

Maurice Bertrand

UNO. Geschichte und Bilanz

Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt/Main, 1995, 160 S., DM 14,90

"Im Gegensatz zu allen übrigen Elementen des aus staatlichen und privaten Organisationen geknüpften Geflechts der internationalen Beziehungen wurde die UNO nicht gegründet, um bestimmte, genau umrissene Aufgaben zu erfüllen. Sie sollte vielmehr einen Traum Wirklichkeit werden lassen." (S. 10) Weil Träume vom Frieden aber nicht neutral sind, sondern auf einer Weltordnung basieren und sich Stalins und Roosevelts Ideen nicht deckten, wird deutlich, daß schon bei der Gründung Wunschenken im Spiel war.

Der Autor möchte in seinem Buch die komplexen Beziehungen zwischen Friedensideen, der Institution, die diese Ideen verkörpert, und dem immer rascheren Wandel der politischen Situation auf unserem Planeten beschreiben. Im ersten Kapitel geht er kurz auf die Geschichte ein, analysiert die Fehler des Völkerbundes und erklärt die Mißachtung dieser Lehren bei Gründung der UNO, woraus sich heutige Schwächen ergeben.

Die Rolle der UNO und die Sicherheitsprobleme während des Kalten Krieges von 1945 bis 1985 sind das Thema des zweiten Kapitels. In drei Zeitphasen eingeteilt, zeigt Bertrand die begrenzte Handlungsfähigkeit der UN-Organe auf. "Will man die 'Rolle der UNO' im Bereich der internationalen Sicherheit seit 1946 verstehen, muß man sich zuvor von drei allgemein anerkannten Vorstellungen lösen. Die erste besteht darin, die UNO als einen unabhängigen Akteur auf der internationalen Bühne zu betrachten. Die zweite besteht darin, zu glauben, die UNO sei tatsächlich sowohl mit der Friedenssicherung (peace keeping) als auch mit der Friedensschaffung (peace making) betraut. Die dritte besteht darin, zu glauben, die UNO habe wenigstens bei der Entkolonialisierung eine bedeutsame Rolle gespielt." (S. 67) Der Autor zeigt deutlich, daß die Unabhängigkeit der UNO eine Illusion ist.

Teil Drei des Werkes befaßt sich mit den wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten der Organisation. Hier kritisiert Bertrand ihre Realitätsferne. "Der erste und wichtigste Faktor der Realitätsferne der UNO ist das relative Desinteresse, das die Großmächte und die Industriestaaten im allgemeinen den wirtschaftlichen und sozialen Aktivitäten der UNO entgegenbringen" (S. 77), obwohl es auch Ausnahmen in den Bereichen Bevölkerungsentwicklung, Drogenhandel, Umwelt, humanitäre Hilfe und Menschenrechte gibt, wenn ihnen die Organisation gute Dienste leisten kann. Weiterhin warnt Bertrand davor, der Informationsabteilung zu glauben, daß alle Programme gleich wichtig seien oder daß es gar ein 'UN-System' gebe. Zur 'Mär' der übermäßigen Kosten stellt er klar: "Es ist gelungen, die Öffentlichkeit in den reichen Ländern davon zu überzeugen, daß die UNO die Beitragspflichtigen zu viel Geld koste und ihre 'Bürokratie' ein Musterbeispiel an Verschwendung sei. Das ist schlichtweg falsch. Die finanziellen Zuwendungen an die UNO sind in Anbetracht der ihr übertragenen ehrgeizigen Missionen geradezu lächerlich gering, und die UNO-Bürokratie ist weder besser noch schlechter als die Verwaltung der meisten Mitgliedstaaten." (S. 87) Bertrand deckt auf, daß die Personalprobleme daher rühren, daß sich zwei Beamtenapparate

überlagern: derjenige, der den Außenministerien der Mitgliedstaaten untersteht, und derjenige des internationalen Sekretariats, wobei die eigentlichen Herren die nach New York entsandten Diplomaten seien, nicht der Generalsekretär. Viele der Beamten seien auch nicht genügend qualifiziert, aber trotz Art. 101 Abs. 3 der UN-Charta hätten die meisten Staaten kein Interesse an ihrer Qualität. Trotz allem sei es unfair, der UNO ihre Realitätsferne vorzuwerfen, meint Bertrand, weil es bezüglich der Themen des politischen Dialogs eine auf Nord-Süd-Beziehungen spezialisierte Auswahl gibt und auch deshalb die Wirksamkeit ihrer Aktivitäten schwanken muß.

Zum Thema Völkerrecht und Fortschritt sagt der Autor, daß zwar die Liste der internationalen Konventionen beeindruckt, aber die Qualität des Rechts, das aus den Aktivitäten hervorgegangen ist, weniger befriedigt. An so unterschiedlichen Beispielen wie Seerecht, Abrüstung und Menschenrechte zeigen sich die bescheidenen Erfolge, und Bertrand fragt, wie lange die UNO noch falsche Hoffnungen wecken kann.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit der internationalen Sicherheit seit dem Ende des Kalten Krieges. "Statt zu erwägen, die UNO durch eine neue Institution zu ersetzen, spricht man seit 1985 unentwegt von ihrer Erneuerung, ihrer Stärkung und von der Möglichkeit, ihre Leistungsfähigkeit voll auszuschöpfen, da der politische Kontext ihr nun endlich zu erlauben scheint, so zu funktionieren, wie ihre Gründungsväter es sich vorstellten." (S. 122) Bis zum Golfkrieg 1991/92 überzeugte man die Weltöffentlichkeit von einer Aufwertung der UNO, da man jetzt Frieden und Menschenrechte durchsetzen könne, danach gewann aber die Realität die Überhand, und die Idee, im Einvernehmen mit dem Sicherheitsrat die Errichtung einer neuen Weltordnung zu erwirken, scheiterte an den von den USA beschlossenen Strafaktionen, die vom Sicherheitsrat nur bestätigt wurden.

