„Institutionelle Nötigung zum Dialog“

Eine Weltdemokratie sieht anders aus. Doch das Ende zwischenstaatlicher Kriege ist nicht zuletzt den Vereinten Nationen zu verdanken.

„Die Vereinten Nationen haben versagt“ – diesen Satz liest man häufig. Selten sagen seine Autoren, was sie eigentlich mit UN meinen: den Generalsekretär, das Sekretariat, eine bestimmte Abteilung, den Sicherheitsrat, die Vollversammlung, eine Unterorganisation? Hinter dem Sammelbegriff „UN“ kann sich alles Mögliche verbergen.

Die UN sind eigentlich nur in Gestalt des Generalsekretärs und des von ihm geführten Sekretariats ein weltpolitischer Akteur aus eigener Kraft. Und auch in dieser Eigenschaft sind sie von den Mitgliedsstaaten abhängig, nicht zuletzt durch deren haushaltliche Entscheidungsmacht. Ein energischer Generalsekretär kann Mahner und Normunternehmer sein; wenn er indes vom Willen der Mitgliedsstaaten – vor allem der mächtigen – zu sehr abweicht, wird er schnell gebremst.

Ansonsten können die UN durch den Sicherheitsrat kollektiver Akteur sein – das setzt entsprechende Mehrheitsverhältnisse (9 Stimmen von 15) und die Einstimmigkeit unter den ständigen Mitgliedern voraus. Seine stärksten Instrumente – Sanktionen und militärische Aktionen – kann der Sicherheitsrat nur einsetzen, wenn die großen Fünf sich einig sind. Bei Uneinigkeit können die UN nicht wirksam handeln – auch wenn es wehtut, Blutbädern wie in Syrien tatenlos zuzuschauen.

In 70 Jahren haben die UN ein Forum geboten, in dem die Mächtigen dieser Welt sprechen konnten, statt aufeinander zu schießen.

Bevor man das Veto pauschal verurteilt, muss man sich seines Sinnes erinnern: Es soll verhindern, dass eine Mehrheit des Sicherheitsrats gegen die vitalen Interessen einer Großmacht den Gewalteinsatz beschließt. Es folgt der Intention, dem großen Krieg vorzubeugen. Im Dilemma zwischen Konfliktrisiko und Untätigkeit haben sich die Gründer der UN für die zweite Alternative als geringeres Übel entschieden. In einer Zeit, in der nuklear bewaffnete Großmächte Elefanten

im Porzellanladen spielen könnten, war das weise.

Nötigung zum Reden

In 70 Jahren haben die UN ein Forum geboten, in dem die Mächtigen dieser Welt sprechen konnten, statt aufeinander zu schießen. Die völkerrechtlich eingefasste Idee, Konflikte ohne Gewalt zu behandeln, ist keineswegs durchgehend befolgt worden. Der Sicherheitsrat stellte aber gewissermaßen eine institutionelle Nötigung zum Reden dar – dieser Umstand hat dazu beigetragen, dass nunmehr zwei Generationen ohne Großmachtkrieg leben durften.

Der Sicherheitsrat spielt seine Rolle als Konfliktmanager und Friedensstifter durchaus erfolgreich, wenn sich die Fünf einig und hinreichend viele Mitglieder handlungsbereit sind. Unter den zahlreichen Friedensmissionen nach dem Kalten Krieg halfen viele, gewaltsame Konflikte zu beenden und den Frieden zu befestigen. Angesichts der Fixierung der Medien auf Blut, Schweiß und Tränen verliert man diese Erfolge leicht aus den Augen.

Die UN fungieren auch als Normproduzenten. Die Regelsetzung für Staatenverhalten hat seinen Ursprung oft in den UN. So hat die weltweite Pflicht, keine Exporte zu genehmigen, die bei der Produktion von Massenvernichtungswaffen dienen könnten, der Sicherheitsrat mit der Resolution 1540 (2004) begründet. Die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) verdankt sich einer Entschließung des Vollversammlungsgipfels von 2005. Die Leitvorstellung der „humanitären Sicherheit“ hat ihren Ursprung im UN-Entwicklungsprogramm (1994).

