

## Ein neues System kollektiver Sicherheit?

Die UN zwischen Stillstand und Reform

von Peter Wittig

Beim UN-Reformgipfel von 2005 waren sich alle Beteiligten im Prinzip einig, dass neue Regeln zur Sicherung von Frieden und kollektiver Sicherheit unabdingbar sind. Doch die Einigung auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff, der die Rechte von Individuen umfasst und notfalls die Pflicht zur Intervention impliziert, scheiterte am Widerstand von Staaten, die um ihre Souveränität fürchten. Reformbedarf für die UN besteht weiterhin.



Dr. PETER WITTIG, geb. 1954, ist stellvertretender Leiter der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes.

Was passiert, wenn Iran, Nordkorea oder Simbabwe vor dem UN-Sicherheitsrat landen? Wird dann das System kollektiver Sicherheit funktionieren? Oder wird es wieder zur Unwirksamkeit verdammt sein – wie im Fall Irak? Oder zu spät reagieren – wie im Fall Darfur? Zweifel sind erlaubt, doch Defätismus wäre fatal. Der große Reformgipfel der UN 2005 endete zwar mit Ernüchterung, doch klar ist auch: Das UN-System der Friedenssicherung ist unverzichtbar, die Reform der Weltorganisation bleibt eine Daueraufgabe.

Die UN-Reformer, allen voran Generalsekretär Kofi Annan, wollten die Krise der Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg als Chance für eine Rekonstruktion des Systems kollektiver Sicherheit nutzen. Ein neuer Sicherheitskonsens zwischen Nord und Süd sollte zu einer Wiederannäherung der USA und der Mehrheit der UN-Mitgliedschaft führen. Was ist aus diesem ehrgeizigen Unterfangen geworden? Wohin entwickelt sich das System kollektiver Sicherheit? Und vor allem: Wie kann es effektiver gestaltet werden?

Die scharfen Auseinandersetzungen um die Legitimität des Irak-Krieges ließen deutlich werden, dass sich die sicherheitspolitischen Grundüberzeugungen wichtiger Staatenakteure auseinander entwickelt haben. Der Konsens über Kernfragen kollektiver Sicherheit im Sinne der UN-Charta

ist fraglich geworden: Wann ist der Sicherheitsrat befugt, militärische Zwangsmaßnahmen zu verhängen, wann liegt überhaupt eine Bedrohung von Frieden und Sicherheit vor und vor allem, wann greift das Selbstverteidigungsrecht einzelner Staaten? Das alles ist strittig.

Es erscheint derzeit unwahrscheinlich, dass in den UN-Gremien eine Kriterien Diskussion militärischer Gewaltanwendung mit Aussicht auf Erfolg geführt werden kann. Vielleicht ist es überhaupt naiv zu glauben, dass die UN angesichts der tatsächlichen sicherheitspolitischen Gegensätze eine normative Verständigung über Prinzipien der Gewaltanwendung herstellen könnten. Doch Einvernehmen unter den Zentralmächten der Vereinten Nationen ist unabdingbar für die Zukunft des Systems kollektiver Sicherheit. Vermutlich wird es sich eher in der Praxis, anhand spezifischer Konfliktfälle, als in einer grundlegenden Normdebatte herauskristalisieren. Die US-Öffentlichkeit wird nach den Irak-Erfahrungen in Zukunft eher geneigt sein, strenge Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit und Beweisbarkeit „unmittelbar“ bevorstehender Bedrohungen einzufordern. In Europa andererseits wächst das Verständnis für die Gefährlichkeit der neuen Bedrohungen. Insofern scheint die Hoffnung auf eine Wiederannäherung in dieser sicherheitspolitischen Grundfrage nicht vergebens.

