

1920 und 2020

Teilen die Vereinten Nationen das Schicksal des vor 100 Jahren gegründeten Völkerbundes?

CHRISTOPH HEUSGEN

Geboren 1955 in Düsseldorf-Heerdt, ab 2005 außen- und sicherheitspolitischer Berater von Bundeskanzlerin Angela Merkel, seit 2017 Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen, New York. In dieser Funktion leitete er im April 2019 und Juli 2020 als Präsident die Sitzungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen.

Auch wenn vielleicht bereits mit dem ersten Satz die Spannung weg ist: So, wie der Völkerbund sang- und klanglos untergegangen ist, werden die Vereinten Nationen (VN) nicht scheitern. Im Gegenteil: Gäbe es die Vereinten Nationen nicht, müssten

sie dringend gegründet werden. Ohne das Pariser Klimaabkommen und die von den Vereinten Nationen postulierten Klimaziele hätte unser Planet keine Überlebenschance. Mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) haben die Vereinten Nationen allen Staaten dieser Welt mittelfristige Vorgaben gesetzt, um der Weltgemeinschaft eine gedeihliche Zukunft zu ermöglichen. Ohne das VN-Flüchtlingswerk UNHCR, ihre humanitäre Hilfe OCHA, ihre Kinderorganisation UNICEF, das Welternährungsprogramm WFP, das Entwicklungsprogramm UNDP, die Palästinenserhilfe UNWRA, das Menschenrechtskommissariat und viele

andere Unterorganisationen und Agenturen könnten Millionen Menschen nicht überleben, und die Staatengemeinschaft würde möglicherweise auseinanderbrechen.

Dennoch: Die Frage nach Parallelen zwischen 1920 und 2020 ist nicht völlig abwegig. Denn das Hauptziel der Gründungsmütter und -väter des Völkerbundes und später der Vereinten Nationen, die Bewahrung von Frieden und Sicherheit, zerschlug sich in den 1930er- und 1940er-Jahren auf dramatische Weise. Und auch heute wankt das Fundament, auf dem die Vereinten Nationen vor 75 Jahren gebaut wurden. Um die achtzig Millionen Flüchtlinge weltweit, achtzig Millionen bedrückende Einzelschicksale in Konflikten in Syrien, Jemen, Libyen, Afghanistan, Südsudan und der abnehmende Respekt vor Völkerrecht und internationalem humanitärem Recht zeugen davon, dass die Vereinten Nationen in einer existenziellen Krise stecken.

Nach dem verheerenden Ersten Weltkrieg sollte der Völkerbund eine Wiederholung dieser Katastrophe verhindern. Mit viel Idealismus ging er ans Werk, aber schon der Gründung hafteten Mängel an, die nie behoben wurden. Zwar waren die USA mit Präsident Woodrow Wilsons Vierzehn-Punkte-Plan Mitinitiator des Völkerbundes, aber die USA traten ihm nie bei, und damit fehlten gleichermaßen Kitt wie treibende Kraft.

Eine weitere Initiative, die zum Völkerbund führte, ging im April 1915 vom Internationalen Frauenfriedenskongress in Den Haag aus. Auf den Gründungsfotos des Völkerbundes sind jedoch nur Männer zu sehen, jegliche Teilhabe oder Einfluss von Frauen fehlte. Dies war nach 1945 anders, als mit Eleanor Roosevelt

eine namhafte Frau bei der Grundsteinlegung der Vereinten Nationen tatkräftig mit Hand anlegte und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte inspirierte – die bis heute aktuelle, zentrale Referenz für das Zusammenleben der Menschheit.

Der Völkerbund hatte eine kurze Blütezeit, als die Außenminister Frankreichs und Deutschlands, Aristide Briand und Gustav Stresemann, sich aufeinander zu bewegten und Deutschland 1926 in den Völkerbund aufgenommen wurde. Mit dem Tod Stresemanns 1929 und der aufziehenden Weltwirtschaftskrise endete der kurze Zenit des Völkerbundes; der Nationalismus entflammte erneut. Der Gegenwind für diese frühe Idee des Multilateralismus wurde stärker, zum Beispiel bei den Abrüstungsbemühungen und konkret bei der Besetzung Äthiopiens durch das faschistische Italien, der japanischen Großmachtpolitik in Ostasien, dem Bürgerkrieg in Spanien. Angesichts des von Nazi-Deutschland verursachten Zweiten Weltkriegs versagte der Völkerbund völlig. Es fehlte der politische Wille, seine Bestimmungen – wie etwa eine automatische Beistandsgewährung im Angriffsfall oder beschlossene Sanktionsmaßnahmen – umzusetzen.

