



Hans Köchler

**“SOVERÄNE GLEICHHEIT“
IM SYSTEM DER VEREINTEN NATIONEN**

INTERNATIONAL PROGRESS ORGANIZATION

Hans Köchler

**„SOVERÄNE GLEICHHEIT“
IM SYSTEM DER VEREINTEN NATIONEN
Rechtsprinzip oder leeres Versprechen?**

Ein Vortrag



INTERNATIONAL PROGRESS ORGANIZATION



GESPRÄCHE IN GRAUBÜNDEN

MMXXI: Neutralität und Friedenspolitik am Beispiel Österreichs

MMXXII: Friedenspolitik im Nuklearzeitalter

MMXXIII: Recht oder Rache? Strafjustiz als Spielball der Machtpolitik

MMXXIV: „Souveräne Gleichheit“ im System der Vereinten Nationen

Der hier veröffentlichte Vortrag „Souveräne Gleichheit“ im System der Vereinten Nationen“ wurde vor den Hörern des Institutes für personale Humanwissenschaften und Gesellschaftsfragen (IPHG) am 26. Juli 2024 in Savognin im Kanton Graubünden gehalten.

www.i-p-o.org

© 2024 by Hans Köchler. All rights reserved.

International Progress Organization
Kohlmarkt 4, A-1010 Wien

Printed in Austria

ISBN 978-3-900704-39-1

INHALT

(I) Gleichheit als Ungleichheit	7
(II) Die Hermeneutik der Macht	11
(III) Souveräne Gleichheit und Volkssouveränität	17
(IV) Das Dilemma von Recht und Macht	21
(V) Bilanz: <i>Conditio humana</i> und kollektives Handeln	25

<i>Gespräche in Graubünden: Chronologie und Bibliographie</i>	31

(I)

Gleichheit als Ungleichheit?

Kapitel I der UNO-Charta statuiert als *Prinzip* – d. h. als *Grundsatz*, der das Handeln der Organisation leiten soll – die *souveräne Gleichheit* aller ihrer Mitglieder, die mit heutigem Tag, anders als bei der Gründung der Organisation, fast alle Völker der Welt repräsentieren. Gleichheit ist in diesem Kontext *normativ*, nicht *deskriptiv* zu verstehen. Kein Staat gleicht dem anderen. Die Staaten unterscheiden sich in der Größe des Territoriums, in der Zahl ihrer Bürger, in ihrer wirtschaftlichen Stärke und ihrem militärischen Potential, hinsichtlich des Standes der technologischen Entwicklung, in den soziokulturellen Gegebenheiten und geschichtlichen Traditionen, ganz allgemein auch hinsichtlich *Macht* und *Einfluss* in der jeweiligen Region wie im globalen Wettbewerb. Als Mitglied der durch die UNO verkörperten „internationalen Gemeinschaft“ ist hingegen jeder Staat *gleich* – im Sinne seiner Gleichwertigkeit als „kollektives Subjekt“. Er allein ist Urheber seines Handelns gegenüber und im Verein mit allen anderen Staaten. Kein Staat darf – als völkerrechtlicher Akteur – von einem anderen Staat zum bloßen *Objekt* von dessen Politik gemacht, d. h. dem Willen eines anderen Gemeinwesens unterworfen werden. Dem wird insbesondere im völkerrechtlichen Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten und in der in Artikel 2(4) der Charta als *Prinzip* verankerten Ächtung der Androhung und Anwendung von Gewalt zwischen den Staaten Rechnung getragen.

Strukturell ist Gleichheit in den Beziehungen *zwischen* den Staaten (international) genau so zu sehen wie Gleichheit der Menschen als Bürger *innerhalb* eines Staates. Wie Immanuel Kant in seiner praktischen Philosophie überzeugend dargelegt hat, sind alle Menschen als mit

Bewusstsein (dem Vermögen der Selbstreflexion) ausgestattete Wesen *frei* und *gleich* an Würde – und in diesem Sinne *autonom* (Griechisch für „selbstgesetzgebend“). Der Mensch als *Subjekt* darf niemals zum bloßen *Objekt* des Handelns von anderen (ob Individuum oder Kollektiv) gemacht werden. In diesem Sinn ist jeder Einzelne *souverän*, nicht dem Willen bzw. der Willkür eines anderen oder einer Gruppe unterworfen oder ausgeliefert. Weil diese Souveränität des Menschen als autonomen Subjektes für *jeden*, d. h. für alle *gleich* gilt, muss notwendig im Zusammenleben innerhalb eines Gemeinwesens jeder auf den anderen Rücksicht nehmen. Es gilt der Grundsatz der *Gegenseitigkeit*. Dies impliziert in letzter Konsequenz eine *demokratische* Staatsform mit allgemeinem, freiem und gleichem Wahlrecht. In politisch-rechtlicher Hinsicht hat somit die Stimme jedes Bürgers das gleiche Gewicht, ungeachtet seines wirtschaftlichen oder sozialen Status. Ob arm oder reich, stark oder schwach, usf., als Teilnehmer an Abstimmungen über die öffentlichen Angelegenheiten ist jeder gleich wichtig. Die Stimmen werden – anders als in manchen wirtschaftlichen Bereichen – nicht „gewichtet“.

