbeiter der VN riskieren gravierende Sanktionen bis hin zur Entlassung, wenn sie dieser Sprachregelung nicht folgen.

Prinzipiell sollten sich die Staaten erst dann an den Sicherheitsrat wenden, wenn ihre Regionalorganisationen bei der Lösung eines Problems versagt haben. Tatsächlich aber suchen viele Staaten oft Zuflucht beim Sicherheitsrat, da sie Regionalorganisationen als ineffizient betrachten, insbesondere in Afrika. Um einer Überlastung entgegenzuwirken, unterstützen die VN das regionale „institution building“ z.B. der OSZE.

Zuweilen erweisen sich bloße Lappalien als hinderlich für die tägliche Arbeit der VN: Einer der drin-

gendsten Wünsche der Sicherheitsratsmitarbeiterin ist die Bereitstellung eines größeren Raumes für die „informal meetings“<sup>4</sup> des Sicherheitsrates, damit z.B. auch „Gastredner“ oder Zuhörer zugelassen werden können. Zudem ist nur Platz für zwei Berater pro Vertreter eines SR-Mitgliedstaates, obwohl zeitweilig drei benötigt würden.

Deutschland finanzierte die Anschaffung einer Landkarte für den SR, auf der sich mit Computerhilfe Truppenbewegungen, Konfliktherde etc. darstellen lassen. Nach Ausscheiden ihres Vertreters aus dem SR<sup>5</sup> ist die BR Deutschland jedoch nicht mehr bereit, die Kosten für die Anlage (Bedienung, Wartung) zu tragen; sie wurden dem VN-Budget „aufgebürdet“.

Während der Sicherheitsrat die Themen Frieden, Sicherheit und Konfliktverhütung zu monopolisieren trachtet, besteht generell die Tendenz, die Generalversammlung zunehmend auf soziale u.ä. Themen zu beschränken.

## *2. Die Generalversammlung*

Im Vergleich zum Sicherheitsrat setzen die Resolutionen der Generalversammlung (GV) auch generelle Normen und Standards. Sie sind zwar nicht bindend, können aber den Abschluss internationaler Konventionen anregen oder zur Bildung von Gewohnheitsrecht beitragen. Ihre Rolle ist insofern nicht unbedeutend.

Überlegungen zur Nutzbarmachung der Generalversammlung zur Lösung innerstaatlicher Konflikte werden von den Gesprächspartnern keine Erfolgsaussichten bescheinigt. Die Option, dass Anliegen von Minderheiten und anderer innerstaatlicher Gruppierungen durch das Engagement von VN-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung Gehör finden könnten, wird äußerst skeptisch beurteilt: Da viele Staaten keine Einmischung in innere Angelegenheiten wünschen und unliebsame Fragen vermeiden wollen, wird sich keine Mehrheit für ein solches Vorhaben finden.

---

<sup>4</sup> Die Staatenvertreter sitzen im Raum für die „informal meetings“ im Kreis in alphabetischer Reihenfolge (so sitzen nicht etwa die P-5 zusammen). Die Übersetzer sitzen in Glaskabinen. Nur Mitglieder des Sicherheitsrates sind in dem Raum zugelassen. Ausnahme: Im Januar 2001 wechseln die nicht-ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die neuen dürfen ab September 2000 schon zuhören. Der offizielle Raum für die Sicherheitsratsitzungen ist hingegen großzügig angelegt: es haben vier Berater pro Ländervertreter Platz. Mitgliedstaaten und Presse sind zugelassen.

Auch die Alternative, die Generalversammlung für einen blockierten Sicherheitsrat einspringen zu lassen (im Sinne der „Uniting-for-Peace“-Resolution vom November 1950, mit der man versucht hat, Aufgaben des Sicherheitsrates auf die Generalversammlung zu übertragen), was auch im Zusammenhang mit der Kosovofrage angedacht wurde, will der Sicherheitsrat nicht unterstützen, da in seiner Sicht die Generalversammlung zu unberechenbar ist. Die P-5 besitzen schon aus Gründen der Abschottung ihrer Innenpolitik gegenüber internationalem Engagement ein gemeinsames Interesse daran, die Rolle der GV nicht aufzuwerten: Russland z.B. wegen Tschetschenien, China u.a. wegen Tibet. England und Frankreich etwa sind um des Erhalts ihrer privilegierten Stellung willen dagegen. Obwohl der SR theoretisch keine Möglichkeit hat, der GV solche Aktionen zu untersagen, ergeben sich bei fehlender Unterstützung praktische Probleme: Auf die Frage etwa, ob man bei einer (ohnehin illusorischen) Ermächtigung der GV zu Entscheidungen über Militäreinsätze eine Art „opting out“-Klausel vereinbaren könnte, derzufolge nur die Staaten die Konsequenzen tragen müssten, die zugestimmt haben, wurde bemerkt, dass gerade die Staaten, die imstande wären, militärische Gewalt effektiv einzusetzen, sich dann weigern würden, an der Durchführung und Finanzierung des Militäreinsatzes teilzunehmen.

### *3. Der Generalsekretär*

Der Generalsekretär (GS) spielt im Rahmen der Konfliktschlichtung eine besondere Rolle: Als unparteiisches Organ der VN genießt er in diesem Kontext besonderes internationales Ansehen und Vertrauen bei Konfliktparteien.

Auf die Frage, ob es für den GS nicht vorteilhaft wäre, dabei auf die Expertise des IGH in Form eines Rechtsgutachtens zurückzugreifen, wurde den Rechtsberatern des Office of Legal Affairs eine fast judizielle Funktion zugeschrieben, die dies überflüssig mache: Der GS behandelt ihren Rat wie ein Rechtsgutachten. Im Peacekeeping-Department hat man jedoch die Erfahrung gemacht, dass die Rechtsabteilung dazu tendiert, Argumente zusammenzustellen, die die vorgefassten Überzeugungen der Auftraggeber bestätigen.

---

<sup>5</sup> Deutschland war 1995 und 1996 für zwei Jahre als nicht-ständiges Mitglied im SR vertreten.

Zur Frage, ob der Zugang zu nationalen Geheimdienstinformationen vorteilhaft sei, gibt es unterschiedliche Ansichten. Während der Mitarbeiter des Generalsekretärs dem positiv gegenübersteht, hält ein Angehöriger des Peacekeeping-Department das nicht für notwendig: Sobald eine Mission vor Ort ist, gibt es keine Informationsprobleme mehr. Vor Beginn einer Mission ist die Informationslage allerdings heikler. Geheimdienstinformationen gelangen auch über die Botschafter der ständigen Vertretungen an die VN; bisher haben sich diese Informationen aber als irrelevant erwiesen.

#### *4. Die Reform der Vereinten Nationen*

Seit längerem gibt es Bemühungen, die VN, insbesondere den Sicherheitsrat, zu reformieren und die Organisation effektiver und repräsentativer zu gestalten. So legte beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat der VN 1995 einen Forschungsbericht mit Reformvorschlägen vor. Mittlerweile ist der Reformprozess allerdings ins Stocken geraten, da insbesondere den Sicherheitsratsmitgliedern weitreichende Änderungen zu riskant erscheinen und sich zunehmend wieder die Überzeugung durchsetzt, dass der Sicherheitsrat hinreichend gut funktioniere. Zwar besteht im Blick auf die Erweiterung des SR ein weitgehender Konsens; gleichzeitig gibt es aber die Befürchtung, dass eine solche Charta-Änderung weiteren Änderungen Tür und Tor öffnen könnte. Wichtiger sei: Würde man die bestehenden Möglichkeiten auch nur zur Hälfte ausschöpfen, könnte diese Welt anders aussehen.

Eine Charta-Änderung müsste mehrere Hürden überwinden: Es würde zum einen die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung benötigt, darunter die aller ständigen Mitglieder des SR. Zum anderen wäre eine Ratifizierung durch eine entsprechende Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich, deren Chancen auch von den jeweiligen innergesellschaftlichen Faktoren abhängen.