Die UN sind eine deliberative Arena, vor allem die Vollversammlung. Obgleich ihre Sitzungen durch Gewohnheit und über Jahre kontinuierliche Agenden vieler Mitgliedsstaaten ritualisiert sind, ist sie doch Ort des Austausches zwischen allen Teilen der Welt über Probleme, die es zu lösen gibt – und über mögliche Lösungswege. Aus dieser Forumsfunktion heraus entwickelt die Vollversammlung häufig Verhandlungsgremien, die dann in den Modus der Normsetzung wechseln, wie etwa bei Kleinwaffen.

Schließlich sind die UN Dienstleister. Spektakulär wird diese Funktion vom Peacekeeping-Department verkörpert. Aber auch andere

Abteilungen und die Unterorganisationen erbringen Leistungen für die Mitgliedschaft. Der Service des Umweltprogramms, des Entwicklungsprogramms oder der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist für die Entwicklungsländer hochwichtig. Wie bei privaten Dienstleistern ist nicht alles Gold, was glänzt – die WHO hat sich in der Ebola-Krise nicht mit Ruhm bedeckt. Aber der UN-Apparat hat sich insgesamt als lernfähig erwiesen.

Eines sind die UN gewiss nicht: eine Weltdemokratie. Auch das zählt zu den Flausen, die Missverständnisse und falsche Erwartungen schaffen. Demokratie, Volksherrschaft also, würde ein „Weltvolk" verlangen. Davon sind wir weit entfernt. Die UN sind eine Staatenorganisation. Die Staaten werden von Regierungen vertreten, von denen ein wachsender Anteil demokratisch gewählt ist, ein erheblicher Anteil aus formal demokratischen Staaten mit Demokratiedefizit besteht, und der Rest von hartgesottenen Autokraten regiert wird. Aus dieser Mixtur lässt sich kein demokratisches Gebilde schaffen, auch wenn jeder Staat in der Vollversammlung eine Stimme hat.

Überzogene Erwartungen an die UN sind Ergebnis eines weltpolitischen Zeitgeistes, der glauben machen will, der Staat verliere seine Bedeutung, und „Global Governance" entfalte sich im fröhlichen Durcheinander von Internationalen Organisationen, Großkonzernen, Nichtregierungsorganisationen und Staaten. Das sind luftige Flausen, die vor allem im akademischen Milieu und unter den sich selbst leicht überschätzenden Nichtregierungsorganisationen zuhause sind. Wo es um Krieg und Frieden sowie um verbindliche Regelungen geht, geben die (funktionierenden) Staaten die Richtung an – und manche haben an Handlungsfähigkeit sogar gewonnen, wie die Rede von den „aufstrebenden Staaten" zeigt.

In dieser Staatenwelt besteht ein enormes Gewaltpotential. Dass Stephen Pinker, Arthur Goldstein und andere dennoch zeigen konnten, dass das globale Gewaltniveau messbar sinkt und der zwischenstaatliche Krieg eine aussterbende Institution zu bilden scheint, ist nicht zuletzt dem Wirken der UN zu danken. Hätten wir sie nicht, müssten wir sie erfinden.



Harald Müller
Frankfurt/Main

Prof. Dr. Harald Müller ist Professor für internationale Beziehungen an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main und geschäftsführendes Mitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

2 LESERBRIEFE

Schmittchen schrieb am 09.06.2015

Da steckt viel Wahres drin. Bei allen Fehlern der UN: Auch der beste G7 Gipfel ist eben kein Ersatz...

Thomas Hoppe schrieb am 09.06.2015

Vielen Überlegungen des Beitrags kann ich zustimmen. Doch denke ich, dass wir das oft systemische Fehlfunktionieren der Weltorganisationen in dramatischen und katastrophalen Situationen (Irak, Syrien ...) als ihre zentrale Schwäche zu betrachten haben, der es abzuhelfen gilt. Für die Intervention der USA (und vieler Staaten mit ihnen) im Nordirak im Sommer 2014

gab es so gute Gründe, dass sie faktisch nicht verurteilt wurde, auch wenn man über die völkerrechtliche Seite streiten konnte. Die ethische Norm der Schutzverantwortung erwies sich einfach als in der Situation vorrangige Norm, der faktisch gefolgt wurde. Außenminister Steinmeier sagte damals zu Recht, der Ruf nach UN-Mandaten sei wohlfeil, wenn man wisse, dass sie nicht zustande kommen. Über dieses Problem müsste grundsätzlich neu nachgedacht werden!