Umgelegt auf die Staaten als *kollektive Subjekte* bedeutet dies, dass in den beschlussfassenden Gremien der internationalen Gemeinschaft die Stimme eines jeden Staates gleich bedeutend ist, so wie dies für die Generalversammlung der Vereinten Nationen tatsächlich gilt. Allerdings gibt es Ausnahmen, auf die ich noch zu sprechen komme und die die gesamte normenlogische Systematik der UNO zu sprengen drohen. Zunächst aber ist festzuhalten, dass dem Prinzip der souveränen Gleichheit in Artikel 18 der UNO-Charta Rechnung getragen wird, wonach jeder Staat eine Stimme hat – unabhängig von Bevölkerungszahl und tatsächlicher Macht. Als Angehörige

der Generalversammlung sind z. B. das Fürstentum Monaco und die Volksrepublik China gleich. Entscheidungen dieses Gremiums über (in der Charta beispielhaft aufgezählte) „wichtige“ Fragen (wie die Erhaltung des Friedens, die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates oder die Aufnahme neuer Mitglieder der Organisation) erfordern eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Staaten.

Die Crux der Sache liegt jedoch in den Bestimmungen zur *Funktion* und *Autorität* der Generalversammlung, also auf der übergeordneten Ebene. Die Zuständigkeit dieses *alle* Mitglieder umfassenden Gremiums erschöpft sich, wie aus den Formulierungen von Kapitel IV der Charta hervorgeht, fast ausschließlich im Verabschieden von *Empfehlungen* gegenüber den (souveränen) Mitgliedsstaaten bzw. dem Sicherheitsrat. Eine weitere statutarische Beschneidung der Zuständigkeit wird oft übersehen: Wenn der Sicherheitsrat sich mit einem internationalen Konflikt befasst, so gilt für die Generalversammlung (gemäß Artikel 12), grob gesprochen, eine Art „Maulkorberlass“, es sei denn, das höchste Exekutivorgan der UNO, wie der Rat oft genannt wird, ersucht die Generalversammlung ausdrücklich um eine *Empfehlung* in der entsprechenden Angelegenheit.¹ Wir haben es also mit einer (allerdings von den Gründern so beabsichtigten) statutarischen *Marginalisierung* zu tun: Das einzige repräsentative Gremium der Weltorganisation, in dem generell nach dem Prinzip der souveränen Gleichheit entschieden wird, hat in allen *substanziellen* Fragen nur eine *empfehlende* Funktion, was selbstredend in Angelegenheiten von Krieg und

¹ „While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not take any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.”

Frieden – also der „kollektiven Sicherheit“, wie es im UNO-Jargon heißt – besonders schwer wiegt. Hinzu kommt noch: Da, wo die Generalversammlung tatsächlich (mit Zweidrittelmehrheit) *Entscheidungen* treffen – nicht bloß Empfehlungen verabschieden – kann (nämlich bei der Aufnahme neuer Mitglieder und bei der Änderung der Charta), ist sie an der Kandare der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates – womit das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten sich nicht nur, wie in der bloßen Zuständigkeit für Empfehlungen, als *belanglos*, sondern als tatsächlich *nichtexistent* erweist.² Der sich hier andeutende *normenlogische* Widerspruch droht das System der Vereinten Nationen – als Rahmen internationaler Rechtsstaatlichkeit („international rule of law“) – zu sprengen.

² Eine Ausnahme von der „Rückbindung“ an den Sicherheitsrat ist – wohl nicht überraschend – die Zuständigkeit der Generalversammlung für die Beratung und Beschlussfassung zum Budget.

(II)

Die Hermeneutik der Macht

Das von den meisten weltbürgerlich interessierten Beobachtern wohlmeinend seit dem ersten Tag der Existenz der Organisation übersehene oder ausgeblendete, wenngleich in der Gründungsphase durchaus (z. B. von Mexiko) thematisierte Problem mit dem Prinzip der souveränen Gleichheit³ besteht wohl in dem *machtpolitischen Kompromiss*, als Folge dessen das Prinzip den Interessen der Gründerstaaten („sponsoring governments“: USA, Sowjetunion, Vereinigtes Königreich, China⁴) *untergeordnet* und somit letztlich von Anfang an *negiert* wurde. Dass dies den meisten nicht bewusst ist, liegt daran, dass sie die UNO-Charta nicht im Kontext zu lesen bereit oder imstande sind oder dass sie an der, wie ich es nennen möchte, „sophistisch-diplomatischen Diktion“ der Charta scheitern.

Es geht im Wesentlichen um den, salopp gesagt, spitzfindig formulierten Absatz 3 des Artikels 27 der Charta, mit dem die Idee der *Gleichheit* schon am Anfang zu Grabe getragen und die Charta für die Machtpolitik einiger weniger Staaten zurechtgezimmert, man könnte auch sagen instrumentalisiert, wurde – mit dem Ergebnis, dass die bei der Gründung (1945) Mächtigsten⁵ und die mit ihnen Verbündeten nicht nur *effektiv*, sondern auch *statutarisch* für die Folgen ihrer Politik nicht zur Verantwortung gezogen werden können. Gemäß dem Buchstaben der Charta

³ In den Debatten vor der Verabschiedung der UNO-Charta in San Francisco im Frühjahr 1945 sagte der Delegierte von Mexiko, er habe den Eindruck „that the delegates were engaged in establishing a world order in which the mice could be stamped out but in which the lions would not be restricted.“ (*Documents of the United Nations Conference on International Organization – San Francisco 1945*. London/New York: United Nations Information Office, 1945, S. 4434.)

⁴ Republik China.

⁵ Bzw. ihre Nachfolgestaaten im System der Vereinten Nationen: Russland (für die Sowjetunion) und die Volksrepublik China (an Stelle der Republik China).

haben diese Länder in allen Entscheidungen freien Ermessensspielraum – auch dann, wenn sie die zentrale, in der Charta als „Prinzip“ verankerte Völkerrechtsnorm des Gewaltverbotes verletzen. Es ist wie so oft in der Diplomatie: die unschöne Wirklichkeit – das, was tatsächlich gilt – wird nur *verklausuliert* formuliert bzw. euphemistisch umschrieben. Wer nicht für dumm verkauft werden will, muss zwischen den Zeilen lesen, um die „Hermeneutik der Macht“ zu meistern, ohne deren Kenntnis die mit den Folgen der Machtausübung Konfrontierten nichts anderes als naive, hilflose Opfer von *Propaganda* sind.