Ein Reform-Ausschuss beschäftigt sich seit Jahren mit Konzepten für eine Reform des Sicherheitsrates, die dessen Erweiterung und sonstigen Fragen betrifft. Die Staaten, die sich selbst gern im Sicherheitsrat vertreten sähen, blockieren die Einigung selbst auf solche Kandidaten, die im Prinzip schon feststehen (Japan, Deutschland). Auch Staaten ohne diese Aspiration mauern: Einige asiatische Länder widersetzen sich dem Anliegen Japans, ständiges Sicherheitsratsmitglied zu werden; für mehrere europäische Staaten gilt dasselbe im Falle Deutschlands. Andere Staaten können sich untereinander

nicht einig werden, wen sie als ihren Regionalvertreter im Sicherheitsrat sehen wollen. Daher ist der Ausschuss momentan praktisch handlungsunfähig.

Die P-5 haben kein besonderes Interesse an der Reform; bisherige Verlautbarungen sind reine Lippenbekenntnisse. Das strukturelle Problem bleibt: Jede Reform des Sicherheitsrats würde die Zustimmung der P-5 voraussetzen. Der Prozess befindet sich in einer Sackgasse. Eine Neuregelung des Veto-Rechts ist nicht absehbar: Die P-5 wollen nicht riskieren, dass Entscheidungen gegen sie getroffen werden könnten, etwa in Form eines Beschlusses über eine „Humanitäre Intervention“. Sie würden sich allenfalls auf eine Begründungspflicht für die Einlegung eines Vetos einlassen.

Als gangbarer Weg könnte sich zumindest eine größere Öffnung des SR gegenüber nichtprivilegierten Mitgliedern erweisen, etwa durch die Verminderung der Zahl der internen „informal consultations“<sup>6</sup> zugunsten transparenter Prozeduren.

Von Gesprächspartnern wurde sogar die Meinung vertreten, die Reformunfähigkeit der VN könnte zu ihrem Scheitern führen, wenn es ihnen weiterhin nicht gelänge, angemessen mit innerstaatlichen Kriegen umzugehen und Finanzmittel einzuwerben, die ihnen erlauben, Armut, als wichtige Ursache von Konflikten, zu bekämpfen. Auch die Einschätzung des Mitarbeiters des Generalsekretärs geht in diese Richtung: Es bestünden keine Aussichten auf wirkliche Reformen („not in my life time“). Er hat jedoch eine positive Vision für die etwas entferntere Zukunft: Die Zeit der VN komme erst noch. Die Defizite der VN lägen weniger in ihrer Struktur, als in der zivilen (demokratischen) Struktur der Mitgliedstaaten, die häufig nur unzureichend entwickelt sei, und in einem übersteigerten Souveränitätsdenken, insbesondere in neuetablierten Staaten.

Die Mitarbeiterin des Sicherheitsrats meint zwar auch, dass es eine grundlegende Reform der VN weder auf absehbare Zeit noch längerfristig geben wird, weist aber darauf hin, dass auf informeller und pragmatischer Ebene schon einiges erreicht worden sei: Das VN-System entwickelt sich eigen dynamisch aus sich selbst heraus. In der Charta waren z.B. Straftribunale, die Errichtung und Ausweitung der Departments of Peacekeeping bzw. Political Affairs, und (neuerdings) der Bereich der Wahlbeobachtung nicht vorgesehen. Diese Entwicklungen und die Intensivierung der Arbeit des Sicherheitsrats verdanken sich dem Ende des Kalten Krieges.

---

<sup>6</sup> Die Mitarbeiterin des SR erklärt, warum ohne die „informal consultations“ das System nicht funktioniere: dort könne man eben weniger formal, umständlich und vorsichtig kommunizieren. Der andere Ton, die andere Atmosphäre, sowie die Möglichkeit sensitive Informationen zu geben, führe auch zu anderen Ergebnissen.

## 5. Die Rolle der USA

Das Budgetproblem der VN ist ganz wesentlich ein Problem zwischen den Vereinten Nationen und ihrem Hauptbeitragszahler, den USA. Auch künftig wird politischer Druck vonnöten sein, um deren Zahlungsmoral zu heben. Den Kern des Problems stellt die republikanische Mehrheit im Kongress dar, die sich auch aus innenpolitischen Gründen gegen die ordnungsgemäße Erfüllung von Verpflichtungen sträubt. Andere Staaten haben sich an den USA ein Beispiel genommen, so dass jetzt 24 Länder mit ihren Zahlungen ebenfalls so weit im Rückstand sind, dass ihnen der Verlust ihres Stimmrechts in der Generalversammlung droht (siehe unten).

---

*United Nations*

*A/55/345/Add.1*

---

*General Assembly*

***Distr.: General***

5 September 2000-09-08

Original: English

---

Fifty-fifth session

Agenda item 124 of the provisional agenda\*

**Scale of assessments for the apportionment  
of the expenses of the United Nations**

**Letter dated 5 September 2000 from the Secretary-General  
to the President of the General Assembly**

1. At present, 26 Member States are in arrears under the terms of Article 19 of the Charter of the United Nations, which states as follows:

“A Member of the United Nations which is in arrears in the payment of its financial contributions to the Organization shall have no vote in the General Assembly if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it for the preceding two full years. The General Assembly may, nevertheless, permit such a Member to vote if it is satisfied that the failure to pay is due to conditions beyond the control of the Member.”

2. The minimum payments necessary to reduce the amounts owed by those Member States on their contributions so that they remain below the gross amount assessed for the preceding two full years (1998-1999) are the following:

---

*United States dollars*

---

Burundi	159 706.48
Cape Verde	130 814.00
Central African Republic	260 643.00
Chad	34 653.00
Comoros	766 452.00
Dominica	87 730.00
Gambia	127 834.00
Georgia	6038 657.00
Grenada	30 812.49
Guinea	83 957.00
Guinea-Bissau	412 752.00
Haiti	17 646.00
Iraq	11129 038.00
Liberia	1 088 308.00
Mauritania	164 533.00
Niger	279 105.00
Republic of Moldova	2 456 278.00
Rwanda	19 474.89
Saint Vincent and the Grenadines	114 933.00
Sao Tome and Principe	543 152.00
Seychelles	137 405.00
Sierra Leone	135 552.00
Somalia	944 552.00
Tajikistan	2 146 236.00
Togo	103 543.00
Yugoslavia	14 105 547.00

---

(Signed) Kofi Annan  
Secretary-General

*United Nations*

*A/55/345/Add.1*

---

*General Assembly*

***Distr.: General***

5 September 2000-09-08

Original: English

---

Fifty-fifth session

Item 124 of the provisional agenda\*

**Scale of assessments for the apportionment  
of the expenses of the United Nations**

**Letter dated 5 September 2000 from the Secretary-General  
to the President of the General Assembly**

**Addendum**

Further to my letter dated 1 September 2000 (A/55/345), I have the honour to inform you that Rwanda and Togo have made the necessary payments to reduce their arrears below the amount specified in Article 19 of the Charter.

(Signed) Kofi Annan  
Secretary General

\*A/55/150.

---

Was fehle sei eine pro-VN-aktive US-amerikanische Führung. Stattdessen dominierten Kräfte, die internationalen Organisationen skeptisch gegenüberstehen. Im Kongress sieht man die VN höchstens für Regionalkonflikte als nützlich an, in die man sich selbst nicht einmischen will, bzw. als „Notar“, der amerikanische Beschlüsse absegnet. Ein VN-Oberkommando über amerikanische Soldaten lehnt man strikt ab.

Missliebige Urteile und Beschlüsse des Internationalen Gerichtshofes wurden wiederholt ignoriert, u.a. unter Hinweis (wie im Fall LaGrand) auf Rechte der Bundesstaaten, die mittels völkerrechtlicher Verträge der USA nicht eingeschränkt werden könnten. Dieses Arguments wegen wird in neueren Verträgen sicherheitshalber eine sogenannte „federal clause“ eingefügt.

Kritisch zu sehen ist auch, dass die USA beim Beitritt zu Menschenrechtskonventionen Vorbehalte geltend machen. Unklar ist, ob das rechtlich zulässig ist; jedenfalls ist es problematisch.