TRUMPFKARTE FRIEDENSEINSÄTZE

Seit ihrer Gründung ist es den Vereinten Nationen 75 Jahre lang gelungen, einen dritten Weltkrieg zu verhindern. Das für die Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit zuständige Gremium, der Sicherheitsrat, tagt regelmäßig zu internationalem Krisen und Konflikten, verabschiedet

rechtlich verbindliche Resolutionen und öffentliche Verlautbarungen. Der Wettbewerb um einen der nichtständigen Sitze bleibt intensiv; mit der Wahl in dieses Gremium sind gleichermaßen hohe Kosten, politisches Kapital wie ein internationaler Prestigegegewinn verbunden. Gleichzeitig ist es in den letzten Jahrzehnten allerdings nicht gelungen, den Sicherheitsrat zu reformieren und seine Zusammensetzung den seit 1945 stark veränderten Gegebenheiten und Realitäten der heutigen Welt anzupassen. Damit sinkt seine Legitimität, gewinnen andere, rechtlich weniger verbindliche Gremien und Allianzen an Bedeutung.

Auch sein Konfliktlösungspotenzial lässt zu wünschen übrig: Kriegerische Auseinandersetzungen und das damit einhergehende Leiden der Menschen in Syrien, im Jemen, in Libyen, Myanmar und an anderen Orten vermag der Sicherheitsrat nicht zu beenden. Der Einfluss des VN-Generalsekretärs und seiner vielen weltweit tätigen Gesandtinnen und Gesandten bleibt begrenzt. Einige nationale Regierungen fühlen sich den Vereinten Nationen nur auf dem Papier, nicht aber ihrem Wesenskern verpflichtet, die immer zahlreicher werdenden nicht staatlichen Akteure, viele bewaffnete Gruppen tun dies noch weniger. Es gibt jedoch auch Hoffnungsanker: Die Stabilisierungserfolge der rund 100.000 Blauhelmsoldaten sowie Polizisten und zivile Berater in Krisenregionen sind beispielsweise nicht zu unterschätzen. Im Gegenteil: Ohne sie sähe es beispielsweise in Mali, im Kongo, im Libanon, in Süd-Sudan, in der West-Sahara, auf Zypern und an vielen anderen Orten der Welt viel schlimmer aus, als es derzeit der Fall ist. Diese Trumpfkarte gilt es zu erhalten und zu pflegen, das Personal in

Friedensmissionen noch besser auf ihre Einsätze vorzubereiten und auszurüsten. Auch der Internationale Gerichtshof genießt weiterhin internationales Ansehen und Respekt; viele seiner Urteile werden befolgt. Allerdings kann er nur eingeschränkt internationale Konflikte lösen, weil jeweils alle Streitparteien mit der Bevollmächtigung des Gerichts einverstanden sein müssen.

EROSION DES VÖLKERRECHTS

Doch zurück zu den bedenklichen Entwicklungen. Sie betreffen vor allem die allmähliche Erosion des Völkerrechts im Allgemeinen und des verbindlichen Charakters der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen im Speziellen. Während Beschlüsse der VN-Generalversammlung keine rechtliche Bindungswirkung haben, sieht die Charta der Vereinten Nationen ausdrücklich vor, dass die Resolutionen ihres Sicherheitsrates – also des Gremiums, das für die wichtigste Aufgabe, die Bewahrung von Frieden und Sicherheit, zuständig ist – rechtlich verpflichtend sind.

Indem VN-Mitgliedstaaten, insbesondere einige der durch die Charta privilegierten und damit eine besondere Verantwortung tragenden ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, gegen internationales Recht verstößen, missbrauchen sie nicht nur ihre Vorrechte, sie unterhöhlen auch das Fundament, auf dem die Staatengemeinschaft ruht.

Um mit Russland anzufangen: Die Invasion der Ukraine mit der Annexion der Krim (2014) stellt den schwerwiegendsten Völkerrechtsbruch in Europa seit dem

Zweiten Weltkrieg dar. Russland verstößt gegen die VN-Charta, aber auch gegen das Budapester Memorandum von 1994, mit dem Russland die territoriale Integrität der Ukraine garantierte, als Gegenleistung für die Abrüstung sämtlicher Atomwaffen, die auf dem ukrainischen Territorium stationiert waren. Bis heute macht Russland keine Anstalten, dem internationalen Recht wieder Geltung zu verschaffen. Russlands Unterstützung für das menschenverachtende Assad-Regime in Damaskus macht noch nicht einmal vor einer der schrecklichsten Verletzungen Internationalen Humanitären Rechts halt: der Bombardierung von Krankenhäusern in Syrien. Auch die Entsendung von Söldnern nach Libyen zeigt, dass sich Russland ohne Weiteres über Völkerrecht hinwegsetzt, in diesem Fall gegen rechtlich verbindliche Sanktionen des Sicherheitsrats.