Artikel 27 der Charta legt das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat fest und beginnt mit der unverfänglichen Feststellung, dass jedes der 15 Mitglieder des Rates eine Stimme hat und Entscheidungen über *Verfahrensfragen* mit 9 von 15 Stimmen erfolgen. Das Wichtige kommt zum Schluss, in Absatz 3: Entscheidungen über „*alle anderen Fragen*“ – also alles, was inhaltlich von Bedeutung ist – erfordern ebenfalls 9 von 15 Stimmen, wobei jedoch, erstens, in der Mehrheit der 9 Stimmen die Stimmen der fünf ständigen Mitglieder enthalten sein müssen und, zweitens – so formuliert es die Charta mit Unschuldsmiene –, bei Beschlüssen nach Kapitel VI (zur „friedlichen Streitbeilegung“) eine *Konfliktpartei* sich der Stimme enthalten muss. Letzteres versteht sich eigentlich von selbst, so könnte man meinen. Schließlich gilt seit jeher das Rechtsprinzip: *nemo iudex in causa sua*. Der Teufel steckt jedoch im Detail: Die Formulierung in Absatz 3 bedeutet nämlich *implicite*, dass die wirklich entscheidenden Beschlüsse des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta (die rechtlich bindenden, alle Mitgliedsstaaten verpflichtenden Resolutionen zur Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens und zur Abwehr von Akten der Aggression)

nicht der Stimmhaltungspflicht von Streitparteien unterliegen. Während Beschlüsse nach Kapitel VI zur friedlichen Streitbeilegung lediglich *empfehlenden* Charakter haben (und damit rechtlich unverbindlich sind), haben Beschlüsse nach Kapitel VII *Zwangsscharakter*. Sie binden ausnahmslos alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen.

Dies bedeutet, dass ein Mitglied des Sicherheitsrates, das einen Akt der Aggression begeht, ein anderes Land besetzt, dessen politische Ordnung zerstört, ein Land zu einem „failed state“ macht, etc., zwar nicht an einer Abstimmung über *Empfehlungen* zur friedlichen Streitbeilegung im Zusammenhang mit diesem Konflikt teilnehmen darf, aber sehr wohl sich an Beschlüssen über gegen diese Völkerrechtsverletzung zu treffende Zwangsmaßnahmen beteiligen kann – dass hier also jeder, quasi amtlich verbrieft und ohne Skrupel, Richter in eigener Sache sein darf. Im Falle der mit Vetorecht ausgestatteten fünf ständigen Mitglieder heißt dies, dass sie jeden wie auch immer gearteten rechtsverbindlichen Beschluss des Sicherheitsrates durch ihr Veto verhindern können.

Man soll also nicht Naivität mimen, wenn man die Lähmung des Sicherheitsrates in faktisch *allen* entscheidenden Fragen des Weltfriedens beklagt. Dies war von Anfang an so gewollt. Ohne die beschönigenden und manch wohlmeinenden Beobachter in die Irre führenden Formulierungen von Paragraph 3 *gäbe es keine Vereinten Nationen* – wie ein an den Verhandlungen über die Charta beteiligter Außenminister einer der damaligen Großmächte kurz nach der Gründung der Organisation freimütig bekannt hat. Mit der Abstimmungsregel des Artikels 27 hat man die UNO vom ersten Tag ihres Bestehens an dem Willen ihrer Gründer untergeordnet. Diese Staaten sind nicht nur *faktisch*, sondern *statutarisch* gegenüber der

Durchsetzung des internationalen Gewaltverbots der Charta *immun*. Dieses Privileg hat sich auch immer wieder als Schutzschirm für die mit diesen Staaten verbündeten Länder erwiesen bzw. – aus deren Sicht – bewährt. Die Untätigkeit der UNO, was die Durchsetzung des Rechtes in Gaza oder (schon seit 1967) den Abzug aus den besetzten palästinensischen Gebieten betrifft, legt davon beredtes Zeugnis ab. Die einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates sind alle nicht auf der Grundlage von Kapitel VII verabschiedet worden und haben deshalb streng rechtlich nur den Charakter von Empfehlungen. Dies gilt auch für die Waffenstillstandsresolution zu Gaza,⁶ worauf, in diesem Fall zurecht, Botschafterin Thomas-Greenfield hingewiesen hat. Zu manchen der weltpolitisch verhängnisvollsten Konflikte – z. B. um den Irak (vor der Invasion 2003) oder die Ukraine – gibt es oft überhaupt keine Resolution.⁷ Beschlüsse gibt es allenfalls, wenn die formalen Spielregeln dies zulassen, von der Generalversammlung. Diese haben aber, wie schon gesagt, gemäß den Bestimmungen der Charta generell die Natur von *Empfehlungen* und sind damit rechtlich *unverbindlich*. Dies gilt, wenngleich es viele nicht wahrhaben wollen, auch für die Fälle, in denen die Generalversammlung gemäß dem sogenannten „Uniting for Peace“-Prozedere⁸ im Falle der vetobedingten Lähmung des Sicherheitsrates zu einem internationalen Konflikt einen Beschluss fasst (was in der Angelegenheit Palästinas mehrmals geschehen ist). Die Generalversammlung

⁶ Resolution 2735 (2024) vom 10. Juni 2024.