Die äußerst reservierte Haltung dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) gegenüber, dessen Statut die USA nicht unterzeichnet haben, ist kurzsichtig, denn so können dessen Parameter, etwa die Wahl der Richter und Ankläger, nicht beeinflusst werden.<sup>7</sup> Letztlich wird auch die USA im wohlverstandenen Eigeninteresse beitreten müssen. Auch die internationale Seerechtskonvention ist in Kraft getreten und Norm geworden, obwohl nicht jedes Land sie ratifiziert hat. Für den IStGH bestehen analoge Perspektiven. Wie die Erfahrungen etwa im Fall Pinochet und nach der Einrichtung von Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda gezeigt haben, sind auch höchste politische Entscheidungsträger nicht länger immun, sondern können persönlich strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.

B. Ferencz wird deutlicher: Er nennt die amerikanische Position zum IStGH ausgesprochen unklug. Die USA wollen andere zwar gebunden sehen, sich selbst aber Dispens erteilen. Das Problem wurzelt im politischen System der USA. Selbst wenn die Administration den IStGH unterstützt, kann der Senat seine Zustimmung verweigern, daher bestehen derzeit keine Aussichten für einen baldigen Beitritt der USA zum IStGH-Statut.

Die USA als einzige Supermacht schätzen die Intervention Dritter in ihre internationalen Streitigkeiten

---

<sup>7</sup> Dies ist umso schmerzlicher für die USA, als dass sie trotzdem „subject to the court“ bleiben. Denn der IStGH ist u.a. dann zuständig, wenn der Staat, auf dessen Territorium das Verbrechen begangen wurde Vertragspartei des Statuts ist. Da sich US-amerikanische Soldaten häufig im Auslandseinsatz befinden, wäre es also denkbar, dass

nicht, seien es internationale Gerichte oder Vermittler, da sie auf ihre eigenen überlegenen Fähigkeiten vertrauen und mit dem Prinzip der „rule of law“ großzügig umgehen. Die Vermutung liegt nahe, dass sich dies nicht ändern wird, solange das internationale System ein unipolares bleibt.

### *6. Die Rolle der NGOs*

Der eigenmächtige NATO-Einsatz im Kosovo-Konflikt und andere Fälle haben die Glaubwürdigkeit und Autorität der VN beschädigt. Das Dilemma liegt darin, dass die Staaten primär ihr nationales Interesse vertreten, kein „good of the whole“: Das ist eben Realpolitik.

Ein zusätzliches Problem: Im Binnensystem von Staaten existieren widersprüchliche Einstellungen und Politikstrategien gegenüber den VN. Unterschiedliche Ministerien vertreten unterschiedliche Politiken, die sich gegenseitig blockieren können. In Krisenstaaten (Phänomen Staatszerfall) entfällt mangels einer handlungsfähigen Staatsgewalt jede Möglichkeit der Mitwirkung im VN-System.

Können die VN mehr als der kleinste gemeinsame Nenner der nationalen Interessen ihrer Mitglieder sein? Wie kann ein Konsens über ein gemeinsames, höheres Interesse gefunden werden? Das ist ein Kernproblem der VN. Den Institutionen, die für die Vertretung dieser Interessen prädestiniert sind, insbesondere dem Generalsekretär, fehlen die nötigen Kompetenzen und Machtmittel.

Auch die Generalversammlung kann diese Aufgabe nicht bewältigen, sei es wegen des Zwangs zu politischen Rücksichtnahmen oder gleichfalls unzulänglichen Entscheidungskompetenzen, selbst wenn ihre Mitglieder – wider alle Erfahrung – besten Willens wären.

Wenn also die Mitgliedstaaten der VN primär nationale Interessen vertreten und nicht die der Menschheit, dann müssen andere diese Rolle übernehmen, etwa nichtstaatliche Organisationen (NGOs). Sie sind jedoch zu zersplittert und widmen sich eher speziellen Interessen, die nur zum Teil komplementär sind. Zudem stehen sie in Konkurrenz um finanzielle Fördermittel. Vorstellbar wäre für den ehemaligen Mitarbeiter des Office of Legal Affairs die Einrichtung einer Art Generalversammlung der NGOs, die sich mit den verschiedensten Themen auseinandersetzt. Sie könnte ein Gegengewicht gegen die VN-Staatenorgane bilden und deren Arbeit kritisch begleiten, völkerverbindend wirken, gemeinsame Interessen identifizieren und dadurch u.a. zum Anwalt des die Soldaten auf dieser Grundlage vor dem IStGH verurteilt werden könnten.

bindend wirken, gemeinsame Interessen identifizieren und dadurch u.a. zum Anwalt des globalen Friedens werden.

Hierzu bedürfte es aber einer vorgängigen internen Einigung unter den NGOs, die sich divergierender Interessen und eingeschränkter Kompromissbereitschaft wegen aber als schwierig gestalten würde. Mit einer „World NGO“ ist auf absehbare Zeit daher nicht zu rechnen.

Die Chancen eines gemeinsamen Vorgehens stehen besser, wenn es um ein spezifisches Thema geht: So hatte sich eine Koalition von NGOs gebildet, die sich erfolgreich für die Einrichtung des IStGH einsetzte. Ihre Binnenkommunikation war ebenso effektiv wie ihre interne Arbeitsteilung. Beispielsweise wurde festgelegt, auf welchem Wege der interne wie externe Informationsfluss zu gewährleisten war, welche Organisation ihre Vertreter zu welchen Sitzungen der Staatenrepräsentanten sendet, oder wer welche Statements abgibt. Diese wurden überdies so gebündelt, dass nur drei statt an die hundert Statements zur Anhörung begutachtet werden mussten. Dies beschleunigte den Prozess der Verhandlungen über das IStGH-Statut erheblich, erleichterte den Mitarbeitern der VN ihre Arbeit beträchtlich und räumte zudem den NGOs einen hohen Grad an Selbstbestimmung ein. (Äußerst hilfreich war allerdings auch die Bildung der „like-minded states“-Koalition, die als weiterer Ansprechpartner für die Organisatoren der Konferenz diente.)

Generell muss der Einfluss der NGOs im VN-System als eher bescheiden bezeichnet werden, auch wenn manchen von ihnen ein offizieller Konsultativstatus eingeräumt wird. Es sind eher die westlichen Länder, in denen NGOs über genug Ressourcen und Freiheiten verfügen, um sich eine starke Basis sichern zu können. Besonders schlecht bestellt ist es um die nichtstaatlichen Organisationen in Staaten ohne funktionierende Zivilgesellschaft, insbesondere in der Dritten Welt. Ein Eintreten für eine Stärkung der Rolle der NGOs im VN-System ist von solchen Staaten kaum zu erwarten.

## *7. Humanitäre Interventionen*

Der Begriff „Humanitäre Intervention“ ist vage, beliebig und schillernd. Es bleibt in der Regel unklar, ob mit dem Begriff ein Eingriff mit oder ohne Sicherheitsratslegitimation gemeint ist. Manche fassen darunter die Aktivitäten im Nordirak oder Osttimor, Einsätze die mit der Billigung des Sicherheitsrates stattfanden, die meisten Gesprächspartner zählten dazu nur Aktivitäten ohne dessen Zustimmung,

wie etwa den Kosovo-Einsatz der NATO. Ungeachtet einiger Rückschläge (Russland und China im Fall Tschetschenien) seien die Aussichten für die Behandlung der „neuen“ Friedensbedrohungen in Form unglaublichen menschlichen Leids in innerstaatlichen Kriegen durch die Vereinten Nationen positiv. Dem tun prinzipiell auch Erfahrungen wie die in Somalia keinen Abbruch.

Mangels einer Zustimmung des Sicherheitsrats sollten regionale Organisationen einspringen können. Ein Eingreifen wird i.d.R. aber selektiv bleiben, da einzelstaatliche Interessen geografisch unterschiedlich verteilt sind. Zudem divergiert die grundsätzliche Haltung der Staaten gegenüber dem Konzept der Humanitären Intervention prinzipiell. Es bestehen aber auch staatenspezifische Aversionen gegen die Nutzung von Regionalorganisationen zu diesem Zweck. Die westlichen Staaten stehen dem Konzept „vorsichtig positiv“ gegenüber, andere Staaten sind dagegen.