### Kontroverser Sicherheitbegriff

Die Impulsgeber der UN-Reform hatten ein wichtiges Ziel: die konzeptionelle Verständigung auf einen umfassenden Begriff kollektiver Sicherheit, der neben Sicherheit von Staaten auch die „menschliche Sicherheit“ in den Blick nähme. Es war der Versuch, der Staatengemeinschaft gleichsam offiziell einen Perspektivwechsel abzurufen und über staatenzentrierte, territorial bestimmte Sicherheit hinaus auch Individuen und Gruppen ins Zentrum sicherheitspolitischen Handelns zu rücken.

Das Konzept der menschlichen Sicherheit ist keineswegs neu. Schon 1994 kam der entscheidende Anstoß von der UN-Entwicklungsorganisation UNDP. Hierbei geht es um den Versuch, die parallelen Diskussionen von Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander zu verbinden. Einige Staaten machen „human security“ ausdrücklich zu einem zentralen Anliegen ihrer Außenpolitik. Japan etwa – in einer weiten Auslegung – versteht unter human security den Schutz der Menschen vor mangelnder Bedürfnisbefriedigung im wirtschaftlichen, aber auch im gesundheitlichen, sozialen und Umweltbereich. Trennschärfer und besser handhabbar ist die engere Auslegung von Norwegen und Kanada, die human security als die Sicherheit der Menschen vor Gewalt und Menschenrechtsverletzungen definieren. Die Diskussion ist nicht nur theoretisch, haben doch die Anhänger dieses Konzepts eine praktische Politikagenda im Blick: Abschaffung der Landminen, Ächtung des Einsatzes von Kindersoldaten, Bekämpfung der Verbreitung von Kleinwaffen, Schutz von Kindern und Zivilisten in Konflikten etc.

Tatsächlich hat sich der Sicherheitsrat schon in den neunziger Jahren einem erweiterten Sicherheitsbe-

griff geöffnet und schrittweise sein herkömmliches Verständnis der Bedrohung von Frieden und internationaler Sicherheit erweitert. Auch soziale und wirtschaftliche Konfliktursachen wurden aufgenommen – z.B. illegale Rohstoffausbeutung als Konfliktursache in Afrika. Ebenso wurden innerstaatliche Konflikte als Sicherheitsbedrohungen im Sinne der Charta identifiziert.

Für die UN-Reform hat die Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs politische Folgen. Zum einen wird Prävention zu einem politischen Leitmotiv, lässt sich doch den neuen Sicherheitsbedrohungen nicht mit militärischen Mitteln begegnen. Damit kommt die Forderung an die Industrieländer nach Mobilisierung neuer Entwicklungsressourcen ins Spiel. Darüber hinaus rückt human security die Stärkung der Menschenrechte ins Zentrum auch der sicherheitspolitischen Diskussion. Dies ist der Hintergrund des Vorhabens, einen UN-Menschenrechtsrat zu schaffen, der den Menschenrechtsschutz aufwerten und die vielfach kritisierte Genfer Menschenrechtskommission ersetzen soll. Schließlich ist mit dem Augenmerk auf Sicherheit von Gruppen und Einzelpersonen immer auch eine potenzielle Schwächung einzelstaatlicher Souveränität verbunden. Dagegen richten sich immer noch erhebliche Widerstände in der Staatengemeinschaft.

So nimmt es nicht wunder, dass im Schlussdokument des UN-Reformgipfels eine systematische Formulierung eines weiten Sicherheitsbegriffs unterbleibt. Im Hinblick auf human security verpflichten die Staaten sich lediglich zu weiteren Erörterungen im Rahmen der Generalversammlung – eine Art Schiebeschluss.

Das Konzept der „human security“ führte zu einer Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs. Doch die einzelnen Mitgliedsstaaten verstehen darunter höchst unterschiedliches.

Die UN konnte die 55 Genozide und politischen Massenmorde nicht verhindern, die seit ihrer Gründung stattfanden und in denen über sieben Millionen Menschen getötet wurden.

