

Deutschland im Sicherheitsrat – Gestaltungsmöglichkeiten und Herausforderungen

Sven Bernhard Gareis

Am 27. September 2002 wurde Deutschland von der 57. Generalversammlung der Vereinten Nationen für eine neuerliche zweijährige Amtsperiode als Nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt. Mit 180 Ja-Stimmen von insgesamt 183 wahlberechtigten Staaten¹, erzielte Deutschland sein bislang bestes Ergebnis bei einer Wahl in dieses Gremium. Das Votum bedeutete einen bemerkenswerten Vertrauensbeweis trotz der Tatsache, dass Deutschland ohne Gegenkandidaten ins Rennen gegangen war. Damit tritt das Land am 1. Januar 2003 seine vierte Amtszeit im wichtigsten Hauptorgan der Weltgemeinschaft an, nachdem die Bundesrepublik Deutschland bereits 1977/78 und 1987/88 und das wiedervereinigte Deutschland in den Jahren 1995/96 im Sicherheitsrat vertreten war. Die DDR, die gemeinsam mit der Bundesrepublik Deutschland 1973 den Vereinten Nationen beigetreten war, gehörte dem Rat einmal, nämlich 1980/81, an. Das gute Wahlergebnis resultiert, neben dem traditionell guten Ansehen, das Deutschland in der Weltorganisation genießt, vor allem aus der professionellen und energischen Vorarbeit, welche die deutsche Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen unter ihrem amtierenden Leiter Hanns Schuhmacher im Frühjahr und Sommer 2002 geleistet hat. Es wird Deutschland bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben im Sicherheitsrat zweifellos bestärken. Zugleich jedoch verweist diese überaus breite Mehrheit auch schon auf eines der Spannungsfelder, in welchem sich die deutsche Sicherheitsrats-Politik während der kommenden beiden Jahre bewegen müssen: Nicht umsonst witzelten gleich nach der Wahl auch europäische Diplomaten in New York mit Blick auf die deutsche Position in der Irak-Frage, dass nunmehr auch die „Achse des Bösen“ geschlossen hinter Deutschland stehe. Das Thema „Irak“ wird die deutschen Diplomaten am New Yorker East River ebensowenig loslassen wie das der Fortsetzung des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus. Dabei ragen diese beiden Problemfelder nur aus einem überaus vielschichtigen und komplexen globalen Konfliktgeschehen heraus, das sich vom Balkan über weite Teile Afrikas, den Nahen und Mittleren Osten bis nach Süd- und Südostasien erstreckt. Die Mitgliedschaft im wichtigsten Hauptorgan der VN wird angesichts dieser Herausforderungen auch von Deutschland neben der hohen diplomatischen Kunst vor allem auch politischen Mut zu schwierigen Entscheidungen und Engagement bei deren Umsetzung abverlangt.

Der VN-Sicherheitsrat: Zusammensetzung, Arbeitsweise, Befugnisse

Der Sicherheitsrat besteht aus 15 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. China, Frankreich, Großbritannien, die Russische Föderation sowie die USA bilden dabei die in Artikel 23 der Charta benannte Gruppe der fünf Ständigen Mitglieder (auch *Permanent Five*, P5).² Die zehn Nichtständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung für eine je zweijährige Amtszeit gewählt, wobei eine unmittelbare Wiederwahl ausgeschlossen ist. Diese Amtsperioden sind so gegeneinander versetzt, dass jedes Jahr fünf Nichtständige Mitglieder neu bestimmt werden müssen. Dem Erfordernis der Charta nach einer angemessenen geographischen Verteilung³ entsprechend hat sich in der Praxis der VN ein Regionalschlüssel eingespielt, nach dem drei Staaten aus der afrikanischen, je zwei aus der asiatischen und lateinamerikanischen, ein Staat aus der osteuropäischen Regionalgruppe sowie zwei Länder aus der Gruppe der Westeuropäischen und Anderen Staaten (WEOG) vertreten sind.⁴ In den Regionalgruppen vollzieht sich die – mitunter stark umkämpfte – Aufstellung der Kandidaten, die dann in der Generalversammlung mindestens eine Zweidrittelmehrheit hinter sich bringen müssen. Als zweiter Staat der WEOG neben Deutschland wurde Spanien für die Amtszeit 2003/04 gewählt.