⁷ Die Resolution 2623 vom 27. Februar 2022, mit der der Sicherheitsrat gegen die Stimme Russlands wegen der Uneinigkeit unter den ständigen Mitgliedern die Einberufung einer Dringlichkeitssitzung der Generalversammlung über die Invasion der Ukraine verlangte, war nicht inhaltlicher, sondern prozeduraler Natur, weshalb das Vetorecht nicht zur Anwendung kam.

⁸ Resolution 377 (V) der Generalversammlung vom 3. November 1950.

agiert dabei – man darf sich hier nichts vormachen – auf der Ebene der *Moral* und der *Bewusstseinsbildung* innerhalb der Weltgemeinschaft. Dies gilt auch dann, wenn der Sicherheitsrat wie im Fall der Ukraine ausdrücklich um das Einschreiten ersucht hat. Die Generalversammlung kann effektiv unter keinen Umständen an die Stelle des Sicherheitsrates treten.

Überlegungen dazu, wie man dies ändern und die Vereinten Nationen aus dem Korsett der Machtausübung der „ständigen Fünf“ – P5, „Permanent Five“ im UNO-Jargon – herauslösen könnte, führen ins Leere. Über eine *Reform* nachzudenken ist müßig – schlicht und einfach deshalb, weil die Profiteure der derzeitigen Situation, und damit des Status quo seit 1945, sich schon bei der Gründung der Organisation ein Vetorecht über jede Änderung der Charta eingeräumt haben. Gemäß Artikel 108 ist die für eine Änderung erforderliche Zweidrittelmehrheit unwirksam, wenn die Stimme auch nur eines ständigen Mitgliedes fehlt. Eine drastischere Marginalisierung des Mehrheitswillens der internationalen Gemeinschaft ist kaum vorstellbar. Insofern ist es nicht überraschend, sondern systembedingt, dass alle Reforminitiativen seit dem Ende des Kalten Krieges im Sand verlaufen sind.

(III)

Souveräne Gleichheit und Volkssouveränität

Nach bald acht Jahrzehnten „Praxis“ muss man illusionslos zur Kenntnis nehmen, dass die „souveräne Gleichheit“ der Staaten ein Versprechen geblieben ist. Wenn die Gründerväter sie als Rechtsprinzip ernstgenommen hätten, dann hätten sie die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (also sich selbst!) nicht mit Machtbefugnissen und Privilegien ausstatten dürfen, die an die abgehobene Selbstgerechtigkeit der seinerzeitigen Heiligen Allianz erinnern, wie Hans Morgenthau treffend beobachtet hat. Tatsächlich hat das in der Charta verbrieftte Vorrecht von fünf Staaten, die in einer früheren (übrigens noch kolonialen) Epoche die zwischenstaatliche Meinungsbildung und Entscheidungsfindung dominierten, die Weltorganisation zur Geisel einer untergegangenen Machtkonstellation und damit *dysfunktional* gemacht, wie wir am Ukraine- und Gaza-Konflikt mit tragischer Deutlichkeit sehen.

Trotzdem macht es, so scheint mir, Sinn, über *Alternativen* zu diesem festgefrorenen Normen- und Regelkodex nachzudenken. Überlegungen zu einem zwischenstaatlichen System, das Souveränität im Sinne von *Gleichberechtigung* neu denkt, sind *dann* nicht bloße Sandkastenspiele, wenn sie in die Debatte über eine gerechte Weltordnung eingebettet sind, wie sie in den letzten Jahren im Zuge der schrittweisen Herausbildung einer neuen *multipolaren* Konstellation in Gang gekommen ist. Ich möchte hier nicht ins Detail gehen, da ich bereits seit 1985 – in der Endphase des Kalten Krieges – Vorschläge zur *Reorganisation* der internationalen Beziehungen auf der Grundlage von Volkssouveränität, Menschenrechten und Demokratie gemacht habe, die alle publiziert sind.

Was den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen betrifft, so wäre eine ganz wesentliche Reformmaßnahme, die „ständige Mitgliedschaft“ neu zu denken – und zwar auf einer regionalen Basis: im Sinne einer Repräsentation aller Weltregionen, zwischen denen bei Beschlüssen über Krieg und Frieden *Einstimmigkeit* erforderlich sein soll. Ein solches „Recht der Regionen“ würde an die Stelle des willkürlichen und im 21. Jahrhundert nicht mehr zu rechtfertigenden exklusiven Einspruchsrechtes von fünf Staaten treten (von denen drei zudem demselben Machtblock angehören) – eines Rechtes, das, wie es jetzt der Fall ist, auch *in eigener Sache* gilt. In einem neuen Statut müsste, wenn man Souveränität nicht im absolutistischen Sinne interpretiert, ausnahmslos die *Befangenheitsregel* gelten: wer in einen Streit involviert ist oder das Recht bricht, darf nicht über sich selbst zu Gericht sitzen. In einem reformierten System darf es auch keinen Artikel 108 geben, der die „Vereinsgründer“ privilegiert, solange die Organisation existiert – weil sie jede Beseitigung oder Abschwächung ihrer Sonderstellung per Veto verhindern können.