Während wenig Bereitschaft besteht, Kriterien festzulegen, an denen sich ein Eingreifen oder Nicht-Eingreifen des Sicherheitsrats im allgemeinen messen lassen kann (die jetzige Selektivität schafft auch in der Sicht von VN-Mitarbeitern Legitimationsprobleme), wird dies für den Spezialfall der Humanitären Intervention immerhin diskutiert: Angesichts der Größe menschlichen Leids wird eine Untätigkeit des Sicherheitsrats in diesem Kontext von der Staatengemeinschaft als unerträglich empfunden.

So hat der Generalsekretär Kriterien für Humanitäre Interventionen vorgeschlagen. Andererseits ist Entwicklungsländern das Konzept eher suspekt. Aus Angst vor unwillkommenen Eingriffen in ihre Angelegenheiten unterstützen sie höchstens ein Eingreifen auf Einladung. Während die entwickelten Staaten nicht über Abrüstungsverpflichtungen und Humanitäre Interventionen als Verpflichtung reden wollen, vermeiden Staaten der Dritten Welt meist Menschenrechtsfragen und das Thema der Interventionen ohne Einladung (aus Angst vor ungewollten Eingriffen). Wie in einem stillschweigenden Abkommen rühren beide Parteien daher nicht an den sensiblen Themen.

Kriterien für eine Humanitäre Intervention werden als hochpolitisch angesehen. Die Hohe Kommissarin für Menschenrechte der VN schlug vor, u.a. das Prinzip der Proportionalität zu berücksichtigen sowie alle Seiten zu Subjekten des Internationalen Strafrechts zu machen.

Die Staaten selbst sind an der Fixierung „objektiver“ Kriterien nicht besonders interessiert, denn sonst müsste man begründen, warum beispielsweise in Europa eher interveniert wird als in Afrika. Politische Entscheidungsspielräume würden somit eingeschränkt. Gäbe es vereinbarte Kriterien, würden die Optionen zur Verweigerung eines Engagements entsprechend reduziert.

## *8. Peacekeeping*

Eine besondere Schwierigkeit bei Peacekeeping-Einsätzen in inneren Konflikten liegt in der Vielzahl unterschiedlichster Akteure (regionale Kräfte, NGOs, Warlords mit ökonomischen Interessen usw.). Diese Akteure haben verschiedene Agenden, die Situation ist in der Regel unübersichtlich.

Im Gegensatz zu zwischenstaatlichen Konflikten treten die größten Probleme erst nach dem Friedensschluss auf, da zentrale Gewalten zu dessen Implementierung fehlen. Immer häufiger sind demzufolge die VN gefordert. Das erfordert viel Diplomatie, politischen Willen und Geduld, was von Seiten der Mitgliedstaaten nicht immer ausreichend gewährleistet ist. Z.B. sollten für den Kongo trotz der Größe des Landes nur 5.000 Soldaten zur Verfügung gestellt werden. Die Ansprüche der Mitgliedstaaten an die VN sind hoch, ganz im Gegensatz zu ihrer Bereitschaft zur Erbringung eigener Leistungen. Ein weiteres Problem liegt darin, dass es oft keine klaren und effektiven Mandate mit ausreichender Mittel- und Kompetenzausstattung gibt. Bei zwischenstaatlichen Konflikten konnte man erwarten, dass sich die Regierungen an Vereinbarungen halten, was in innergesellschaftlichen Auseinandersetzungen weitaus seltener der Fall ist. Dafür, dass sich die Art und Dynamik von Konflikten geändert hat, kann man die VN am allerwenigsten verantwortlich machen. Die erfolgreiche Anpassung der VN-Arbeit wird nicht zuletzt dadurch behindert, dass die zuständigen Institutionen fast ihre gesamte zur Verfügung stehende Zeit für die Bewältigung der laufenden Geschäfte verwenden müssen. Erforderlich ist schon von daher eine Intensivierung des „burden-sharing“ mit Regionalorganisationen. Aber selbst in Europa, wo die nötigen Mittel vorhanden sind, behindern konfligierende politische Interessen die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie.

Das Debakel des VN-Engagements in Sierra Leone weckt Erinnerungen an die Probleme in Bosnien. Die unzulänglich ausgebildeten und ausgerüsteten Blauhelme haben keine Durchsetzungschance und können der Welt nur ein Bild der Demoralisierung und Hilfslosigkeit bieten. (Die VN-Soldaten in Sierra Leone verkauften teilw. sogar ihre Waffen oder liefen weg.) Als Lehre ist daraus die Erkenntnis zu ziehen, dass die VN mit einer Intervention in Afrika zwar nicht zwangsläufig scheitern müssen, aber man keinesfalls wieder mit zu wenig Soldaten eingreifen sollte. Trotzdem genehmigt der Sicherheitsrat häufig weit weniger Soldaten als zuvor als benötigt veranschlagt (z. B. für den Kongo). Nachdem die Zahl der Peacekeeper weltweit einst den Höchststand von fast 80.000 Personen er-

reichte, bewegt man sich momentan bei ca. 37.000 in 14 Friedensmissionen. Die VN sind im Moment daher nicht in der Lage, mit der Vielzahl von Konflikten gleichzeitig fertig zu werden, zumal die Konfliktparteien sich eher unkooperativ verhalten. Die Peacekeeping-Rolle der VN insgesamt ist in Gefahr.

Im Rahmen von Stand-by-Arrangements mit den VN kündigen die Mitgliedstaaten an, welche Kräfte mit welcher Ausrüstung etc. sie für Peacekeeping-Einsätze zur Verfügung stellen könnten. Das hat für die VN erhebliche Planungsvorteile. Die Crux liegt darin, dass die Entscheidung über die Entsendung von Truppen bei den Truppenstellern verbleibt, die sich jederzeit weigern können, Kräfte zur Verfügung zu stellen bzw. diese aus einem Einsatz wieder abziehen können. Das spiegelt sich im generellen Verhältnis zwischen den VN und den nationalen Oberbefehlshabern der Kontingente wider: Die VN üben zwar die „operational control“ aus, erteilen also die Einsatzbefehle; finden diese aber nicht die Zustimmung der nationalen Kontingentleitungen, so kann das erfahrungsgemäß bis hin zum Abzug eines Kontingents führen.

So sieht man im Peacekeeping-Department den Wert von Stand-by-Arrangements u.a. ironischerweise darin, sich schneller eine Abfuhr zu holen. In Fall Ruanda wurden an 56 Länder Anfragen zur Truppenstellung gerichtet. Nur zehn Staaten haben überhaupt geantwortet, neun davon mit Absagen. Die einzige Zusage betraf nur Einheiten ohne Ausrüstung.

Die Entsendung u.a. von deutschen Truppen nach Afrika ist aus innenpolitischen Gründen derzeit nicht opportun. Das hat einerseits mit dem Desinteresse an „entlegenen“ Regionen zu tun, andererseits mit den Debakeln, die man auf dem afrikanischen Kontinent erleben musste (z.B. in Somalia). Es gab schon starke Kritik in Presse und Politik, als Deutschland ein Mini-Kontingent nach Indonesien/Osttimor schickte.

Zum einen ist die Bereitschaft, Personal und Finanzen verfügbar zu machen, gering, zum anderen stoßen Staaten auch an die Grenzen ihrer Belastbarkeit, etwa bei der Stellung von Polizeikontingenten, die im eigenen Land gebraucht werden.

Ein damit im Zusammenhang stehendes Problem liegt darin, dass die Zahl der vom Sicherheitsrat genehmigten Truppen sowie die zur Verfügung gestellten Ressourcen fallweise bei weitem nicht ausreichen, um der Lage in einem Krisengebiet Herr zu werden. Man hat u.a. aus dem Beispiel Bosnien (Srebrenica!) nicht hinreichend gelernt. Es ist kein Wunder, wenn Staaten zögern, unter diesen Umständen das Leben ihrer Soldaten aufs Spiel zu setzen.