### Staatliche Souveränität versus internationale Intervention

Eine der großen Bruchlinien in der gegenwärtigen Normendebatte ist die Frage nach den Grenzen der staatlichen Souveränität. Sie wird besonders deutlich bei der so genannten humanitären Intervention. Dass massive Menschenrechtsverletzungen und humanitäre Notlagen innerhalb eines Staates schwere Friedensbedrohungen im Sinne der Charta sein und ein Eingreifen der Weltgemeinschaft rechtfertigen können, wurde vom Sicherheitsrat erstmals 1991 anerkannt. Er verurteilte die Unterdrückung der kurdischen Zivilbevölkerung im Irak und verpflichtete den Irak zur Gewährleistung des Zugangs für internationale Hilfsorganisationen – allerdings noch nicht unter Kapitel VII der Charta (Zwangmaßnahmen). Somalia, Haiti, Bosnien und Darfur sind Beispiele, wo der Sicherheitsrat dann auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII genehmigt hat. In anderen Fällen wurde er nicht oder zu spät tätig: Kambodscha, Ruanda, Srebrenica sind nur einige Stichworte. Die Bilanz der UN ist höchst gemischt: Seit ihrer Gründung sind laut Genocide Watch über sieben Millionen Menschen in circa 55 Genoziden und politischen Massenmorden ums Leben gekommen.

Immer häufiger steht der UN-Sicherheitsrat vor der Herausforderung, auf eine neue Konfliktstruktur in der internationalen Politik reagieren zu müssen. Innere Konflikte von schwachen oder zerfallenen Staaten, besonders in Afrika, prägen das Bild. Bei diesem Konflikttyp sind Opfer von Zivilisten, Vertreibungen und massive Menschenrechtsverletzungen nicht mehr unbeabsichtigte Nebenfolgen, sondern häufig angestrebte Kriegsziele der Kombattanten.

Seither ist eine intensive politische und rechtliche Diskussion über den

Konflikt zwischen Wahrung der Staatensouveränität und Schutz der Individualrechte entbrannt. Auf kanadische Initiative entstand im Jahr 2001 ein Bericht der so genannten International Commission on Intervention and State Sovereignty mit dem Titel „Responsibility to Protect“. Darin wird Staatensouveränität gleichsam neu definiert: Verantwortung für den Menschenrechtsschutz wird zum integralen Bestandteil von Staatensouveränität gemacht.

Das Konzept von Responsibility to Protect (R2P) hat nach zunächst verhaltenem Echo eine erstaunliche Karriere gemacht. Es gehört zu den nicht geringen Erfolgen des Reformgipfels 2005, dass es offiziell in das Gipfeldokument aufgenommen wurde. R2P hat mithin als „emerging norm“ des Völkerrechts erstmals eine Verfestigung in einer Erklärung aller Mitgliedsstaaten gefunden. Doch der scheinbare Konsens ist brüchig, wie ein Blick auf Wortlaut und Verhandlungsgeschichte des Gipfeldokuments zeigt.

Für vier Teilbereiche – und nur für diese – gilt die Schutzverpflichtung: Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Gleichsam drei Stufen der Verantwortung für den Schutz der Menschen werden unterschieden: Erstens hat jeder Staat die „Verantwortung für den Schutz seiner eigenen Bevölkerung“ vor den genannten vier Verbrechen. Zweitens hat auch die internationale Gemeinschaft durch die UN die Verantwortung, „diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel“ einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung behilflich zu sein. Die dritte Stufe greift dann ein, wenn friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung zu

schützen. In diesem Fall erklären sich die Staaten „bereit“, kollektive Zwangsmaßnahmen über den Sicherheitsrat zu ergreifen. Auf dieser Stufe wandelt sich die Verantwortung im Sinne einer „Pflicht“ in die „Bereitschaft“ zu handeln.