Die Arbeitsweise des Sicherheitsrates ist in seiner noch immer vorläufigen Geschäftsordnung geregelt. Er ist so organisiert, dass er seine Aufgaben jederzeit wahrnehmen kann, weshalb jedes seiner Mitglieder durchgängig am Hauptsitz der Organisation in New York vertreten sein muss. Der Rat tritt zusammen, wenn eines seiner Mitglieder, die Generalversammlung, ein Mitgliedstaat oder der VN-Generalsekretär dies für erforderlich halten. Nach der Geschäftsordnung dürfen zwischen zwei Sitzungen des Rates nicht mehr als vierzehn Tage verstreichen, in der Praxis jedoch tritt der Sicherheitsrat täglich, häufig mehrfach an einem Tag zusammen. Trotz einiger Anläufe zur Erhöhung der Transparenz der Arbeit des Rates finden die meisten Sitzungen als sogenannte *informal consultations of the whole* hinter verschlossenen Türen statt bzw. treffen sich die Ratsmitglieder inoffiziell in unterschiedlichster Zusammensetzung. Die öffentlichen Zusammenkünfte im Sitzungssaal des Sicherheitsrates dienen meist der Verkündung gefasster Entscheidungen oder bilden den Rahmen für unverbindliche Orientierungsdebatten, an denen sich auch Staaten beteiligen können, die dem Rat nicht angehören. Die Arbeit des Sicherheitsrates wird durch den Präsidenten koordiniert, wobei die Ratspräsidentschaft monatlich unter den Mitgliedern in der alphabetischen Reihenfolge der englischen Staatsbezeichnungen wechselt.

Beschlüsse des Sicherheitsrates kommen in Form von Resolutionen zustande, wenn neun der fünfzehn Mitglieder zustimmen. Artikel 27 unterscheidet allerdings zwischen Verfahrensfragen und „allen sonstigen Fragen“, wobei für letztere zusätzlich das Erfordernis der Zustimmung sämtlicher Ständiger Mitglieder aufgestellt wird. Damit haben die *Permanent Five* die Möglichkeit, eine Beschlussfassung durch ihr Einzelveto zu verhindern. Nach einem fast gewohnheitsmäßigen Gebrauch des Veto-Rechts und einer daraus resultierenden weitgehenden Lähmung des Sicherheitsrates während der Phase des Ost-West-Gegensatzes, sind in den zurückliegenden rund fünfzehn Jahren Vetos auf wenige Einzelfälle beschränkt geblieben. Nichtsdestoweniger jedoch drohen die Ständigen Mitglieder nach wie vor gern und ausgiebig mit diesem Recht, um ihre Verhandlungspositionen zu stärken.

Der Sicherheitsrat ist das mit Abstand mächtigste der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen und auch im gesamten Bereich der internationalen Politik ein einzigartiges Instrument.