Fragen werfen auch die Aufgaben des „peace building“ und der Konfliktprävention wie der Frühwarnung auf. Peacekeeper haben es besonders schwer in Fällen, wo der Friedensprozess politisch stagniert und Kriegshandlungen jederzeit wieder aufflammen können, etwa im Kaukasus oder auf dem Balkan. Es sollte mehr Personal für die Konfliktprävention ausgebildet werden und mehr Zusammenarbeit stattfinden, besonders im post-conflict-peacebuilding-Bereich, wo man zunehmend die gesamte Verwaltung etc. übernimmt. In der Politischen Planungsabteilung wünscht man sich eine Vergrößerung der Politischen Abteilung der VN: Der gesamte Friedens- und Sicherheitspolitik-Bereich der VN sei personell wie finanziell katastrophal unterversorgt,<sup>8</sup> und das, obwohl dieser Sektor die Hauptaufgabe der VN verkörpert. Angesichts dieser Verhältnisse sind die Anforderungen an den Apparat weit überzogen und illusionär: Es fehlt der politische Wille der Mitglieder, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.<sup>9</sup> Im regulären Budget sind für den Bereich Konfliktprävention keine Mittel vorgesehen. Spenden einzelner Staaten können dieses Manko schon ihres geringen Umfangs wegen nicht kompensieren.<sup>10</sup>

Dabei ist Prävention der Repression von Konflikten bei weitem vorzuziehen. Hierzu müssten aber viele Teilorganisationen des VN-Systems und die Mitgliedstaaten zusammenwirken, auch im Bereich der Entwicklungspolitik und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit („good governance“) wie des Aufbaus von Zivilgesellschaften.<sup>11</sup>

Prekär ist insbesondere auch die Garantie der Sicherheit der Mitarbeiter der VN vor Ort: Das Töten von VN-Personal durch Kriegsparteien soll zum einen Zeugen mundtot machen und zum anderen erreichen, dass sich die VN zurückziehen. Zum Schutz der VN-Mitarbeiter wären VN-eigene Truppen besonders geeignet. Im Moment gibt es jedoch keine Chance zur Realisierung dieser Idee. Die

---

<sup>8</sup> Die personelle und materielle Unterausstattung nimmt teils groteske Ausmaße an: fehlende Klimaanlage, Sekretärinnen, die auf dem Flur sitzen müssen u.v.m..

<sup>9</sup> Die Abteilung wird durch das eingefrorene Budget stark beeinflusst. So wollte die Politische Abteilung zwei Personen zur Koordination von Aktivitäten im „post conflict peacebuilding“ - Bereich einstellen. Dieses Ansinnen wurde abgelehnt.

<sup>10</sup> Ständige Mittel im Bereich der Konfliktprävention einzustellen ist einer der vielen Vorschläge des Berichts des Expertengremiums über UNO-Friedenseinsätze, der am 21.08.2000 vorgelegt wurde, vgl. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. A far-reaching report by an independent panel, United Nations, General Assembly A/55/305, Security Council S/2000/809; [www.un.org/peace/reports/peace/peace\\_operations/report.htm](http://www.un.org/peace/reports/peace/peace_operations/report.htm)).

<sup>11</sup> Die VN möchten nun auch im Feld der Konfliktprävention und Frühwarnung tätig werden. Die Konfliktvermittlung ist schwieriger geworden. Ein ganzheitlicher Ansatz (das gesamte UNO-System und mehr: WHO, IMF, Mitgliedstaaten etc.) wäre zu mobilisieren, um die „deep social and economic root causes“ innerer Konflikte zu bekämpfen. Der ethnische Faktor ist meist nur der Auslöser. Frieden und Sicherheit wird nun viel breiter verstanden. In über 90 Prozent aller Fälle, in denen die Abteilung Politische Planung aktiv wird, handelt sie bisher jedoch in der „role of the fireman“. Der Entwicklungspolitik-Blickwinkel sei wichtig. Beispielsweise muss bei Entwicklungsprogrammen berücksichtigt werden, welchen Einfluss diese auf die politische Stabilität eines Landes haben

Mitarbeiter des OCHA hoffen, dass ein Teil der geplanten schnellen Eingreiftruppe der EU als Antwort auf eine Sicherheitsratsresolution eingesetzt werden könnte.

Das in der Charta vorgesehene System der kollektiven Sicherheit wurde nie wirklich realisiert. Chancen für organisationseigene Streitkräfte existieren deshalb nicht, weil die Mitglieder zur dauerhaften Abstellung eigener Truppen oder zur Übernahme der Kosten für eine solche Truppe nicht bereit sind.

Nichtsdestrotzt steht außer Frage, dass die VN langfristig eigene schnelle Einsatzkräfte benötigen; der Widerstand gegen diese Idee beginnt immerhin zu bröckeln: In einem Bericht des „Peacekeeping Committee“ wurden im März 2000 von einigen Mächten Vorschläge unterbreitet, zumindest „rapid reaction mobile headquarters“ und „police units“ einzurichten. Aber selbst der Vorschlag zur Einrichtung eines mobilen Hauptquartiers ist noch nicht mehrheitsfähig, weil dies als erster Schritt zum Aufbau eines „stehenden Heeres“ angesehen wird. Außerdem wird befürchtet, dass ein regionales Ungleichgewicht entstehen würde, da das Fachpersonal der erforderlichen Expertise wegen vermutlich bevorzugt aus westlichen Ländern stammen würde.

Den Hauptteil des Peacekeeping-Etats verschlingt die Erstattung der Personalkosten an die Staaten, die Streitkräfte abstellen. Auch in diesem Kontext lässt die Zahlungsmoral von Mitgliedstaaten zu wünschen übrig. Auf diesem Wege gewähren Truppensteller wie z.B. die Fidschis oder Jordanien den säumigen Zahlern, insbesondere den USA, gleichsam zinslose Kredite. Bei manchen Operationen besteht ein Zahlungsrückstand von mehreren Jahren (i.d.R. 5 bis 6 Jahre). Dieser Lage zum Trotz dürfte es weiterhin Truppensteller geben: Für manche Länder handelt es sich um ein lukratives Geschäft, da ihre Kosten unter dem Erstattungsbetrag liegen. Das trifft insbesondere auf Staaten der Dritten Welt zu, die ihren Soldaten einen extrem niedrigen Sold zahlen.

Des Weiteren sollten die Staaten, die Soldaten zur Verfügung stellen, insofern neutral sein, als sie keine speziellen Interessen in der Einsatzregion haben. Deren Truppen zeichnen sich aber häufig durch eine klägliche Ausbildung und Ausrüstung aus. Teilweise fehlt es sogar an der Grundausstattung der Soldaten mit angemessener Bekleidung. Wie sich solche fast mitleiderregenden Scharen bei den Einheimischen den nötigen Respekt verschaffen sollen, bleibt ein Geheimnis. Die Einhaltung eines

Mindeststandards zu verlangen könnte aber als neo-koloniale Arroganz missverstanden werden.

### *9. Menschenrechte*

Auch beim Thema Menschenrechte, insbesondere den Kontroll- und Umsetzungsmechanismen, wird der Widerstand der Staaten als massiv und hartnäckig beschrieben.

Das Argument vom „westlichen“ Ursprung der Menschenrechte ist zwar nur noch selten zu hören, wird aber weiterhin als Vorwand genutzt, um unliebsame Kritik abzuwehren. Strittig sind nach wie vor Themen wie Frauenrechte oder Todesstrafe. Klassischerweise setzen sich religiöse Fundamentalisten aus aller Welt dafür ein, die Rechte von Frauen so beschränkt wie möglich zu halten.

Zu der Arbeit der Menschenrechtskommission gehört es, die Menschenrechtssituation zu beobachten (monitoring) und Menschenrechtsbeschwerden entgegen zu nehmen. Wichtig sind die Menschenrechtsprogramme auf Länderebene, wie der Aufbau rechtsstaatlicher Gerichtsbarkeit etc..

Die größten Menschenrechtsprobleme, auf die die Human Rights Commission stößt, sind extreme Armut, Korruption, mangelnde Rechtssicherheit bis hin zu Justizverweigerung oder ausgesprochenen Unrechtsurteilen, Unterdrückung von Frauen und Ureinwohnern (mehr noch als Minderheiten) bis hin zur willkürlichen Gewaltanwendung oder sogar Massakern.