Die USA und andere große Staaten wollen keine rechtliche Bindung des Sicherheitsrats zur Ergreifung von Maßnahmen, also keinen neuen Eingriffstatbestand schaffen. Damit bleiben diese Staaten zwar hinter den Erwartungen vieler Reformer zurück, doch bewahren sie sich andererseits ihren politischen Handlungsspielraum – verständlich angesichts der großen Schwierigkeiten, Truppen für gefährliche humanitäre Interventionen zu mobilisieren.

Gegen R2P gibt es in der Staatengemeinschaft Widerstände. Wichtige Meinungsführer des Südens wie Pakistan, Ägypten, Iran, Kuba und China machen geltend, dass hier die Möglichkeit des Missbrauchs zu Interventionen in innere Angelegenheiten angelegt ist. Dieser Argwohn gegen R2P zeigt, wie weit das Ordnungssystem der UN immer noch eine ausgeprägte Staatenorganisation ist – mit der Tendenz zur Betonung der innerstaatlichen Souveränität. Hier liegt ein echtes Dilemma: Im Zeichen zunehmenden Staatenzerfalls und abnehmender Fähigkeit vieler Staaten, die eigenen Bürger zu schützen, ist eine Stärkung von Staatlichkeit im grundlegenden Interesse der internationalen Gemeinschaft. Funktionierende Einzelstaaten sind Hauptakteure im Kampf gegen neue Bedrohungen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität. Sie bleiben die Grundeinheiten eines effektiven Systems kollektiver Sicherheit. Andererseits ist es zum Schutz der Menschenrechte in gravierenden Fällen notwendig, die einzelstaatliche Sou-

veränität einzuschränken und die Schwelle für internationale Interventionen abzusenken. Zwischen Stärkung funktionierender Staatlichkeit und Einschränkung einzelstaatlicher Souveränität suchen die Vereinten Nationen derzeit eine neue Balance, die das traditionelle staatliche Ordnungssystem kollektiver Sicherheit weiterentwickelt.

### Reform der Instrumente

Die zentralen Instrumente des UN-Systems kollektiver Sicherheit sind immer noch die Missionen zur Friedenssicherung (Kapitel VI der Charta) und Friedenserzwingung (Kapitel VII). Sie haben sich in den zurückliegenden Jahren explosionsartig vermehrt und ihren Charakter verändert. Der Reformbedarf liegt mithin auf der Hand.

Heute bestehen 18 Blauhelm-Missionen mit rund 83 000 Soldaten, Polizisten und zivilen Mitarbeitern auf vier Kontinenten. Dies bedeutet eine Verfünfachung der Missionsangehörigen seit dem Jahr 2000. Das Budget macht über fünf Milliarden Dollar aus. Der Löwenanteil davon entfällt auf die großen Missionen in Afrika. Wir haben es also mit einer Renaissance der UN-Friedenssicherung zu tun. Nach den dramatischen Fehlschlägen der neunziger Jahre in Somalia, Ruanda und Bosnien konnte mit einer so raschen Erholung nicht gerechnet werden.

Mit ihrer Vermehrung ging im letzten Jahrzehnt ein tief greifender Strukturwandel der UN-Missionen einher: Sie entwickelten sich vom klassischen Peacekeeping (also der militärischen Pufferfunktion) hin zu multidimensionalen Einsätzen mit teilweise robustem Mandat und sogar Übernahme echter Exekutivgewalt durch die UN. Typische Friedensoperationen umfassen heute eine enorme

Etliche Staaten des Südens lehnen die „Responsibility to Protect“-Politik der UN ab, da sie sie als Eingriff in ihre Souveränität verstehen. Schon dies zeigt die Grenzen des Ordnungssystems der Vereinten Nationen.

Bandbreite aus politischen, militärischen, humanitären und Entwicklungskomponenten: von der Entwaffnung von Kämpfern und polizeilichen Aufgaben über den Aufbau von Rechtsstaats- und Justizsystemen, Bildung politischer Institutionen, Vorbereitung von Wahlen bis hin zu humanitärer Hilfe, wirtschaftlichem Wiederaufbau, Flüchtlingsrückkehr, Menschenrechtsschutz und Förderung einer Bürgergesellschaft.