Die 191 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben ihm in ihrer Charta die vorrangige Verantwortung für den Weltfrieden sowie die internationale Sicherheit übertragen (Art. 24) und ihn zur Erfüllung dieser Aufgabe mit sehr weitgehenden Vollmachten ausgestattet. So kann der Rat im Rahmen der friedlichen Streitbeilegung (Kapitel VI der Charta) ein Untersuchungsrecht für jede Situation beanspruchen, die seiner Auffassung nach geeignet ist, den Frieden zu gefährden. Er kann dann Empfehlungen zu ihrer gewaltfreien Erledigung aussprechen. Während seine Rolle unter den Vorzeichen von Kapitel VI eher beratend bzw. moderierend bleibt, eröffnet ihm das nachstehende Kapitel VII die Möglichkeit der Anwendung von Zwang. Hierzu muss der Sicherheitsrat gemäß Artikel 39 feststellen, ob eine Situation eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens bzw. eine Aggressionshandlung darstellt.⁵ Gelangt er zu einer derartigen Feststellung ist er befugt, Zwangsmaßnahmen auszusprechen. Ihm steht dabei auf der Grundlage von Art. 41 eine fast unbeschränkte Palette gewaltloser Sanktionen zur Verfügung, die von Waffenembargos über Reisebeschränkungen von Regierungsmitgliedern bis hin zu umfassenden Handelsverboten reichen.⁶ Scheitern Sanktionen, kann der Sicherheitsrat gemäß Art. 42 die Mitgliedstaaten zur Androhung bzw. Anwendung militärischer Gewalt autorisieren. Genau diese Ermächtigung streben die USA und Großbritannien in der Irak-Frage an. Neben dem in Art. 51 verankerten Selbstverteidigungsrecht im Falle eines bewaffneten Angriffs stellt eine solche im politischen Sprachgebrauch gerne als „UNO-Mandat“ bezeichnete Ermächtigung die einzige völkerrechtlich zulässige Ausnahme vom Allgemeinen Gewaltverbot des Art. 2, Ziff.4 der VN-Charta dar. Dem Sicherheitsrat kommt damit ein häufig so bezeichnetes „Gewaltlegitimationsmonopol“ zu, welches er jedoch in der politischen Praxis nur wirksam aufrechterhalten kann, wenn seine Mitglieder, die Ständigen zumal, zu gemeinsamen Entscheidungen und Handlungsweisen bereit und fähig sind. Wie der Kosovo-Krieg 1999 gezeigt hat, können im Falle einer Blockadesituation die politischen Weichen am Sicherheitsrat vorbei gestellt werden – mit erheblichen negativen Folgen für die Autorität des Rates wie auch für die Völkerrechtsordnung insgesamt. Die im Spätsommer 2002 weltweit heftig diskutierte Irak-Problematik könnte ein weiterer entscheidender Testfall für den von den Vereinten Nationen verkörperten institutionellen Multilateralismus werden.

Der Sicherheitsrat ist seiner Zusammensetzung aus Staaten, seiner Aufgabenbeschreibung und seiner Verfahrensordnung nach ein politisches Organ, das rechtlicherseits nur an den sehr weiten Rahmen gebunden ist, den ihm die VN-Charta vorgibt. Seine Entscheidungen stellen daher stets Ergebnisse eines Austauschprozesses von unterschiedlichen politischen Sichtweisen und vor allem Interessen bezüglich einer Problematik dar. Dass in diesem Austauschprozess Macht eine entscheidende Rolle spielt, steht angesichts der Beschaffenheit des Sicherheitsrates außer Frage. Jedoch reduziert sich diese Macht keineswegs allein auf die klassischen harten Faktoren wie Wirtschaft, Finanzen oder Militär. Ein wesentlicher Teil der politischen Gestaltungsmöglichkeiten gerade auch eines Nichtständigen Mitglieds besteht darin, gangbare Wege aus festgefahrenen Diskussionen aufzuzeigen, allgemein akzeptable Entwürfe von Resolutions-texten einzubringen sowie durch Verhandlungsgeschick und nicht zuletzt die souveräne Nutzung der Verfahrensbestimmungen gemeinsame Entscheidungen anzubahnen. Nicht zuletzt auch werden die integrativen Möglichkeiten eines eingebrachten Vorschlages auch danach bemessen, inwieweit das jeweilige Mitglied sich für ihre Umsetzung selbst zu engagieren bereit ist. Politische Überzeugungskraft und diplomatisches Geschick gehören im Sicherheitsrat zur unverzichtbaren Grundausstattung eines Nichtständigen Mitglieds für eine erfolgreiche Amtsperiode.⁷ Mit der Aufnahme der Amtsgeschäfte im Sicherheitsrat am 1. Januar 2003 wird die deutsche Politik umgehend mit einigen Prob-

lemfeldern konfrontiert, auf denen sie diese Fähigkeiten unter Beweis stellen muss. Denn zusätzlich zu den komplexen Herausforderungen, die diesen Problemen ohnehin innewohnen, ist der Beginn der neuen Amtszeit im Sicherheitsrat durch einige tiefgreifende transatlantische Verstimmungen bezüglich des „deutschen Weges“ hinsichtlich eines militärischen Eingreifens im Irak gekennzeichnet. Zwar wurde Deutschland auch mit der Stimme der USA in den Sicherheitsrat gewählt, doch dürfte es verfrüht sein, hieraus schon auf eine Renormalisierung des beschädigten Verhältnisses zu schließen. Die deutsche Diplomatie wird daher stärker als etwa 1995/96 mögliche Rückwirkungen ihrer Sicherheitsratspolitik auf die Beziehungen zu den USA in den Blick zu nehmen haben. Dadurch werden Deutschlands Handlungsoptionen eingeschränkt, ohne dass daraus eine Garantie für eine amerikanische Unterstützung deutscher Vorhaben und Ambitionen, etwa in Richtung eines Ständigen Sitzes im Sicherheitsrat erwächst.