Wenn man über eine strukturelle und nicht bloß administrative, also letztlich kosmetische, Reform der Weltorganisation nachdenkt, dann ist es im Hinblick auf das in der Charta *erstgenannte* Prinzip der souveränen Gleichheit aller Mitglieder wichtig, das *Fundament* der staatsrechtlichen Bedeutung dieses Grundsatzes offen und deutlich zu benennen. (Ich habe dies bereits in einem früheren Vortrag vor Ihrem Kreis getan.) Die einem Staat als internationalem Akteur („Völkerrechtssubjekt“) zugeschriebene „kollektive“ Souveränität hat Sinn und Berechtigung ausschließlich als Ausdruck der *Volkssouveränität*, d. h. des souveränen Status jedes einzelnen Bürgers, der frei und gleich an Rechten ist. Dies entspricht auch der

Konzeption der Menschenrechte, wie sie der *Allgemeinen Deklaration* von 1948 zugrunde liegt. Wenn man dies bedenkt – d. h., wenn man sich dessen bewusst ist, dass die Souveränität des Staates nicht gottgegeben, sondern Ausfluss der Unabhängigkeit, des souveränen Willens, jedes seiner Bürger ist –, dann macht es auch Sinn, über souveräne Gleichheit im Sicherheitsrat neu nachzudenken und bisher Selbstverständliches in Frage zu stellen. Wenn man in Rechnung stellt, dass z. B. Staat A als Völkerrechtssubjekt eine Gemeinschaft (Kollektiv) von einigen tausend Bürgern repräsentiert, Staat B hingegen hunderte Millionen, dann ist die Frage durchaus angebracht, ob bei der zwischenstaatlichen Entscheidungsfindung die Stimmen der Staaten nicht nach einer fairen, dieser Disparität Rechnung tragenden Formel gewichtet werden sollten. Schließlich ist staatliche Souveränität keine leere Fiktion, sondern Ausdruck des souveränen Status jedes Bürgers eines jeden Staates. Im Sinne von *Gleichheit* – als Gleichberechtigung – erscheint es auf diesem Hintergrund durchaus angemessen, dass in Fragen von Krieg und Frieden, wie sie der Sicherheitsrat zu entscheiden befugt ist, statt des Vetorechtes – und damit der Willkür – von lediglich fünf Staaten eine qualifizierte, z. B. *doppelte*, Mehrheit von zwei Dritteln der abstimmenden Staaten und der Weltbevölkerung zum Tragen kommt. Eine Kombination der Mehrheiten und Gewichtung der Stimmen (die, das darf man nicht vergessen, auf Ebene der UNO der souveränen Gleichheit jedes Menschen als *Weltbürgers* geschuldet ist) wäre im übrigen nichts Neues. Derartige Beschlussformeln haben sich bereits im Rahmen von anderen, insbesondere regionalen, zwischenstaatlichen Organisationen wie der Europäischen Union bewährt. Vor allem jedoch wäre ein Verfahren des „weighted voting“

(Gewichtung der Stimmen im Sicherheitsrat)⁹ näher an der Idee einer *substanziell* verstandenen souveränen Gleichheit als ein Prozedere, das alle Mitgliedsstaaten zugunsten von fünf namentlich genannten ad infinitum marginalisiert, d. h. sie deren Willen unterordnet.

Wenn man dem Rechtsstaatsverständnis auf der Ebene der souveränen Staaten folgt, dann kann der Gewichtungsfaktor bei Entscheidungen im Sicherheitsrat und anderen UNO-Gremien nur die Bevölkerungszahl, nicht jedoch das wirtschaftliche und militärische Potential eines Staates bzw. die Höhe seines Beitrages zum gemeinsamen Budget sein. Auf innerstaatlicher Ebene würde man eine Gewichtung der Stimmen der Bürger nach ihrem Vermögensstatus als menschenrechtswidrig ablehnen. Auch wenn – im Vergleich zum „einfachen“ Lohnempfänger – ein Millionär oder Milliardär ein Vielfaches an Steuerleistung erbringt, so hat dessen Stimme bei Wahlen und Abstimmungen das gleiche Gewicht wie die jedes anderen Bürgers. Dies gilt sinngemäß für die Beziehungen der Staaten untereinander. Es geht hier eben nicht um ein gewichtetes Abstimmungsverfahren, wie es im wirtschaftlichen Bereich oftmals zur Anwendung kommt (z. B., innerstaatlich, nach Miteigentumsanteilen beim Wohnungseigentum oder, international, nach Aktienstimmrechten bzw. der finanziellen Stärke eines Staates in Finanzinstitutionen wie der Weltbank, etc.).

⁹ Vgl. die schon vor langer Zeit formulierten Vorschläge: A. Newcombe, H. Newcombe, J. Wert, *Comparison of Weighted Voting Formulas for the United Nations*. [Preprint] Peace Research Institute. Dundas, Ontario, 1970.

(IV)

Das Dilemma von Recht und Macht

Um ein machtpolitisches Caveat kommt man jedoch auch hier nicht herum – in dem hypothetischen Fall, dass tatsächlich nach fairen Regeln abgestimmt würde: Es nützt die am besten ausgewogene Abstimmungsregel nichts, wenn diejenigen, die tatsächlich über die Machtmittel zur Umsetzung eines Beschlusses verfügen, sich widersetzen. Außerhalb eines übergeordneten, supranationalen Rahmens ist es faktisch nicht möglich, die mächtigsten (ihre Souveränität voll „ausreichenden“ Staaten) Staaten *realpolitisch* zur Raison zu bringen – auch dann nicht, wenn es verfahrensmäßig gelingen sollte, sie *rechtsverbindlich* zu verpflichten (etwa bei Abschaffung des Vetos). Es nützt das beste Recht nichts, wenn man es nicht durchsetzen kann. Die vielgeschmähte „Souveränitätsanarchie“ gilt auch im Zeitalter der Vereinten Nationen.