Problematisch ist die Entwicklung, die UN-Friedensoperationen mit immer mehr zivilen Aufgaben zu betrauen (oft ohne hinreichende Finanzierung), ihnen aber gleichzeitig das militärische Kommando der Friedenserzwingung zugunsten von Koalitionen der Willigen oder Militärbündnissen zu entziehen, militärische Gewaltanwendung quasi auszulagern.

Außerdem zeigt sich die Tendenz zu so genannten gemischten oder „hybriden“ Missionen. Die UN teilt in ihnen nur noch die Verantwortung mit anderen Organisationen, etwa der EU, AU, OSZE oder NATO. Länderbeispiele hierfür sind das Kosovo, Afghanistan, Sudan.

Dieser Strukturwandel der UN-Friedenssicherung hat einige ernste Schwächen der Missionen zu Tage treten lassen; zum einen Overstretch: Das UN-Sekretariat ist mit der Führung der 18 Missionen über seine Kapazitätsgrenzen hinaus beansprucht. Es fehlt an Personal, aber trotz erheblicher Fortschritte der letzten Jahre auch an einer „strategischen Kultur“, an Planungsfähigkeit.

Problematisch sind auch Finanzierung und Truppenstellung: Immer mehr „klinische“ Konfliktfälle als Folge von Staatszerfall landen auf dem Tisch der UN, die dann nolens volens übernehmen müssen. Damit geht aber bei weitem nicht immer die notwendige Finanzierungsbereit-

schaft der wichtigen Beitragszahler einher – es sei denn, es handelt sich um strategisch wichtige Einflussgebiete oder koloniale Erblasten. Die Blauhelme haben eine Besorgnis erregende Drittwelt-Lastigkeit erreicht. Große westliche Truppensteller zögern, sich dem militärischen Kommando einer UN-geführten Mission zu unterwerfen. Sie bevorzugen UN-mandatierte, aber fremd geführte Missionen wie etwa ISAF in Afghanistan. Somit fehlen den „echten“ UN-Missionen häufig wichtige qualitative Fähigkeiten wie schnelle, robuste Krisenreaktion.

Schließlich ist die Koordinierung der verschiedenen Akteure der modernen multidimensionalen Missionen eine der größten Herausforderungen. Eine Vielzahl vor Ort tätiger internationaler Akteure bildet nicht selten einen Organisationsdschungel mit hohen Reibungsverlusten.

Kein Zweifel, das UN-System der Friedenssicherung ist reformbedürftig – vor allem in zwei Richtungen: Es müssen die Voraussetzungen für eine Polizeitruppe geschaffen werden, die den wachsenden Anforderungen an robuste Polizeikomponenten multilateraler Missionen Rechnung trägt. Polizeieinsätze sind eine Zukunftsindustrie im System der UN-Friedenssicherung. Und zweitens müssen Regionalorganisationen stärker für die Blauhelm-Missionen herangezogen werden (partnership peacekeeping). Hier geht es besonders um qualitativ hochwertige Fähigkeiten zur Vorbereitung geplanter Operationen, zur Verstärkung oder zur raschen Krisenreaktion. Dabei ist neben der NATO vor allem die EU angesprochen, die mit ihrem Battle-Group-Konzept ein besonders interessanter Partner für die UN ist. Angesichts des Einsatzschwerpunkts von Blauhelm-Missionen in Afrika ruhen die langfristigen

Derzeit sind die Vereinten Nationen mit ihren Aufgaben überfordert wegen mangelnder Finanzierung von Friedenseinsätzen, unklarer Verteilung von Kompetenzen zwischen den UN und anderen internationalen Organisationen, Personalmangel, Planungsunfähigkeit – und immer mehr dringenden Konfliktfällen.

Hoffnungen auch auf der Stärkung der afrikanischen Regionalorganisationen wie AU und ECOWAS.