Irak: Krieg oder Rückkehr der Waffenkontrolleure?

Zu den angesprochenen Problemfeldern gehört an erster Stelle die Auseinandersetzung um den Irak selbst, in deren Mittelpunkt die Frage steht, wie die Weltorganisation der vom mutmaßlichen Potential des Irak an Massenvernichtungswaffen ausgehenden Friedensbedrohung begegnen kann. Seit der Sicherheitsrat im April 1991 dem Irak durch Resolution 687 untersagt hat, atomare, biologische oder chemische Kampfmittel sowie Trägerwaffen mit einer Reichweite von mehr als 150 Kilometern zu besitzen, steht das Land unter internationaler Überwachung. Die mit der gleichen Resolution eingesetzte Untersuchungskommission UNSCOM konnte in einer ersten Phase beachtliche Untersuchungsergebnisse zutage fördern und zahlreiche Waffen sowie Anlagen zerstören, wurde ab Mitte der 1990er Jahre aber immer stärker in ein ermüdendes Katz-und-Maus-Spiel verstrickt, durch das der Irak versuchte, sich den Kontrollen zu entziehen. Im Dezember 1998 sorgte ein scharf gefaßter Bericht von UNSCOM-Chef Richard Butler für eine Welle amerikanischer und britischer Luftangriffe auf Bagdad, vor deren Beginn die VN-Mitarbeiter abgezogen wurden. Seither widersetzt sich der Irak der Rückkehr der Waffenkontrolleure, gestützt auf die hinhaltende Duldung insbesondere durch Frankreich und Rußland, die weitreichende wirtschaftspolitische Interessen im Irak haben. Die teilweise hart geführte internationale Debatte entzündete sich, als die USA im Sommer 2002 ihre oft wiederholten Forderungen nach einem verschärften Vorgehen in der Waffenkontrollfrage um die Forderung nach einem Sturz von Staatschef Saddam anreicherten und deutlich machten, dass sie hierbei zur Anwendung militärischer Gewalt bereit seien. Bis Mitte Oktober 2002 hat sich ein Diskussionsstand dergestalt herausgebildet, dass auch von den in Irak-Frage treibenden USA eine Lösung im Rahmen der VN-Charta und des Sicherheitsrates angestrebt wird⁸ und dass zunächst der Wiederaufnahme der Kontrollen durch die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingesetzten UNMOVIC⁹ Vorrang vor einem forcierten Regimewechsel, sprich der Beseitigung Saddam Husseins, eingeräumt wird. Eine Trennlinie verläuft zwischen den Sicherheitsrats-Mitgliedern jedoch noch entlang der Frage, ob der Sicherheitsrat eine (wie von den USA und Großbritannien gewollt) eher harte Resolution mit unmittelbarer Gewaltandrohung verabschiedet, oder ob er es (vor allem auf französischen Druck hin) mit einer zweistufigen Lösung bewenden läßt, die zunächst die irakische Kooperation einfordert und über Gewaltanwendung erst nach einem formell erklärten Scheitern der Kontrollen neu verhandeln will. Welchen Verlauf die Entwicklung in den letzten Monaten und Wochen des Jahres 2002 immer nehmen wird – das Thema Irak bleibt auch nach dem

Jahreswechsel an einer der vordersten Stellen auf der Agenda des Rates. Als Mitglied des Sicherheitsrates wird Deutschland – wenn möglicherweise noch nicht an der grundsätzlichen Entscheidung über die Anwendung oder Nichtanwendung von Gewalt – so doch an den Folgeentscheidungen in der laufenden Irak-Debatte unmittelbar beteiligt sein.

