

Konflikte werden nicht à la carte serviert

Deutschlands neue Amtszeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

GUNTER PLEUGER

Ab Januar 2003 nimmt die Bundesrepublik Deutschland zum vierten Male¹ einen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ein. Bereits 1995/96 war das vereinigte Deutschland dort präsent. Von ›business as usual‹ kann gleichwohl nicht die Rede sein. Denn die Präsenz im wichtigsten Gremium der Weltorganisation stellt für die Bundesregierung keine Routineangelegenheit dar – zuviel hat sich seit der letzten Amtsperiode ereignet.

Notwendiger denn je

Glaubten einige Kommentatoren schon 1999 mit den Luftschlägen der NATO gegen Jugoslawien das »Totenglöcklein« für den Sicherheitsrat zu vernehmen, so scheinen die Mitglieder dieses für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit zuständigen Hauptorgans der Vereinten Nationen aus dieser Erfahrung mittlerweile ihre Lehren gezogen zu haben. So steht die Auseinandersetzung um die Durchsetzung der Entwaffnung Iraks unmittelbar bevor, und zwar auf der Grundlage der einstimmig verabschiedeten Resolution 1441 vom 8. November 2002. Etliche weitere, 1996 schon akute Regionalkonflikte beschäftigen den Sicherheitsrat leider immer noch, namentlich auf dem Balkan und in Afrika.

Am 11. September 2001 wurde auch die Rechtsordnung angegriffen, für die die Vereinten Nationen stehen. Die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus steht daher heute und für nicht absehbare Zeit ganz oben auf der Tagesordnung. Der Sicherheitsrat wird also mehr denn je gebraucht.

Das multilaterale Engagement in den Vereinten Nationen ist – neben der europäischen Integration und der transatlantischen Partnerschaft – eine der wichtigsten Säulen deutscher Außenpolitik. Die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat werden wir nutzen, um diese Bereiche aktiv zu verknüpfen. Ab dem 1. Januar ist die EU mit vier Mitgliedern im Rat vertreten: neben den Ständigen Mitgliedern Frankreich und Großbritannien sind dies Spanien und Deutschland. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP) sollte nun auch im UN-Sicherheitsrat erkennbar werden. Der Status der Ständigen Mitglieder mag dabei eine Hürde bilden. Wir haben aber mit den drei anderen EU-Mitgliedern im Rat für die Abstimmung unter den 15 – und bald auch mit den zehn Anwärtern, deren EU-Mitgliedschaft für 2004 ins Auge gefaßt ist – eine Regelung getroffen, die wir jetzt mit Leben erfüllen werden.

Das gilt auch für die Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten. Denn nicht erst mit der Tragödie von Srebrenica ist uns vor Augen geführt worden, daß die politische Gestaltungskraft des Rates vom Willen der Regierungen abhängt: Wie die Vereinten Nationen generell ist auch der Sicherheitsrat nur so stark, wie es seine Mitglieder zulassen. Eine aktive Friedenspolitik ohne Kooperation mit dem amerikanischen Partner auf der Bühne der UN ist zum Scheitern verurteilt. Dabei werden wir eine enge Abstimmung auch mit Rußland und den Mitgliedern des Sicherheitsrats aus anderen Weltregionen suchen. Die Einbindung der fähigsten und stärksten Kräfte in den Multilateralismus sollte – von allen – als Gewinn und Chance verstanden werden.

Vertrauensbeweis als Auftrag

180 von 183 abgegebenen Stimmen konnte Deutschland am 27. September 2002 bei der Wahl der fünf neuen Mitglieder des Sicherheitsrats für die beiden Jahre 2003 und 2004 in der Generalversammlung verbuchen, ein unzweideutiger Vertrauensbeweis. Deutschland und Spanien nehmen die beiden von Irland und Norwegen geräumten Sitze der ›Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten‹ ein. Das

Wahlergebnis ist unter zwei Gesichtspunkten besonders erfreulich: Unter Leitung von Botschafter Dr. Hanns Schumacher absolvierte die Ständige Vertretung im Jahre 2002 ein besonders umfangreiches Kampagnenprogramm, und das mit großem Erfolg. Neben der Wahl in den Sicherheitsrat waren unter anderem auch die Kandidaturen für die Menschenrechtskommission, den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), zum Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und zum Internationalen Gerichtshof erfolgreich. Zum anderen war eine Verbesserung des letzten Ergebnisses von Ende 1994² nicht selbstverständlich: Wer viel bewegt, kann auch häufiger anecken. Schließlich hat Deutschland in den letzten Jahren nicht nur als drittgrößter Beitragszahler gewirkt, sondern auf dem Balkan, in Georgien oder in Afghanistan – um nur drei Beispiele zu nennen – aktiv das internationale Engagement mitgestaltet. Deutschland ist zweitgrößter Truppensteller bei von den Vereinten Nationen mandatierten multilateralen Friedensmissionen, deutschen Offizieren ist das Kommando über multinationale Einheiten übertragen worden. Deutsche Polizeibeamte aus Bund und Ländern sind in vielen Ländern im UN-Einsatz. Mit Michael Steiner hat der Generalsekretär einen deutschen Diplomaten an die Spitze der Präsenz der Vereinten Nationen im Kosovo berufen. Im Februar 2003 wird Deutschland gemeinsam mit den Niederlanden die Führungsrolle (lead nation) bei der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) in Afghanistan übernehmen.