### Peacebuilding – ein Zukunftsgeschäft

Die Zahl der versagenden oder gescheiterten Staaten geht in die Dutzende. Sie sind zur Hauptursache für heutige bewaffnete Konflikte geworden. Klassische Konflikte zwischen Staaten machen dagegen nur noch rund fünf Prozent aus.

Die Vereinten Nationen haben sich schleichend – jedenfalls ohne Konzept und Planung – mit der neuen Herausforderung fragiler oder zerfallener Staaten auseinander gesetzt. In Gestalt ihrer Unter- und Sonderorganisationen mit sozialen und humanitären Aufgaben wurden sie – gleichsam palliativ – in Fällen von Staatsversagen und Staatenlosigkeit tätig, häufig als einziger Akteur der internationalen Gemeinschaft. Durch ihre multidimensionalen Friedensoperationen wurden die UN dann unvermittelt mit Anforderungen zu State- oder Peacebuilding konfrontiert. Dies geschah ohne geeignete organisatorische Vorkehrungen und mit mangelhaften Ressourcen. Immer klarer wurde, dass im UN-System eine gravierende institutionelle Lücke klaffte. Der Sicherheitsrat reagierte auf akute Krisen lediglich unter dem Gesichtspunkt der Beendigung gewaltsamer Auseinandersetzungen. Zwischen der unmittelbaren Stabilisierung eines Konflikts und der Gestaltung des Übergangs sowie der Einleitung von Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen gab es meist keine hinreichende Verbindung. Die bis zu 15 am Wiederaufbau nach Konflikten beteiligten UN-Sonderorganisationen und Programme verhakten sich nicht selten ohne Abstimmung im Kompetenzgestrüpp. So wurde der Konflikt rückfall fast zum Normalfall der UN-

Interventionen. Ein Paradebeispiel dafür ist Haiti. Der Peacebuilding-Ansatz, der sich nun im Reformprozess herauskristallisiert hat, soll sicherheits- und entwicklungspolitische Perspektiven verbinden.

Nun haben die UN im Dezember 2005 beschlossen, durch Errichtung einer Peacebuilding Commission (PBC) die bestehende institutionelle Lücke zu schließen. Zugeordnet wird eine Exekutivstruktur – das beim Generalsekretär angesiedelte Peacebuilding Office – sowie ein ständiger Fonds für die Friedenskonsolidierung. Ziel der neuen Struktur ist die institutionelle Verzahnung bisher weitgehend unkoordinierter Aufgabenbereiche beim Post-Conflict-Peacebuilding. Die wichtigen Akteure sollen unter einem Dach versammelt werden. Dazu gehören – neben den betroffenen Staaten – Mitglieder des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats, Vertreter der Hauptbeitragszahler und Truppensteller sowie Weltbank, IWF und andere institutionelle Geber.

Die Errichtung einer Peacebuilding Commission ist ein wichtiges Signal und eines der wenigen konkreten Ergebnisse des Reformgipfels. Indes ist mit der Schaffung eines neuen Gremiums noch nicht automatisch die Lösung der Probleme vorgezeichnet. Es kommt auf die Ausfüllung der Aufgaben an. Die PBC hätte einen Mehrwert, könnte sie umsetzbare Konzepte für Peacebuilding-Operationen erarbeiten, bevor der Sicherheitsrat die entsprechenden Mandate beschließt. Sie sollte in groben Linien die Vielzahl der beteiligten Akteure koordinieren, ohne sich in detailliertem Management zu verlieren. Ob sie an Statu gewinnen kann, wird auch davon abhängen, ob sie sterile Nord-Süd-Auseinandersetzungen überwinden sowie die notwendige Ressourcenmo-

Die Ursache für kriegerische Auseinandersetzungen sind heute kaum noch klassische Konflikte zwischen Staaten, sondern vielmehr innere Konflikte in schwachen, zerfallenden oder bereits gescheiterten Staaten.

bilisierung und -bündelung gewährleisten kann. Gelingt ihr das auf dem zukunftssträchtigen Feld des Post-conflict-peacebuilding, ist ein wichtiger Fortschritt bei der Herkules-Aufgabe der Staatenstabilisierung gemacht.