Die Kommission geht mit den Fällen zwar gerichtsähnlich um, am Ende stehen aber bloße Empfehlungen, die im Gegensatz zu Urteilen nicht bindend sind. Ihre Möglichkeiten erschöpfen sich darin, auf betroffene Staaten dadurch Druck auszuüben, dass sie ihr Verhalten publik macht. Trotzdem schätzt die Mitarbeiterin der Hohen Kommissarin für Menschenrechte ihre Arbeit als erfolgreich ein: Die Staaten wollen keinesfalls in den Reports erwähnt werden, um ihr politisch-moralisches Ansehen nicht zu verlieren, denn dies könnte Investoren abhalten und zu ökonomischen Nachteilen führen, außerdem verringert es das Prestige. In etwa der Hälfte aller Fälle wird den Empfehlungen daher Folge geleistet.

Relativ neu und von erheblicher Bedeutung ist die Einrichtung des Postens des Hohen Kommissars für Menschenrechte, welcher durch öffentliche Akte (Statements, öffentliche Auftritte) auf hoher politischer Ebene agieren kann.

### *10. Humanitäres Völkerrecht*

Das Humanitäre Völkerrecht, welches Verhaltensregeln für die Beteiligten an einem Krieg bereitstellt, ist relativ weit entwickelt; das eigentliche Problem liegt in seinem geringen Bekanntheitsgrad und darin, dass immer mehr (Bürger-)Kriegsparteien diese Rechtsnormen ignorieren.

Ebendies spiegelt das grundlegende Problem des Humanitären Völkerrechts wider: Es ist auf Staaten bzw. Regierungen bezogen, nicht auf politisch motivierte Rebellen, geschweige denn auf die überhandnehmenden Verbrecherbanden, die politische Beweggründe nurmehr vorschützen oder deren Ziel eben die Zivilbevölkerung ist (weswegen sie kein Interesse daran habe, sich an Schutzregeln für diese zu halten). Der ehemalige Direktor der Rechtsabteilung der VN fürchtet sogar, dass diese Trends zu einem kompletten Zusammenbruch der Anwendung des Humanitären Völkerrechts führen könnte.

### *11. Humanitäre Hilfe*

Der Sicherheitsrat beauftragt das Office of Humanitarian Affairs der VN (OCHA), Humanitäre Hilfe zu leisten. Von Kritikern des Konzepts der Humanitären Hilfe wird das Argument vorgebracht, dass diese im Zweifelsfall Kriege nur verlängere, nämlich insofern, als die dadurch bereitgestellten Mittel von Kriegsparteien zur Steigerung ihrer Durchhaltefähigkeit genutzt werden können. Im OCHA ist man jedoch gegenteiliger Meinung: Durch Humanitäre Hilfe gewinne man Zeit und schaffe durch die Linderung der größten Not die Voraussetzungen für politischen Verhandlungen.

Den größten Teil (über vier Fünftel) des OCHA-Budgets machen freiwillige Leistungen der Mitgliedstaaten aus (insbesondere die der großen Geberländer). Je mehr ein Konflikt in den Medien Beachtung findet, desto eher fließen auch private Spendengelder. Regierungen reagieren analog. Um die Arbeit des OCHA planungssicherer zu gestalten, sollte sein Budget im voraus garantiert sein. Ein weiterer Wunsch im OCHA zielt auf die Abänderung seiner Verfahrensordnung durch die dafür zuständige Generalversammlung, so dass ein rascheres Handeln in Notlagen möglich wird.

## 12. Straftribunale und der Internationale Strafgerichtshof

Die Einsetzung von internationalen Straftribunalen berührt den harten Kern nationaler Interessen, da sie die Drohung einschließt, auch höchste Entscheidungsträger strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen und Strafrecht als Kernbereich staatlicher Souveränität betrachtet wird.

Zur Frage, ob die Charta der VN dem Sicherheitsrat das Recht gibt, Straftribunale zu errichten, wurden zumindest graduell unterschiedliche Meinungen geäußert: Einerseits wird vertreten, dass der Sicherheitsrat unzweifelhaft die Autorität hatte, den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) zu gründen, da dies politisch notwendig gewesen sei und das Gremium sich einig war: „If you have a consensus, anything goes.“

Der Versuch einer eher rechtlichen Begründung lautete: Der SR hat die Aufgabe, Frieden und Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Da die Straftribunale individuelle Verantwortlichkeiten feststellen und ahnden, führt die Aufklärung von Schuld und der Zwang zur Sühne zur Gerechtigkeit, diese aber wiederum zur Konsolidierung von Frieden.

Andererseits wird eingeräumt, dass der Sicherheitsrat bei der Gründung des IStGHJ seine Befugnisse ziemlich weit ausgelegt hat, ohne sie letztlich jedoch zu überschreiten. Die Möglichkeit zur Errichtung weiterer Ad-hoc-Straftribunale sollte nicht zu oft ausgeschöpft werden. Vielmehr sollte die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH)<sup>12</sup> unterstützt werden, der dann für alle künftigen Fälle zuständig wäre.

Die KFOR/UNMIK kooperiert im Kosovo mit dem Straftribunal für Jugoslawien (IStGHJ) bei den Ermittlungstätigkeiten, wie beim Aufspüren von Unterlagen und bei Sicherheitsmassnahmen während der Exhumierungen etc..

An sich sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Angeklagten festzunehmen. Eine Verhängung von Sanktionen gegen die sich zur Mitarbeit weigernden Staaten ist im Sicherheitsrat jedoch nicht durchsetzbar. Die Suche nach Kriegsverbrechern verläuft daher weiterhin nur schleppend.

Viele Serben sehen das Jugoslawien-Tribunal als ein politisches Tribunal des Westens zur Vornahme

---

<sup>12</sup> Die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) wurde am 17.07.1998 nach intensiven Verhandlungen in Rom mit überraschend großer Zustimmung beschlossen. Das Statut tritt erst nach Ratifikation durch 60 Staaten in Kraft. Bisher haben 93 Staaten (darunter alle Staaten der EU) das römische Statut unterzeichnet, 7 Staaten haben es bereits ratifiziert (CICC.DE-Newsletter 1/2000). Der deutsche Bundestag hat sich bisher nicht durch eine schnelle Ratifikation des Statuts hervorgetan. Nur Verbrechen, die nach Inkrafttreten des Statuts begangen werden, fallen unter die Zuständigkeit des IStGH.

einseitiger Vergeltung bei Schonung nichtserbischer Krimineller an. Die Zielrichtung und die Reihenfolge der Anklagen leisten Verschwörungstheorien Vorschub. Auch die Tatsache, dass sich das Tribunal nicht weiter mit potentiellen Kriegsverbrechen der NATO beschäftigen wird, lässt nicht nur auf serbischer Seite sondern auch bei Gegnern des Kosovo-Einsatzes Zweifel an der Legitimität, Integrität und politischen Neutralität des Instruments aufkommen.

Straftribunale sollen weitere Gewaltanwendung durch Abschreckung verhindern. Sie sind, ebenso wie gegen Staaten gerichtete Sanktionen, Symbole dafür, dass der Sicherheitsrat Rechtsbrüche nicht untätig hinnimmt, sondern beschlussfähig und imstande ist, seinen Resolutionen Geltung zu verschaffen. Strafandrohungen sollen präventiv wirken und der Organisation Militäreinsätze ersparen, indem sie (potentiellen) Kriegsparteien die Risiken des Griffs zur Gewalt vor Augen führen. Es bleibt allerdings abzuwarten, inwieweit sich diese Erwartung erfüllen wird.

Die Arbeit der Tribunale wird u.a. dadurch behindert, dass sie nicht über ausreichende Ressourcen verfügen und zu geringe Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten erhalten, wenn deren Interessen von denen des Gerichts abweichen (andere Interessen sind z.B. der Handel sowie die Angst vor weiterer Destabilisierung der Region).

Nationale Tribunale wiederum sind nur effektiv, wenn ein Land die Kapazitäten und den politischen Willen zu einer rechtlichen Aufarbeitung hat. Ist dies nicht der Fall, muss die Staatengemeinschaft tätig werden. Für diese Aufgabe wird künftig der IStGH zur Verfügung stehen, der subsidiär eingreift, wenn die Staaten selbst sich als zur Strafverfolgung nicht willens oder imstande erweisen oder sogar Amnestien gewähren. Hier spielen natürlich die jeweiligen innenpolitischen Umstände eine erhebliche Rolle. Die Frage, ob eine gerichtliche Aufarbeitung von Straftaten oder die Einsetzung einer Wahrheitskommission besser ist, kann nur von Fall zu Fall beantwortet werden. Im Fall Ruanda bereitet die schiere Anzahl von Schuldigen der gerichtliche Aufarbeitung Probleme, die selbst durch die Aufteilung, dass das Internationale Straftribunal die Hauptverantwortlichen verurteilt und die nationalen Gerichte sich der anderen Fälle annimmt, nicht gelöst werden konnten.