Dies gilt um so mehr, als Deutschland bereits im Februar 2003 die turnusmäßige Präsidentschaft im Sicherheitsrat zufallen wird, also gerade in dem Monat, der gemeinhin als besonders wahrscheinlicher Zeitraum für ein amerikanisches Eingreifen mit oder ohne Mandat der Vereinten Nationen angesehen wird. Nun bedeutet die Ausübung der Ratspräsidentschaft stets einen Balanceakt zwischen der Verfolgung eigener Interessen und den übergeordneten Anliegen des Gremiums, das man gerade zu repräsentieren hat. Hier könnte sich die klare wie auch unter vielen Partnern umstrittene Positionierung Deutschlands gegen eine militärische Intervention als beachtliches Hindernis bei der Freihaltung eigener Spielräume und Optionen erweisen, die bei der Moderation eines so komplexen Gremiums wie dem Sicherheitsrat so dringend notwendig sind. Hinzu kommen die transatlantischen Fallstricke, falls sich die Meinungsverschiedenheiten zwischen Deutschland und den USA nicht vermindern lassen. Doch selbst wenn – was die wahrscheinlichere Variante sein dürfte – die Bundesregierung in ihrer Sicherheitsrats-Politik den „deutschen Weg“ zugunsten einer europäischen und eben auch transatlantischen Abstimmung aufgibt und als Alternative zur Beteiligung an einem Militäreinsatz etwa ein Engagement im Rahmen eines *post-conflict peacebuilding*, anbietet, wird sich die deutsche Diplomatie auf einem schmalen Grat zwischen außenpolitischer Raison und innenpolitischer Gesichtswahrung zu bewegen haben. In jedem Fall also dürfte Deutschland vor einigen hausgemachten schwierigen Dilemmata stehen.

Die Zukunft der Irak-Sanktionen

Die Diskussion um Krieg oder Rückkehr der Waffenkontrolleure hat einen weiteren Aspekt im Zusammenhang mit dem Irak in den Hintergrund gedrängt, der nichtsdestoweniger Deutschlands Arbeit im Sicherheitsrat nachhaltig prägen wird. Mit der größten Wahrscheinlichkeit wird Deutschland den Vorsitz des Irak-Sanktionsausschusses erhalten, eine Position, die es bereits während seiner letzten Amtsperiode als Nichtständiges Mitglied 1995/96 innehatte. Der Sicherheitsrat bildet derartige Ausschüsse, um die von ihm verhängten Maßnahmen zu überwachen. In der Praxis sind diese Nebenorgane des Rates vor allem für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen oder Entscheidungen in Zweifelsfällen (etwa bei so genannten *dual-use*-Gütern, die sowohl zu friedlichen wie auch militärischen Zwecken verwendet werden können) zuständig.¹⁰ Dass aus dem Vorsitz in einem Sanktionsausschuss neben öder Routinearbeit auch Initiativen für weitreichende politische Projekte ausgehen können, hat Deutschland gezeigt, als unter seiner Federführung das Programm *Oil for Food* konzipiert und 1996 implementiert wurde. Der Hintergrund für diese Initiative war die dramatische Verschlechterung der Lebensbedingungen der irakischen Zivilbevölkerung unter den Bedingungen des umfassenden Handelsembargos, welches der Sicherheitsrat nach dem Einmarsch in Kuwait Anfang August 1990 durch Resolution 661 gegen den Irak verhängt hatte. Mit dem *Oil for Food*-Programm wurde dem Irak ermöglicht, eine kontrollierte Menge Öl auf dem Weltmarkt zu verkaufen, um mit dem eingenommenen Geld Lebensmittel und andere Güter zur Erfüllung der Grundbedürfnisse der Zivilbevölkerung zu erwerben. Die Transaktionen sollten demnach über Treuhänderkonten der Vereinten Nationen laufen

und die Verteilung der Güter durch eine Hilfsmission der Vereinten Nationen geleistet werden.