In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, dass die einschlägigen Bestimmungen der UNO-Charta über die Bereitstellung von Luftwaffenkontingenten für gemeinsame Aktionen zur Durchsetzung von Beschlüssen des Sicherheitsrates (Artikel 49) niemals umgesetzt worden sind. Es gibt bis zum heutigen Tag auch keine Übereinkünfte über die Bereitstellung militärischer Kapazitäten der Mitgliedsstaaten zur Verfügung des Sicherheitsrates, wie es die Artikel 46 und 47 vorsehen würden – mit einem sogenannten *Military Staff Committee* (Generalstabsausschuss), bestehend aus den Oberkommandierenden der fünf ständigen Mitglieder, in beratender und „unterstützender“ Funktion. Dass die Bestimmungen toter Buchstabe geblieben sind, ist weder Zufall noch Missgeschick: diejenigen, die über die Mittel der *Rechtsdurchsetzung* verfügen – die sogenannten P5 – sind nicht bereit, ihr militärisches Potential gewissermaßen „gemeinschaftlich“ einzu-

bringen und so mit allen anderen, die an der *Rechtssetzung* (d. h. an der Verabschiedung einer bindenden Resolution) beteiligt sind, zu kooperieren. Erstere wollen in jeder Konfliktsituation allein und unpräjudiziell über den Einsatz ihres Arsenalts entscheiden. Deshalb sind in der bisherigen Praxis der Vereinten Nationen die *Friedenssicherungsaktionen* nach Kapitel VII nicht von allen UNO-Mitgliedern gemeinsam (wie es Artikel 48, Paragraph 1 als eine von zwei Optionen vorsehen würde), sondern stets nur als *Einzel-* oder *Gruppenaktionen* („coalition of the willing“) vorgenommen worden, was der machtpolitischen Willkür Tür und Tor geöffnet hat, wie sich drastisch am Koreakrieg (1950-1953) und am zweiten Golfkrieg (1991) oder im Libyen-Konflikt 2011 gezeigt hat. Wie schon angedeutet, nennt Artikel 48(1) ausdrücklich beide Optionen – *gemeinsames* wie *individuelles* Vorgehen von einem oder mehreren Staaten. Nur Letzteres ist für die ständigen Mitglieder von Interesse.

Die Absurdität dieser Optionen-Regelung und die Gefahr ihres Missbrauchs im Zusammenhang mit dem Vetoprivileg zeigt sich insbesondere am Beispiel des noch immer nicht beendeten Korea-Konfliktes. Im Juli 1950 ermächtigte der Sicherheitsrat – in Abwesenheit der Sowjetunion, also eigentlich satzungswidrig – die Vereinigten Staaten zum militärischen Einschreiten auf der koreanischen Halbinsel und zur Leitung dieses Einsatzes unter der Flagge der Vereinten Nationen (Resolution 84 [1950]). Faktisch war dies allerdings eine *Selbstermächtigung* der Vereinigten Staaten. Wegen des Vetos (mittels dessen ein ständiges Mitglied die Organisation zur Geisel eines einmal gefassten Beschlusses machen kann)¹⁰ gibt es bis zum heutigen

¹⁰ Das drastischste Beispiel hierfür sind wohl die gegen den Irak im Jahre 1990 verhängten umfassenden Sanktionen, die erst aufgehoben wurden, als die USA

Tag ein sogenanntes „United Nations Command“ – unter Leitung eines US-Generals und dreier weiterer hochrangiger US-Militärs – zur Überwachung des Waffenstillstandsabkommens in Korea und als „enabler for security and stability on the Korean peninsula“, wie das Kommando unter den Auspizien der UNO seine Aufgaben selbst beschreibt. Seit mehr als sieben Jahrzehnten agiert auf der koreanischen Halbinsel also ein ständiges Mitglied formaliter in *multilateraler* Mission – quasi als Exekutor der UNO-Doktrin der kollektiven Sicherheit –, in Wirklichkeit aber *unilateral* in Durchsetzung seiner nationalen Interessen, wobei die zitierte UNO-Resolution es diesem Staat auch noch explizit erlaubt, die UNO-Flagge „nach eigenem Gutdünken“ („at its discretion“)¹¹ zu benutzen. Diese weltpolitische Absurdität und statistische Monstrosität – militärisches Agieren nach eigenem Ermessen, aber im Namen der Vereinten Nationen – ist, ich betone es zum wiederholten Mal, dem Umstand geschuldet, dass die Satzung der Vereinten Nationen die Souveränität von fünf Mitgliedern über die Rechte aller anderen Staaten stellt und so den Sicherheitsrat zu einer Art „Direktorium“ macht, das sich dank Artikel 27(3) wie eine *Weltregierung* aufführen kann, ja im Einzelfall – siehe Korea – sogar einen einzelnen Staat in die Lage versetzt, nach eigenem Gutdünken im Namen der Weltgemeinschaft zu handeln – so als ob er der Regierung eines Weltstaates vorstehen würde.

Ein tatsächlicher Weltstaat – wie ihn Ernst Jünger schon 1960, mitten im Kalten Krieg, angedacht hat bzw. heraufkommen sah¹² – würde jedoch keiner Stellvertreter mehr bedürfen, die im Namen einer fiktiven

2003 mit der Invasion des Irak und der Ausschaltung von dessen Regierung ihr Ziel erreicht hatten.

¹¹ Operativer Paragraph 5 der Resolution.

¹² *Der Weltstaat: Organismus und Organisation*. Stuttgart: E. Klett, 1960.

„internationalen Gemeinschaft“ handeln. In diesem (globalen) Rahmen würde sich auch die „souveräne Gleichheit“ der UNO-Charta erübrigen. Ob man jedoch einen solchen Moloch wollen soll, wenn man schon die derzeitige „Weltherrschaft“, wie sie die Charta ihren Gründern ermöglicht, ablehnt, sei dahingestellt.