In der Politikplanungsabteilung des VN-Sekretariats sieht man die Einsetzung von Wahrheitskommissionen dann als Option an, wenn die Umstände die Errichtung von Straftribunalen unwahrscheinlich oder unmöglich machen.

Das Budget des IStGHJ ist zwar wesentlich höher als das des IGH; der IStGHJ benötigt allerdings auch ungleich mehr Mittel (z.B. für Exhumierungen, Laboruntersuchungen etc.). Beide Budgets sind demzufolge nicht vergleichbar. Entsprechende Kritik von russischer Seite geht daher an der Sache

vorbei und ist eher als Indiz für die Abneigung gegen die Arbeit des Tribunals (IStGHJ) zu werten.

### *13. Der Internationale Gerichtshof*

Die Haltung von Staaten in der Frage der Nutzung des IGH hängt stark von seinen Entscheidungen ab: Fällt auch nur ein Urteil für sie ungünstig aus, versuchen Staaten sich seiner Rechtsprechung zu entziehen (so etwa im Fall Nicaragua vs. USA). Andere Staaten, etwa die VR China, lehnen eine gerichtliche Klärung von Fragen des Völkerrechts durch den IGH prinzipiell ab. Erwünschte Prozessausgänge hingegen können die Akzeptanz des Gerichts von Staaten fördern.

Der IGH wird wenig genutzt, weil die Staaten ihre Souveränität nicht einschränken lassen wollen, wie der Mitarbeiter des Generalsekretärs und die Mitarbeiterin des SR konstatieren. Der Angehörige der Politikplanungsabteilung des Department of Political Affairs sowie der Rechtsberater der kanadischen Mission geben zu bedenken: Der Ausgang von Prozessen ist u.a. wegen der Herkunft von Richtern aus unvertrauten Rechtskulturen oft kaum vorhersehbar, so dass der Gang vor Gericht mit Risiken verbunden ist. Wenn Staaten zudem kompromisslos auf ihren Maximalpositionen beharren, scheidet eine gerichtliche Konfliktlösung, die für beide Parteien hinnehmbar ist, von vornherein aus. Kommt es doch zu einem Urteil, kann dies eher konfliktverschärfend wirken.

Dennoch hat sich die Tätigkeit des IGH intensiviert, wie auch der Mitarbeiter aus der Politischen Planungsabteilung der VN feststellt. Allerdings werden ihm von den Staaten hochpolitische Fragen praktisch nicht vorgelegt. Eine Ausnahme bilden Ersuchen von VN-Organen um Erstattung von Rechtsgutachten, etwa dem zur Völkerrechtskonformität von Nuklearwaffeneinsätzen. Der Sicherheitsrat hat von dieser Kompetenz allerdings seit knapp drei Jahrzehnten keinen Gebrauch mehr gemacht.<sup>13</sup> Zudem: Nicht nur unwillkommene Urteile, sondern auch Rechtsgutachten dieser Natur werden von den Mächten ignoriert. Das angesprochene Gutachten ist ein einschlägiges Beispiel dafür.

Es sind eher die schwachen Staaten, die sich an den IGH wenden. Insbesondere bei der Beilegung von Grenzkonflikten hat sich der Gerichtshof bewährt. Nicht nur in solchen Fällen hat er es verstanden, mit seiner Jurisdiktion auch politischen Gegebenheiten gerecht zu werden. Bemängelt wird allerdings die erhebliche Dauer der Prozesse.

---

<sup>13</sup> Der IGH erhielt nur ein einziges Mal den Auftrag ein Rechtsgutachten für den Sicherheitsrat zu erstellen. Am 21.06.1971 legte er das Gutachten mit dem Titel „Legal consequences for states of the continued presence of south Africa in Namibia (South-West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)“; [www.icj.org](http://www.icj.org)

Die Frage, ob es vorstellbar sei, dass auch innere Konflikte, wie beispielsweise der Nordirlandkonflikt, vor den IGH gebracht werden könnten, wurde vom britischen Rechtsberater klar verneint, da es sich um innere Angelegenheiten handle. Von anderen Interviewpartnern wurde diese Möglichkeit mit Skepsis betrachtet.

Das Fundamentalproblem gerichtlicher Streitbeilegung besteht im Fehlen des politischen Willens, nicht im Fehlen entsprechender Mechanismen. Staaten bevorzugen nach wie vor diplomatische Mittel der Konfliktlösung oder verlassen sich auf die jeweils zur Verfügung stehenden nationalen Machtressourcen. Die Beteiligung von dritten Parteien an der Bearbeitung zwischenstaatlicher Konflikte wird – wenn überhaupt – eher in Form der Mediation akzeptiert. In diesem Rahmen leisten nicht zuletzt „political missions“ der VN einen wertvollen Beitrag, und das eher im Verborgenen, d.h. ohne großes Medienecho.

Die Tatsache, dass auch die Urteilstvollstreckung im Argen liegt, wird nicht geleugnet. In Abänderung der derzeitigen Rechtslage, die ihm einen weiten Ermessensspielraum einräumt, könnte der Sicherheitsrat zwar verpflichtet werden, IGH-Urteilen Geltung zu verschaffen. Die Chancen dafür sind aber nicht besonders groß, weil die Staaten den VN weitere (obligatorische) Zwangskompetenzen kaum zugestehen werden.

Besser steht es um eine andere Reformoption, die darauf abzielt, den VN-Generalsekretär zur Einholung von Rechtsgutachten des IGH zu ermächtigen, wovon man sich nicht nur im Executive Office des Generalsekretärs eine Stärkung seiner Autorität sowie seiner Konfliktschlichtungskapazität verspricht. In der Politischen Planungsabteilung werden hinsichtlich der Umsetzung dieser Idee Bedenken nicht verschwiegen: Das Ersuchen des Generalsekretärs um ein Rechtsgutachten könnte als politischer Akt gewertet werden, der nach den Worten des ehemaligen Direktors der Rechtsabteilung insbesondere den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats höchst unangelegentlich wäre. Sie haben eine Zustimmung zu diesem Vorhaben mit dem rein formalistischen Argument abgelehnt, dass eine Person nicht die selben Rechte erhalten könne wie ein VN-Organ. Der wahre Grund dürfte die Furcht sein, der IGH könnte ihren Interessen zuwiderlaufende Gutachten abgeben, insbesondere in bilateralen Streitfragen. Selbst das Zugeständnis, solche Problemfälle auszuschließen und darüber hinaus ein Komitee einzusetzen, dem der Generalsekretär

Komitee einzusetzen, dem der Generalsekretär begründen müsste, warum er den Weg zum IGH wählt, hat an dieser Haltung nichts geändert.

Weitgehender Konsens besteht unter den Befragten darüber, dass die Mitglieder der VN (weder im Sicherheitsrat noch in der Generalversammlung) den politischen Willen zu tiefgreifenden Reformen des Rechtsprechungssystems (z.B. durch die Anerkennung von nichtstaatlichen Gruppen und Unternehmen als Streitparteien vor dem IGH) und anderer Bereiche nicht besitzen und in absehbarer Zeit auch nicht entwickeln werden. Innovative Konzepte wie der Gedanke, zumindest Kriegsparteien wie Äthiopien und Eritrea vom SR per verbindlichem Beschluss aufgrund von Kapitel VII VN-Charta an den IGH zur endgültigen friedlichen Streitbeilegung verweisen zu lassen, finden wenig Anklang – zumal bei den Staaten, denen in Zukunft ein solches Schicksal drohen könnte.