Wenn Deutschland Anfang 2003 in den Sicherheitsrat und an die Spitze des Irak-Sanktionsausschusses zurückkehrt, wird es eine veränderte Situation vorfinden. Mehr als einmal hat der Irak das *Oil for Food*-Programm ausgesetzt, und seine eigene Bevölkerung als Geisel für seine politische Manöver um die Waffeninspektionen oder die im Land eingerichteten Flugverbotszonen genommen. Das Embargo ist durch fortgesetzten Schmuggel weitgehend durchlöchert, im Irak sind alle erdenklichen Güter zu erhalten – zu maßlos überhöhten Preisen, was die politischen Eliten wenig, die breite Bevölkerung dafür um so mehr beeinträchtigt. In seiner Resolution 1409 hat der Sicherheitsrat daher Mitte Mai 2002 eine Neujustierung seiner weitgehend gescheiterten Sanktionspolitik gegenüber dem Irak¹¹ vorgenommen. Einerseits soll eine Positivliste von einfuhrberechtigten Gütern soll die administrativen Abläufe des Sanktionsregimes verkürzen, andererseits soll eine neue Generation so genannter *smart sanctions* die Vermögen und Einkünfte sowie die Bewegungsfreiheit der Kreise um Saddam Hussein herum treffen. Mit diesen Neuerungen liegen noch wenige Erfahrungen vor, so dass Deutschland im Vorsitz des Sanktionsausschusses zwar an seine allseits geschätzte Arbeit wird anknüpfen können, sich in vielen Bereichen jedoch wieder neu orientieren muss. Vor allem dürfte es darauf ankommen, im zu erwartenden Falle von Forderungen nach erneuter Verschärfung der Sanktionspolitik im Zuge einer harten Vorgehensweise gegenüber dem Irak die Lage der Zivilbevölkerung im Auge zu behalten und hierbei gegebenenfalls auch politischem Druck von Seiten der USA standzuhalten.

Der Internationale Strafgerichtshof

Auch in einem dritten Punkt auf der eher mittelfristigen Agenda des Sicherheitsrates wird die deutsche Politik die Beziehungen zu den USA im Auge behalten müssen. Im Juli 2003 steht im Sicherheitsrat die Neuverhandlung der Bestimmungen von Resolution 1422 an. Mit dieser Resolution erwirkten die USA am 12. Juli 2002 die vorläufig auf ein Jahr befristete Freistellung von jeglicher Verfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof (*International Criminal Court, ICC*) für Angehörige der Staaten, die dieses Gericht nicht anerkennen. Vorangegangen waren dieser Entscheidung des Sicherheitsrates das völkerrechtliche Inkrafttreten des ICC-Statuts zum 1. Juli 2002 und die zeitgleiche Verhinderung der Mandatsverlängerung der VN-Polizeimission in Bosnien-Herzegowina durch ein amerikanisches Veto. Die USA argumentierten dabei, dass es ihren in vielfältigen internationalen Einsätzen gebundenen Soldaten und Zivilpersonen nicht zuzumuten sei, aus möglicherweise politischen Gründen vor ein Gericht gestellt zu werden, welches nicht der amerikanischen Rechtsordnung entspricht. Sie machten weiterhin deutlich, dass sie auch künftig anstehende Verlängerungen von VN-Missionen blockieren würden, wenn ihren Forderungen nicht entsprochen würde. Vor die Wahl gestellt, die gesamte VN-Friedenssicherung zu gefährden oder einen rechtlich problematischen Eingriff in die Vertragsfreiheit souveräner Staaten vorzunehmen, entschieden sich die übrigen vierzehn Sicherheitsratsmitglieder dafür, den Artikel 16 des ICC-Statuts im amerikanischen Sinne zu interpretieren.¹² Unmittelbar nach ihrem Erfolg im Sicherheitsrat starteten die USA zudem eine Initiative mit dem Ziel, möglichst viele Staaten zum Abschluss bilateraler Abkommen zu bewegen, in denen die Mitwirkung an der Überstellung von US-Bürgern an den ICC ausgeschlossen wird. Das harte Vorgehen der USA wird in Europa angesichts der verschwindend geringen Gefahr für ihre Staatsangehörigen, jemals

angeklagt zu werden (der ICC kann schließlich nur in Ergänzung zu nationaler Strafgerichtsbarkeit tätig werden), wird in Europa und bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten des ICC-Statuts überwiegend als eine wirkliche Herausforderung für multilaterale Arrangements und damit auch als besonderer Affront gegenüber den engsten Verbündeten empfunden. Nicht zuletzt waren es die europäischen NATO-Staaten, die durch zügige Ratifikationsverfahren zu einem nach nur zwei Jahren seit der Unterzeichnung unerwartet raschen Inkrafttreten des ICC- Statuts beigetragen haben. Deutschland gilt in Europa als besonderer Fürsprecher ICC und wird daher bei seinem Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten im Sicherheitsrat in der Frage einer möglichen Verlängerung der Immunität für Staatsangehörige von Nicht-ICC-Vertragsparteien mit einem besonderen Maßstab gemessen werden.