Für problematisch erachtet es Bertrand auch, zwischen Friedenssicherung, Friedenschaffung oder gar Konfliktverhütung zu unterscheiden. Er zeigt Fälle auf und bewertet Erfolg und Mißerfolg. Drei der aufgelisteten Operationen sind erfolgreich verlaufen: Namibia, El Salvador und Kambodscha, acht fehlgeschlagen. Trotz der theoretischen Erörterungen eines 'Rechts auf Einmischung' verfügen die Großmächte weder über ein analytisches Instrumentarium zur Ursachenerforschung der Konflikte noch über Mittel, ihnen vorzubeugen oder Einhalt zu gebieten. Alles in allem kann man ohnehin von einer klaren Entwicklung hin zum Isolationismus und zur Nichteinmischung sprechen, denn gemessen an der Gesamtzahl der bewaffneten Auseinandersetzungen in der Welt ist die Zahl der Interventionen gering.

Das fünfte Kapitel handelt von Reformen oder völliger Neugestaltung der UNO. Konzepte für eine Neugestaltung hat es schon oft gegeben. Zur Zeit gibt es zwei gegenläufige Reformansätze, einen gemäßigten und einen radikalen, 'konstitutionalistischen', der die Schaffung einer Weltorganisation der dritten Generation vorsieht. Letzteren vertritt Bertrand mit Nachdruck. Die Mehrheit der Experten vertritt die Ansicht, man müsse sich über das Erreichte freuen und will lediglich Mängel beseitigen – d.h. ihre Reform will in der Hauptsache die Funktionstüchtigkeit des Sekretariats verbessern, Prioritäten setzen und einige Umstrukturierungen vornehmen. Bertrand reicht das nicht. Er analysiert die einzelnen Vor-

schläge der Theoretiker aus den verschiedenen Denkschulen und kommt zu einem fast 'utopischen' Ansatz, wobei er betont, daß die Ideen, die die Grundlage der gegenwärtigen Weltorganisation bilden, falsch oder zumindest veraltet sind, daß außerhalb der UNO erzielte Fortschritte in den Bereichen Frieden und Sicherheit auf die Weltebene übertragen werden und daß mehr Ideen von Praktikern berücksichtigt werden sollten. Erstmals wird auch davon gesprochen, eine gänzlich neue UNO-Charta zu entwerfen und das ganze System der Vereinten Nationen sowie die Bretton-Woods-Institutionen einzuschließen. Kurz: Man spricht von einer Art Neugründung der UNO.

Am Ende des Buches weist der Autor auf die Arbeiten vieler Fachjuristen und Praktiker hin und hofft zum 50. Geburtstag der Organisation auf einen weltweiten Wandel in der Einstellung ihr gegenüber.

Obwohl man dem Autor sicher nicht in allen Punkten zustimmen kann, vermittelt er gekonnt neue Einsichten, deren Verständnis er durch viele 'Informationskästen' erleichtern will. Leider ist jedoch deren Anordnung etwas verwirrend gestaltet. Dank des spritzigen und mitreißenden Stils, in dem die vielfach mutigen Erkenntnisse geschrieben sind, will man den Band aber kaum aus der Hand legen.

Dagmar Reimmann

Michael Richtsteig

Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1994, 281 S., DM 78,--

Endlich liegt ein deutschsprachiges Werk über diplomatische und konsularische Beziehungen vor, dessen Verfasser sich vorgenommen hat, das in der bisherigen englischsprachigen Literatur festzustellende Übergewicht englischer und amerikanischer Praxis und Auslegung auszugleichen (S. 13, 125). Dies geschieht in der Form eines Kommentars zu den einschlägigen Wiener Übereinkommen über diplomatische (WÜD, 1961) und konsularische Beziehungen (WÜK, 1963), die inzwischen nahezu universell geltendes Völkervertragsrecht darstellen.

Nach außerordentlich knappen Vorbemerkungen (S. 13, 125: jeweils weniger als eine Seite) – beim WÜK ist noch eine Einleitung mit einer kurzen Darstellung des Verhältnisses des WÜK zu bilateralen Konsularverträgen und zum WÜD vorangestellt (S. 127-129) – bringt Richtsteig zunächst den deutschen Text der jeweiligen Vertragsbestimmungen, gefolgt von erläuternden Ausführungen, die meist mit "Entstehungsgeschichte", "Kommentierung" und "Praxis" überschrieben sind.

Obwohl der Verfasser in der Kommentierung der Schlußbestimmungen beider Abkommen selbst darauf hinweist, daß der deutsche Text nicht verbindlich ist (Anm. 2 zu Art. 53 WÜD, Anm. 2 Nr. 3 zu Art. 74-79 WÜK), finden sich Verweisungen auf Formulierungen in einer der offiziellen VN-Sprachen außerordentlich selten (z.B. Anm. 3 zu Art. 1 WÜD, Vorbemerkung