Solange man die UNO *nicht* als Weltstaat versteht, sondern als zwischenstaatliche Organisation auf der Basis souveräner Gleichheit, bleibt gleichwohl die Gretchenfrage, die sich bei allen Überlegungen zur *Effektivität* – und damit Glaubwürdigkeit – des Völkerrechts stellt: Wie bindet man die militärisch mächtigsten Staaten, insbesondere die Nuklearmächte, so in das System der kollektiven Sicherheit ein, dass sie bereit sind, ihre strategischen Ressourcen für gemeinsame Durchsetzungsaktionen zur Verfügung zu stellen – also ihr Gewicht in die Waagschale der gemeinsamen Sache zu werfen –, ohne sich dafür selbst über das Recht zu erheben bzw. Sonderbedingungen zu stellen, mit denen sie die Weltgemeinschaft faktisch erpressen können. War etwa das Veto – in Verbindung mit der Ausnahme von der Befangenheitsklausel – der Preis für einen *Pyrrhussieg* der Staatengemeinschaft, die nach der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges verzweifelt auf einen Neuanfang hoffte und den Versprechungen von San Francisco – nämlich, dass das Abstimmungsverfahren im Sicherheitsrat bei einer baldigen Revision der Charta nochmals zur Disposition stehen könnte – nur zu gern Glauben schenkte?

(V)

**Bilanz:
Conditio humana und kollektives Handeln**

Gestatten Sie mir abschließend – in aller Kürze – einen kontrapunktischen philosophischen Exkurs.

Am Zustand des *Regelsystems* für das kollektive Handeln der Gattung Mensch, für den die UNO-Charta symptomatisch ist, zeigt sich die innere Widersprüchlichkeit der *conditio humana*, d. h. der Verfasstheit des Menschen als mit Selbstbewusstsein – und damit der Fähigkeit zu moralischem Handeln – ausgestatteten Wesens. Die Satzung der Weltorganisation, so wie ich sie hier beschrieben habe, ist im *Machtwillen der Gründerstaaten* verankert. Der an der Ausarbeitung der Charta im idyllischen Dumbarton Oaks in der letzten Phase des Zweiten Weltkrieges beteiligte Außenminister, den ich schon eingangs kryptisch erwähnte, hat dies mit entwaffnender Offenheit in seinen Memoiren gesagt: Sein Land, so Cordell Hull, würde nicht einen Tag länger in der UNO bleiben, wenn es nicht über das Vetoprivileg verfügte.¹³

Das Kollektiv oder der in dessen Namen Agierende handelt oftmals nach anderen Grundsätzen als jeder Einzelne für sich. *Individueller Altruismus* kontrastiert mit *Gruppenegoismus* im Namen der Staatsräson. Dies zeigt sich besonders in der Außen- und Sicherheitspolitik eines Staates. Ein und dasselbe Individuum kann im zwischenmenschlichen Umgang friedliebend, empathisch und kollegial sein, als Bürger und noch mehr als Amtsträger eines Staates im internationalen Rahmen aber machiavellistisch

¹³ *The Memories of Cordell Hull*. New York 1948, Bd. 2, S. 1664.

– nur an den sogenannten „nationalen Interessen“ orientiert – handeln und im Einzelfall – als Kriegsherr – das Recht der Staatsräson unterordnen.

Als mit Reflexionsvermögen ausgestattetes Wesen, das sich selbst gleichsam *von außen* zu sehen vermag, ist sich der Handelnde in einem solchen Fall der *moralischen Inkongruenz* – der Dichotomie von Ethik und Außenpolitik¹⁴ – grundsätzlich jederzeit bewusst. Er kann sich, wie Kant in seiner Metaphysik der Sitten eindringlich gezeigt hat, letztlich nicht selbst betrügen, nicht vor seiner Verantwortung fliehen.¹⁵ So steht der Mensch, als wohl einziges Lebewesen, vor dem *Horizont der Unendlichkeit* – im Angesicht des Seins. Eigentlich müsste er so die Endlichkeit und Hinfälligkeit jedes Machtstrebens im Namen eines Kollektivs erkennen. Der „innere Gerichtshof“, um bei der kantischen Diktion zu bleiben, bedarf keines internationalen Gerichtshofes, um Rechenschaft einzufordern.

Realpolitische Tatsache – und wohl auch Realität der *conditio humana* – ist jedoch: was der Einzelne vermag, der nach eingehender Besinnung sein Tun nicht der Gier und dem Wahn des Immer-Mehr und des Ewig-Leben-Wollens unterordnet, scheint das Kollektiv nicht zu vermögen und scheint der in dessen Namen handelnde Staatsmann in einer Art politischer Schizophrenie zu verdrängen. Wie sonst könnten sich Staaten so verhalten,

¹⁴ Vgl. den Vortrag des österreichischen Außenministers Rudolf Kirchschläger vor der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik an der Universität Innsbruck am 19. Februar 1991: „Ethik und Außenpolitik“, in: Hans Köchler (Hrsg.), *Philosophie und Politik: Dokumentation eines interdisziplinären Seminars*. Veröffentlichungen der Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, Bd. III. Innsbruck: Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, 1973, S. 69-74.

¹⁵ *Metaphysik der Sitten*, § 13: „Von der Pflicht des Menschen gegen sich selbst, als dem angeborenen Richter über sich selbst.“ Vgl. Köchler, „Der Begriff des Gewissens bei Kant: Die Stellung des Gewissens im System der kantischen Ethik“, in: *Zeitschrift für katholische Theologie*, Bd. 98 (1976), S. 171-179.

als ob es kein Ende des Strebens nach Macht und Kontrolle über alle anderen geben dürfte – als ob die souveräne Nation in Ewigkeit bestünde und sich dafür mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln rüsten, ja zu diesem Zweck jeden anderen Staat als potentiellen Feind ins Visier nehmen müsste. Was sonst ist die Logik einer Supermacht, die in ihrer Sicherheitsdoktrin die weltweite *Vormachtstellung* des eigenen Gemeinwesens für alle Zeit festzuschreiben sucht? (Ich spreche hier vom *Typus* „Supermacht“, nicht nur von *einem* bestimmten Staat.)