Perspektiven

Allen im Herbst 2002 aktuellen deutsch-amerikanischen Schwierigkeiten zum Trotz wird Deutschland während der vor ihm liegenden Amtszeit im Sicherheitsrat vielfältige Möglichkeiten haben, sein durch das bemerkenswerte Wahlergebnis gewachsenes Gewicht zugunsten multilateraler Problemlösungsansätze in die Waagschale zu werfen.¹³ Gerade die Bekämpfung des Terrorismus seit dem 11. September 2001 hat deutlich gemacht, dass kein einzelnes Land den Herausforderungen dieses transnationalen Phänomens gewachsen, sondern vielmehr auf intensive und verlässliche Kooperation mit anderen Staaten angewiesen ist. Insbesondere werden die Bemühungen um eine Beseitigung der Ursachen wenn nicht des Terrors selbst, so doch des Zulaufes den terroristische Gruppierungen von Seiten perspektivloser junger Menschen in den unterentwickelten Staaten und Gesellschaften erhalten, zu intensivieren sein. Entwicklungszusammenarbeit ist längst keine internationale Sozialhilfe mehr, sondern elementarer Bestandteil einer auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit angelegten Sicherheitspolitik. Diesen Zusammenhang auch auf der Ebene des Sicherheitsrates zu verdeutlichen, könnte zu einem der Leit motive deutscher Politik in diesem wichtigsten VN-Gremium werden. Schließlich liegen die meisten der vom Sicherheitsrat zu bearbeitenden Krisen und Konflikte in Ländern bzw. Regionen mit massiven Entwicklungsdefiziten.

Die nicht-ständige Mitgliedschaft eines Landes im Sicherheitsrat ist stets eine besondere Herausforderung, die im Falle der kommenden deutschen Amtszeit angesichts der beschriebenen Schwierigkeiten noch etwas größer ausfallen dürfte. Daher war die deutsche Diplomatie sicher gut beraten, mit Staatssekretär Gunter Pleuger eine ihrer profiliertesten Persönlichkeiten als neuen VN-Botschafter nach New York zu entsenden. Als langjähriger Leiter der VN-Abteilung im Auswärtigen Amt verfügt er nicht nur über die einschlägige Expertise, sondern war mit nachdrücklichem persönlichen Engagement auch daran beteiligt, Deutschlands weltweite Akzeptanz als Kandidat für einen Ständigen Sitz in einem reformierten Sicherheitsrat zu vergrößern. Gelingt es der deutschen Diplomatie in den kommenden beiden Jahren, die schwierige Balance zwischen multilateralen Anliegen, transatlantischen Beziehungen und eigenen Interesse zu wahren, könnte sich diese nicht-ständige Mitgliedschaft möglicherweise als Probelauf für einen künftigen festen Platz im Entscheidungszentrum der Vereinten Nationen erweisen. Scheitert Deutschland jedoch mit dieser Gratwanderung werden es am Ende wohl möglicherweise vor allem die *rogue states* sein, die einen deutschen Aufstieg in die erste Liga der Weltpolitik unterstützen.