#### *14. Die International Law Commission*

Die VN-Völkerrechtskommission (International Law Commission, ILC) arbeitet an der Kodifizierung und Fortentwicklung des Völkerrechts mit, wenngleich nicht in allen Bereichen: Im Feld der Entwürfe von Menschenrechtspakten etwa sind andere VN-Institutionen zuständig. Alles in allem hat sie sich – allen Widrigkeiten zum Trotz – ihre Meriten erworben. Der ehemalige Direktor der Rechtsabteilung, der auch im Sekretariat der ILC tätig war und daher als „Insider“ gelten darf, spart jedoch nicht mit Kritik: Die International Law Commission konzentriert sich nicht auf die wirklich relevanten Themen, etwa Umweltfragen, sondern beschäftigt sich mit eher akademischen Themen wie dem Diplomatenrecht. Ihre Mitglieder werden von den Mitgliedstaaten nominiert, die sich teilweise sogar bemühen, unmotivierte Völkerrechtler auszuwählen, was sich in äußerster Konsequenz sogar in einem prinzipiellen Desinteresse von Kommissionsmitgliedern an ihren Aufgaben niederschlagen kann.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Wünschenswert wäre es, wenn stattdessen rechtliche und politische Aspekte in den Diskussionen kombiniert werden könnten und sich dieses Anliegen auch auf die Kriterien für die Auswahl der Mitglieder und Arbeitsmethoden der Kommission niederschlagen würde. Um die Effizienz des Gremiums zu erhöhen, wurde versucht die Sitzungsperiode zweizuteilen: Im ersten Teil werden Reden vorgetragen, dazwischen werden diese zusammengefasst und die Delegierten haben Gelegenheit sie zu lesen, im zweiten Teil sind somit fokussiertere Diskussionen und realistischere Ergebnisse möglich. Dagegen gibt es jedoch Widerstand von den Delegierten: Da zwei Sitzungsperioden teurer sind als eine, müssten diese insgesamt verkürzt werden (von 12 Wochen auf etwa 9-10 Wochen). Dies würde nicht nur weniger Sitzungsgelder bedeuten, sondern auch eine geringere Nutzung des Standor-

### *15. Die Rolle Deutschlands in den VN*

Deutschland ist, im Verhältnis zu seinem hohen finanziellen VN-Beitrag, nicht nur im Sicherheitsrat, sondern auch im Sekretariat unterrepräsentiert. (Kürzlich gingen zwei wichtige Positionen verloren, die Deutsche inne hatten: General Eisele ist nicht mehr Untergeneralsekretär, zuständig für die Peacekeeping-Abteilung und Theodor Paschke ist nicht mehr der Leiter des Amts für Innenrevision.) Änderungen sind prinzipiell schwierig, da sich im Sekretariat in jahrzehntelanger Übung „Erbhöfe“ etabliert haben, die traditionell bestimmten Staaten zustehen.<sup>15</sup>

Bis zu einer Sicherheitsratsreform, die zum Einzug der Bundesrepublik Deutschland in den SR führen würde, die von deutscher Seite aber nicht besonders forciert wird, da EU und NATO als prioritär betrachtet werden, bleibt das Land im Grunde ein „VN-Mitglied zweiter Klasse“.

Eine Aufwertung der Rolle Deutschlands könnte aber für eine Belegung der Arbeit des SR sorgen, da Deutschland etwa mit den USA bei vielen Themen wie IStGH, Landminen und Abrüstung keineswegs immer konform geht.

### *Schlussfolgerungen*

Abschließend sollen die hauptsächlichen Probleme des VN-Systems, wie sie sich im Rahmen der Gespräche herauskristallisiert haben, kurz eingeschätzt werden.

Der *Sicherheitsrat* stellt insbesondere in Gestalt der P-5 nach wie vor einen exklusiven elitären Zirkel dar, dessen Entscheidungsprozess es an Transparenz mangelt, dessen Repräsentativität unzureichend ist und der eher nach politischer Opportunität handelt als dem Geist der VN-Charta gemäß. Selbst bei einer Erweiterung ist mit einem Fortfall des Vetorechts nicht zu rechnen.

---

tes Genf für die VN.

<sup>15</sup> Da die VN keine Mietzuschüsse zahlen und die Mieten in N.Y. horrend sind, müssten die in Frage kommenden Kandidaten für Posten auf höheren Ebenen (P 5) reale Einkommensverluste hinnehmen. Außerdem wären ihre Karriereaussichten bzw. Aufstiegschancen nicht gesichert. Für die niedrige Ebene (P1/P2) kann man durch Auswahlwettbewerbe in die VN kommen, die Deutschen schneiden aber durch die Sprachbarriere nicht gut ab, auch für sie ergibt sich nach kurzer Zeit das Aufstiegsproblem, was dazu führt, dass viele wieder aussteigen.

Die Kompetenzen der *Generalversammlung* und des *Generalsekretärs* sind zu begrenzt, als dass sie ein Versagen des SR kompensieren könnten. Entscheidende Kompetenzerweiterungen sind unwahrscheinlich, da eine grundlegende *Reform* des VN-Systems kaum zu erwarten ist.

Die *Rolle der USA* bleibt höchst problematisch. Andere Mitgliedstaaten ziehen ebenfalls die Verfolgung ihrer Eigeninteressen der Orientierung an einem gemeinsamen globalen Interesse vor. Der Einfluss der *NGOs* wäre selbst bei größerer Bereitschaft zum koordinierten Handeln zu begrenzt, um fundamentalen Veränderungen den Weg bahnen zu können; dies gilt trotz erfreulicher punktueller Erfolge.

Das Feld der *Humanitären Interventionen* dürfte weiterhin von selektivem Engagement und prinzipieller Abhängigkeit vom politischen Willen der maßgeblichen Mitgliedstaaten gekennzeichnet sein. *Peacekeeping-Einsätze* sind mit übertriebenen Überwartungen an ihre Erfolgsaussichten befrachtet, die eben dadurch entscheidend gemindert werden, dass den VN trotz einiger Fortschritte bei der Truppenstellung die unabdingbaren finanziellen und personellen Ressourcen vorenthalten werden.

Die *Menschenrechtslage* ist wegen der menschenverachtenden Einstellung vieler staatlicher Entscheidungsträger weiterhin katastrophal. Die VN können dank ihrer Anstrengungen auf diesem Gebiet bemerkenswerte Fortschritte verzeichnen. Die Herbeiführung eines grundlegenden Wandels blieb ihnen bislang aber verwehrt. Gleiches gilt für die Beachtung des *Humanitären Völkerrechts*, dessen massive Verletzungen in einer Vielzahl von Krisen- und Kriegsgebieten keinesfalls abgenommen haben. Zum einen sind seine Regeln nur unzulänglich an den neuen innergesellschaftlichen Konflikttyp angepasst, zum anderen fehlt es an Durchsetzungsmechanismen. *Humanitäre Hilfe* trägt immerhin zur Linderung der größten Not in diesen Regionen bei. Die dafür zur Verfügung stehenden Budgets reichen aber bei weitem nicht aus, um alle damit im Zusammenhang stehenden Aufgaben erfüllen zu können.

Die Einrichtung von *internationalen Straftribunalen* lässt auf eine verbesserte Abschreckung vor der Begehung krimineller Akte hoffen, da auch höchste nationale Entscheidungsträger nunmehr persönlich zur Verantwortung gezogen werden können. Gravierende Mängel bestehen aber bei der Ressourcenausstattung und bei der Unterstützung der Strafverfolgung durch Fahndungsanstrengungen der Staatenwelt.

Auch das Fundamentalproblem gerichtlicher Streitbeilegung insbesondere durch den *Internationalen Gerichtshof* (IGH) besteht im Fehlen des politischen Willens der Staaten. Bevorzugt werden Rückgriffe auf diplomatische Mittel und nationale Machtpotentiale. Auch ein tiefgreifender Wandel des Justizsystems (etwa durch die Anerkennung von substaatlichen Gruppen als Streitparteien vor

dem IGH) wird in absehbarer Zeit nicht stattfinden.

Die Frage, welches Gewicht *Deutschland* künftig im VN-Rahmen erhält, ist weiterhin in der Schwebe. Wenn sich die von Deutschland vertretenen Auffassungen nicht pauschal an denen anderer Mächte anschließt, darf – für den Fall einer Zuweisung eines ständigen Sitzes im Sicherheitsrat – mit einem Gewinn für das VN-System gerechnet werden.

Die Organisation der VN wird jedenfalls auch in Zukunft ein unverzichtbarer Bestandteil der Weltpolitik bleiben.