### Reform des Sicherheitsrats

Die Reform des Sicherheitsrats ist ein Eckstein für die Strukturreform des Systems kollektiver Sicherheit. Die verschiedenen Reformmodelle liegen auf dem Tisch. Die politischen Argumente für den Reformbedarf sind im Wesentlichen bekannt. Weniger beachtet als die offensichtlichen geopolitischen Kräfteverschiebungen, doch für die Reformnotwendigkeit nicht minder bedeutsam, ist der Strukturwandel des Sicherheitsrats.

Mit der neu gewonnenen Handlungsfreiheit seit Beginn der neunziger Jahre erfuhr der Sicherheitsrat eine gewaltige Ausdehnung seiner Aufgaben und Mandate. Seitdem ist er als ständiges Organ des Krisenmanagements weltweit in einer Vielzahl regionaler Konflikte tätig – von Afghanistan bis Zypern.

Die Explosion der UN-Missionen zur Friedenssicherung begründet nicht nur wachsende Forderungen an die Mitgliedsstaaten zur Teilnahme an Interventionen, sondern auch weitgehende finanzielle Verpflichtungen. Insbesondere große Beitragszahler werden in die Pflicht genommen, ohne am Entscheidungsprozess teilzuhaben.

Der Sicherheitsrat wirkt neuerdings immer stärker auch als Gesetzgeber. Die Bekämpfung der neuen Bedrohungen wie Terrorismus, Massenvernichtungswaffen und Staatszerfall geht über die herkömmliche Ad-hoc-Regelung regionaler Konflikte hinaus. Rasches, globales Tätigwerden ist gefragt. Der Sicherheitsrat tritt zunehmend an die Stelle von Rechtsetzung

durch völkervertragsrechtliche Instrumente. Er schafft für die Mitgliedsstaaten unmittelbar geltendes Recht, greift mithin direkt in die Rechtsordnungen ein. Beispiele sind die Resolution 1373 zur Unterdrückung der Finanzströme von Terroristen oder Resolution 1540 zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure.

### Handlungsbedarf

Den „grand bargain“, den neuen Sicherheitskonsens zwischen Nord und Süd, gibt es bislang nicht. Ist die Vision der Reformer deshalb gescheitert? Wahr ist, dass fundamentale Normfragen ungelöst bleiben. Es hat sich gezeigt, dass Normdebatten sich nicht durch Resolutionen entscheiden lassen. Andererseits hat in der internationalen Gemeinschaft ein Umdenken eingesetzt. Das Verständnis für den Zusammenhang zwischen so genannten „harten“ Bedrohungen (Krieg, Terror, Massenvernichtungswaffen) und „weichen“ Bedrohungen (Armut, Epidemien, Staatszerfall) hat zugenommen. Doch eine wirkliche Integration, eine Zusammenschau der Bereiche Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte, ist daraus noch nicht erwachsen.

Bei der Reform gibt es einige gute Ansätze: etwa beim Peacebuilding oder bei Responsibility to Protect. Dagegen stehen die großen Leerstellen des Reformgipfels: die Sicherheitsratsreform, die mangelnde Einigung auf eine Terrorismus-Definition sowie die völlige Ausklammerung der Bereiche Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Abrüstung.