Mit seiner ausgreifenden Landnahme im Südchinesischen Meer durch die Befestigung vorhandener und Aufschüttung künstlicher Inseln sowie mit der Diskriminierung und Internierung Hunderttausender Uiguren verstößt China gegen das internationale Seerecht beziehungsweise gegen fundamentale Menschenrechte. Besorgniserregend sind auch die systematischen Versuche Chinas, die Errungenschaften der internationalen Zusammenarbeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs auf den Kopf zu stellen: Im Mittelpunkt soll nicht mehr der einzelne Mensch stehen, wie es etwa die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vorsieht, sondern das Kollektiv, der Staat, womit China einem die Menschenrechte bedrohenden Relativismus Vorschub leistet.

Auch die USA, auf deren tatkräftige Mitwirkung die Gründung der Vereinten

Nationen und ihre Ansiedlung am New Yorker East River zurückgeht, sehen heute die Charta der Vereinten Nationen und das Völkerrecht als eine Art Menu à la carte an. Wenn es passt, wie etwa bei der Verteidigung von Menschenrechten an vielen Orten dieser Welt oder etwa bei den Sanktionen gegen Nordkorea, dann wird das Völkerrecht hochgehalten. Sind den Amerikanern politische Vereinbarungen wie das Pariser Klimaabkommen nicht genehm oder gefällt ihnen die Entwicklung von VN-Unterorganisationen nicht (etwa von UNESCO, WHO, UNWRA oder WTO), dann treten sie aus oder boykottieren sie. Schmerzlich ist die aktive Bekämpfung des Internationalen Strafgerichtshofes, dessen Vorläufer der entscheidend von den USA geprägte Strafgerichtshof in Nürnberg war, mit dem nach 1945 den nationalsozialistischen Kriegsverbrechern der Prozess gemacht wurde.

MISSACHTUNG VON RESOLUTIONEN

Ebenfalls schmerzlich ist, dass die USA mit ihren immensen Beitragsrückständen den Vereinten Nationen in einer existenziellen Krise das Leben zusätzlich schwer machen, da diese ständig kurz vor der Zahlungsunfähigkeit stehen. Während die USA Deutschlands immerhin seit einiger Zeit konstant steigende NATO-Beitragszahlungen heftig kritisieren und mit Abzug Tausender Truppen aus Deutschland quittieren, zucken sie bei der Kritik an der eigenen Zahlungsmoral nur mit den Schultern. Am langfristig schwerwiegendsten für die Vereinten Nationen ist die dramatisch nachlassende Bereitschaft

der USA, alle rechtlich verpflichtenden Resolutionen des Sicherheitsrates umzusetzen. Mit dem Ausstieg aus dem Nuklearabkommen mit dem Iran (entgegen Resolution 2231), der Verlegung ihrer Botschaft nach Jerusalem (entgegen Resolution 478), der Anerkennung der Souveränität Israels über die Golanhöhen (entgegen Resolution 497) und der Akzeptanz israelischer Siedlungsbaupläne (entgegen Resolution 2334) verstößen sie gegen verbindliches Völkerrecht. Damit unterhöhlen die USA das Fundament der Vereinten Nationen und der regelbasierten internationalen Ordnung. Von der Vorbildfunktion der USA, die nach beiden Weltkriegen zu den Vorreitern einer Weltordnung gehörten, die die Stärke des Rechts in den Mittelpunkt stellt, ist nicht mehr viel übrig geblieben. Die Macht des Stärkeren scheint sich wieder durchzusetzen.

DEUTSCHLANDS BESONDERE VERANTWORTUNG

Deutschland als Verursacher zweier Weltkriege trägt besondere Verantwortung dafür, dass die regelbasierte internationale Rechtsordnung nicht auf dem Scherbenhaufen der Geschichte landet, dass sich der 18. April 1946 nicht wiederholt, der Tag, an dem der Völkerbund offiziell zu Grabe getragen wurde.

Der historisch einzigartige Erfolg der Europäischen Union, die sich nach den Grundprinzipien der Vereinten Nationen gerichtet hat, aber auch die 2019 von Frankreich und Deutschland ins Leben gerufene Allianz für den Multilateralismus beweisen, dass es auch anders geht. Dass weltweit der Wille ungebrochen ist, die Vereinten Nationen und mit ihnen eine Weltordnung zu unterstützen, in der Herausforderungen wie Klimawandel, Pandemien, Nahrungsmittelknappheit und vieles andere gemeinsam angegangen und Konflikte friedlich und auf der Grundlage des Völkerrechts gelöst werden. Ein Blick zurück in die Geschichte, und insbesondere in die deutsche, verdeutlicht: Der unablässige Einsatz dafür lohnt sich. Gerade vor diesem Hintergrund ist Deutschland aufgerufen, sich weiterhin regelmäßig um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat zu bewerben, seine Reform voranzutreiben und vor allem bei der Forderung nach Einhaltung des Völkerrechts, der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nicht nachzulassen und Vorbild zu sein. Die Vereinten Nationen dürfen und werden nicht das Schicksal des Völkerbundes erleiden!

Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.