Anmerkungen

- 1 Die Differenz zur Gesamtmitgliederzahl von 191 Staaten ergibt sich aus dem Umstand, dass jedes Jahr eine Reihe von Staaten wegen Beitragsrückständen ihr Stimmrecht in der Generalversammlung verlieren.
- 2 In der Geschichte der VN gab es zwei Änderungen im Bereich der Ständigen Mitglieder: 1971 trat die Volksrepublik China die Nachfolge des aus den VN ausgeschlossenen Taiwan an. Im Dezember 1991 erklärte die Russische Föderation, dass sie die Rechten und Pflichten der untergegangenen UdSSR gegenüber den VN, also auch deren Ständigen Sitz im Sicherheitsrat übernehmen würde.
- 3 Diese Regelung wurde im Rahmen der bislang einzigen Erhöhung der Zahl Nichtständiger Sicherheitsrats-Mitglieder von ursprünglich sechs auf zehn zum 1. Januar 1966 in die Charta eingeführt.
- 4 Der WEOG (Western European and Other States Group) gehören neben den Westeuropäischen Staaten noch Australien, Israel, Kanada und Neuseeland an. Bei Gruppenvoten stimmen auch die USA mit der WEOG.
- 5 Die gebräuchlichste Feststellung ist die der Friedensbedrohung, nicht zuletzt, weil sie üblicherweise den breitesten Konsens im Sicherheitsrat gewährleistet. So wurde eine Aggressionshandlung, zu deren Charakterisierung zwingend die Nennung des Angreifers gehört, noch niemals vom Sicherheitsrat festgestellt. Siehe hierzu detailliert: Lailach, Martin: Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Berlin 1998.
- 6 Zur nicht unproblematischen Sanktionspraxis der Vereinten Nationen siehe: David Cortricht/George Lopez: The Sanctions Decade. Assessing UN-Strategies in the 1990s. Boulder/London 2000.
- 7 Zur Arbeit des Sicherheitsrates siehe: Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick: Die Vereinten Nationen. 2. Auflage, Opladen 2002. Zu den politischen Gestaltungsmöglichkeiten eines Nichtständigen Mitglieds siehe speziell: Hans-Peter Kaul: Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrates. Erfahrungen eines Unterhändlers. In: Vereinte Nationen (1) 1998.
- 8 Dies ist jedenfalls die optimistische Interpretation der Rede von US-Präsident Bush vor der VN-Generalversammlung am 12. September 2002. Gleichwohl hat George W. Bush den Vereinten Nationen in der gleichen Rede eine Art von offenem Ultimatum dergestalt gesetzt, dass die USA im Falle des Scheiterns von VN-Bemühungen militärische Maßnahmen auch im Alleingang treffen würden. Zudem hat der US-Kongreß dem Präsidenten am 11. Oktober 2002 den Weg für ein militärisches Vorgehen freigemacht. Die VN wurden damit unter beträchtlichen Zugzwang gesetzt, und haben am 16. Oktober 2002 im Sicherheitsrat mit einer umfassenden Debatte über die Irak-Frage begonnen.
- 9 In seiner Resolution 1284 vom 17. Dezember 1999 hat der Sicherheitsrat die Aufstellung einer UN Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC) als Nachfolgerin der 1998 abgezogenen Untersuchungskommission UNSCOM verfügt. Aufgrund irakischer Weigerungen und Meinungsverschiedenheiten im Sicherheitsrat über die Durchsetzung der gefassten Resolution ist UNMOVIC bis Ende September 2002 nicht zum Einsatz gekommen.
- 10 Zur Arbeit der Sanktionsausschüsse siehe Hans-Peter Kaul: Die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrates. In: Vereinte Nationen (3) 1996.
- 11 Siehe hierzu Sven Bernhard Gareis: Zu viele Nebenwirkungen. Die Sanktionspraxis der Vereinten Nationen. In: IFDT (8) 2000.
- 12 Artikel 16 ICC –Statut räumt dem Sicherheitsrat die Möglichkeit ein, Verfahren vor dem ICC zu unterbrechen, wenn von ihnen Gefährdungen für den Frieden ausgehen, etwa wenn durch Strafverfolgung politischer Eliten eines Landes ein möglicher Friedensschluss verhindert würde. Keinesfalls aber bietet Artikel 16 einen abstrakten Interventionsgrund des Sicherheitsrates. Zur Auseinandersetzung um den ICC siehe: Sven Bernhard Gareis: Die Supermacht und das Gericht. In: Europäische Sicherheit (9) 2002.
- 13 Siehe hierzu auch die Rede von Bundesaußenminister Josef Fischer vor der VN-Generalversammlung am 14. September 2002 (zu finden unter www.auswaertiges-amt.de).