Handlungsbedarf für die Weiterentwicklung des Systems kollektiver Sicherheit besteht langfristig vor allem in drei Bereichen:

1. Die Wiederannäherung zwischen den USA und den Vereinten Natio-

Seit Beginn der neunziger Jahre erfuhr der Sicherheitsrat eine gewaltige Ausdehnung seiner Aufgaben. Immer stärker greift er in die Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten ein und schafft damit geltendes Recht.

nen ist die Schicksalsfrage für ein effektives System kollektiver Sicherheit. Die UN-Mitglieder dürfen nicht der Versuchung erliegen, ihre Hauptaufgabe im Containment der USA, in einer Fesselung der Supermacht zu sehen. Damit wären die UN überfordert und drängten sich selbst an den Rand. Andererseits muss Washington die Chancen eines konstruktiven UN-Engagements viel stärker nutzen. Die UN dürfen nicht auf die anstößige Oil-for food-Affaire und die skandalösen Fälle sexueller Übergriffe von Blauhelmen reduziert werden. Auch eine globale Ordnungsmacht kann von effektiven Vereinten Nationen nur profitieren. Die USA wollen und können nicht alle internationalen Konflikte selbst schultern. Sie benötigen – siehe Irak – die Ressourcen und die Legitimität, die einzig die Vereinten Nationen gewähren können. Ein starkes und effektives multilaterales System kooperativer Sicherheit liegt daher auch im Interesse der USA. Es gibt hoffnungsvolle Anzeichen, dass diese Einsicht in Washington an Boden gewinnt (ein Beispiel ist der Gingrich/Mitchell-Bericht des US-Kongresses zur UN-Reform).

2. Das System der UN-Friedenssicherung muss effektiver werden. Dazu bedarf es der Hilfe der großen westlichen Ressourcengeber wie auch der Regionalorganisationen. Die Blauhelm-Missionen dürfen nicht zu reinen Drittwelt-Armeen werden, zu überforderten Auffangstationen, die unlösbare Konfliktfälle und klinische Staatenkollapse serviert bekommen. Eine Reform des Systems der Friedenssicherung ist ohne stärkere Teilnahme westlicher Industriestaaten nicht möglich. Deutschland liefert bedeutende und hoch geschätzte Beiträge zu vielen

internationalen Friedenseinsätzen. Doch bei Blauhelm-Einsätzen in „echten“ UN-geführten Missionen liegt es nur auf Platz 38 der Rangliste von Truppenstellern. Deutschland sollte weiter bemüht bleiben, auch als Blauhelm-Nation einen Platz einzunehmen, der seiner Bedeutung als UN-Mitglied entspricht.

3. Die großen Regionen des Südens und die wichtigen Ressourcengeber der Industrieländer müssen über kurz oder lang an den Entscheidungen des Sicherheitsrats teilhaben. Die Peacebuilding Commission mag ein Testlauf stärkerer Einbindung sein. Langfristig indes ist eine wirkliche Sicherheitsratsreform unverzichtbar. Wer glaubt, das Legitimitätsdefizit des Sicherheitsrats werde sich von selbst verflüchtigen, unterliegt einer Täuschung. Bei zweifelhafter Repräsentativität ist effektives multilaterales Handeln des Rates auf Dauer nicht möglich.

Den großen Wurf für eine Reform des Systems kollektiver Sicherheit wird es nicht geben. Fortschritte werden nur stufenweise – in verschiedenen Bereichen in unterschiedlicher Geschwindigkeit – erreichbar sein. Bleiben sie indes aus, drohen die Vereinten Nationen vom Akteur zur bloßen Arena ohne Handlungsmacht herabzusinken. Die Entscheidungszentren der internationalen Konfliktbewältigung verlagern sich dann noch stärker zu globalen oder regionalen Hegemonialmächten. Daran kann niemand in der internationalen Gemeinschaft ein Interesse haben. Die Alternative ist ein System kooperativer Sicherheit, das die Staaten auf gemeinsame Grundregeln verpflichtet, ohne die machtpolitischen Unterschiede aus dem Auge zu verlieren. Daran muss weiter gearbeitet werden.

Gibt es keine Fortschritte auf dem Weg zur Reform des Systems kollektiver Sicherheit, verlieren die Vereinten Nationen jegliche Handlungsmacht an globale oder regionale Hegemonialmächte.