Das Vetoprinzip mit seinem *Selbstperpetuierungsmechanismus* (Artikel 108) ist Ausdruck eines Verständnisses von Macht, für das Souveränität *absolut* ist, ja gewissermaßen *solipsistisch*: alle anderen ausschließend. Der damit einhergehende Absolutismus der Machtpolitik – ganz im Sinne von Carl Schmitts Diktum: „Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet“¹⁶ – ist mit souveräner Gleichheit grundsätzlich nicht vereinbar. Weil die UNO-Charta mit ihrer systemwidrigen Privilegierung der ständigen Mitglieder dies zu ignorieren sucht und sich, wie wir gesehen haben, letztlich mit einem Versprechen begnügt, könnte die Organisation langfristig zum Scheitern verurteilt sein und – trotz des noch vielfach (auch von Präsident Putin kürzlich auf der SCO-Konferenz in Astana) in sie gesetzten Vertrauens¹⁷ – einem Staatenverbund mit einer Organi-

¹⁶ Vgl. Köchler, „Carl Schmitt's Conception of Sovereignty, the UN Security Council, and the Instrumentalization of the 'State of Exception',“ in: Valur Ingimundarson und Svein Jóhannesson (Hrsg.), *Liberal Disorder, States of Exception, and Populist Politics*. Teil I: „Liberal Democracy and the Use of Exceptional Powers.“ Routledge Studies in Anti-Politics and Democratic Crisis. Abingdon (UK) / New York: Routledge, 2021, S. 27-43.

¹⁷ In seiner Rede bestätigte Putin „the commitment of all SCO countries to shaping a fair multipolar world order *based on the central role of the UN*, international law and the striving of sovereign states for mutually beneficial partnerships.“ (24th

sationsform Platz machen, die der sich abzeichnenden neuen *multipolaren Konstellation* besser entspricht – falls nicht vorher eine globale Konfrontation, wie so oft in der Geschichte, einen Neuanfang erzwingt.

Es wäre nicht ganz überraschend, wenn die UNO den Weg des Völkerbundes gehen müsste, der – noch bis 1947 quasi parallel zur UNO sein Dasein fristend – von den Ereignissen überholt wurde, weil er an einer Herausforderung scheiterte, für deren Bewältigung die UNO ebenso wenig geeignet scheint: nämlich der **Integration der Souveränität in ein System gleichberechtigter Zusammenarbeit**.

Ich beschließe meine Ausführungen mit den Worten des Liquidators des Völkerbundes, Lord Cecil, der bei der letzten Sitzung am 18. April 1946 in Genf genau dieses Problem benannte:

“I venture to impress upon my hearers that the great work of peace is resting not only on the narrow interests of our own nations, but even more on those great principles of right and wrong which nations, like individuals, depend upon.”¹⁸

Mit anderen Worten: Souveränität ist niemals absolut, sondern an die Prinzipien der *Gerechtigkeit* gebunden. Die Konsistenz der Normen individuellen und kollektiven Handelns ist unabdingbar. Weil die Gründer der Vereinten Nationen – als Verfasser der Charta – diese Mahnung nicht beherzigt haben, erscheint der abschließende Satz der „Grabrede“ von Lord

Meeting of the Council of Heads of State of the Shanghai Cooperation Organization [SCO], 4 July 2024, Independence Palace, Astana, Kazakhstan) (Hervorhebung H.K.)

¹⁸ Zitiert nach: Phil Wadsworth, *International History 1871-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, S. 156.

Cecil im Rückblick wie ein verhängnisvolles Omen: "*The League is dead. Long live the United Nations.*"

GESPRÄCHE IN GRAUBÜNDEN

Sala Grava, Savognin

Chronologie und Bibliographie

2021

NEUTRALITÄT UND FRIEDENSPOLITIK AM BEISPIEL ÖSTERREICHS

Vortrag vor den Hörern des Leserkreises von „Zeit-Fragen“ am 30. Juli 2021. Veröffentlicht in: *Zeit-Fragen*, Zürich, 29. Jahr, Nr. 19/20, 24. August 2021. Erweiterte englische Fassung: *Austria, Neutrality and Non-alignment Studies in International Relations*, Bd. XXXVI. Wien: International Progress Organization, 2021, ISBN 978-3-900704-28-5.

2022

FRIEDENSPOLITIK IM NUKLEARZEITALTER

Vortrag vor den Hörern des Leserkreises von „Zeit-Fragen“ am 25. Juli 2022. Veröffentlichung: Wien: Arbeitsgemeinschaft für Wissenschaft und Politik, 2022, ISBN 978-3-900719-06-7. Englische Fassung: „Politics of Peace in the Nuclear Age“, in: *Current Concerns*, Nr. 21, 11. Oktober 2022, S. 1-3.

2023

RECHT ODER RACHE?

STRAFJUSTIZ ALS SPIELBALL DER MACHTPOLITIK

Vorträge vor den Hörern des Institutes für personale Humanwissenschaften und Gesellschaftsfragen am 28. und 29. Juli 2023.

2024

„SOVERÄNE GLEICHHEIT“ IM SYSTEM DER VEREINTEN NATIONEN RECHTSPRINZIP ODER LEERES VERSPRECHEN?

Vortrag vor den Hörern des Institutes für personale Humanwissenschaften und Gesellschaftsfragen am 27. Juli 2024. Veröffentlichung: Wien: International Progress Organization, 2024, ISBN 978-3-900704-39-1.