Die Stimmen für Deutschland sind eine Anerkennung für das Geleistete. Zugleich sind damit erhebliche Erwartungen verbunden: Wir werden besonderes Engagement an den Tag legen müssen, um dem gerecht zu werden. Zwar entstehen aus der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat keine besonderen Verpflichtungen, etwa zur Bereitstellung von Truppen bei mitbeschlossenen Militäreinsätzen. Aber im Vergleich der 191 Mitgliedstaaten untereinander liegen die Erwartungen an das vereinte Deutschland fraglos immer hoch.

Dies gilt auch für die bevorstehende Ratspräsidentschaft. Nach den Verfahrensregeln des Sicherheitsrats wechselt der Vorsitz monatlich in Abfolge der englischsprachigen Staatennamen. »Germany« fällt diese Aufgabe bereits im Februar 2003 zu. Wir können zudem davon ausgehen, daß wir während des Jahres 2004 ein zweites Mal den Vorsitz übernehmen werden. Der Sicherheitsrat tagt heute nicht mehr allein aus Anlaß akuter Krisen, sondern bewältigt in fast täglichen informellen Sitzungen ein umfangreiches, monatlich vorab festgelegtes Arbeitsprogramm. In diesem Rahmen versucht natürlich jede Präsidentschaft, auch ein ihr besonders am Herzen liegendes Thema unterzubringen. Neben der gegenwärtig im Vordergrund stehenden Irak-Frage wollen wir uns besonders um Afghanistan, die

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Gunter Pleuger, geb. 1941, ist seit Oktober 2002 Ständiger Vertreter Deutschlands am Sitz der UN; zuvor Staatssekretär des Auswärtigen Amts. Von 1993 bis 1998 leitete er dort die Abteilung Vereinte Nationen; an der Ständigen Vertretung in New York war er bereits von 1970 bis 1974 tätig.

Ian Williams, geb. 1949, britischer Journalist am Sitz der Vereinten Nationen, berichtet unter anderem für das in New York erscheinende Wochenmagazin ›The Nation‹ über die Weltorganisation.

Sanktionsproblematik und den Kampf gegen den Terrorismus kümmern.

GASP im Rat Realität werden lassen

Gemäß Artikel 19 des Amsterdamer Vertrags über die Europäische Union gibt es kein imperatives Mandat für die EU-Partner im Sicherheitsrat. Es spräche aber der europäischen Integration hohn, wenn ausgerechnet die wichtigsten Fragen von Krieg und Frieden aus der GASP ausgeklammert blieben. Wo immer möglich, tritt die EU in den Vereinten Nationen mit einer Stimme – der der jeweiligen Präsidentschaft – auf: in der Generalversammlung, in deren Hauptausschüssen und Nebenorganen, in der Menschenrechtskommission und bei vielen anderen Gelegenheiten. Etwa 90 Prozent aller Beiträge vor UN-Gremien werden mit dem Wort und damit dem Gewicht der Gemeinschaft vorgetragen, übrigens mit der Folge, daß ein Gutteil des Arbeitstages der Diplomaten nicht im UN-, sondern im EU-Gebäude mit internen Konsultationen verbracht werden muß.

Die bessere Abstimmung auch der Sicherheitsratsmaterie hat die Bundesregierung seit Jahren gefordert und gefördert. Mit einem in Brüssel indossierten gemeinsamen Papier ist die regelmäßige Koordinierung auch von Resolutionen, Positionen und Initiativen im Sicherheitsrat festgeschrieben worden. Gab es vordem vor allem eine Berichterstattung über zurückliegende Debatten, so wird der Meinungsaustausch jetzt zunehmend vorausschauend geführt. Neben den wöchentlichen Sitzungen aller Ständigen Vertreter der EU-Partner, an denen selbstverständlich auch Botschafter John Richardson als New Yorker Vertreter der Kommission und Botschafterin Elda Stifani als Vertreterin des Ratssekretariats teilnehmen, finden regelmäßige und Ad-hoc-Unterrichtungen über die Sitzungen des Sicherheitsrats auf Expertenebene statt. Als Mitglied des Rates haben wir hier zwei Jahre lang eine Bringschuld. Die deutsche Delegation wird eine besonders intensive Abstimmung mit den Partnern suchen, um gemeinsame Positionen im Sicherheitsrat zu fördern – ein Vorhaben, das stilbildend auch für die dort ständig vertretenen EU-Partner wirken sollte.

Neben der internen Abstimmung können die vier EU-Mitglieder im Sicherheitsrat gleichwohl mit verteilten Rollen auftreten und mit nationalen Stellungnahmen gemeinsame Interessen verfolgen. Das Vetorecht ist ein Negativ-Privileg; mit ihm kann eine Beschlußfassung verhindert werden. Zur Verabschiedung von Resolutionen aber müssen mindestens neun Stimmen eingeworben werden: mit nur fünf weiteren Mitgliedern des Rates können die vier Europäer somit eine Entscheidung gestalten und durchsetzen, sofern kein Ständiges Mitglied sein Veto einlegt. Mit nur drei weiteren Mitgliedern gewinnen die EU-Partner aber auch eine Sperrminorität, denn die übrigen acht Mitglieder verfügen dann nicht mehr über das für eine Entscheidung erforderliche Quorum von neun Stimmen.

Welche Chancen eine kluge Abstimmung eröffnet, hat sich zuletzt bei den langwierigen Verhandlungen über die Grundlagen der Irak-Inspektionen gezeigt, die schließlich in die Resolution 1441 mündeten. Nicht nur Frankreich in der Rolle des Hauptverhandlungspartners mit den USA, sondern auch Großbritannien als Koautor der US-Amerikaner kann der Erfolg gutgeschrieben werden, den das einstimmige Votum zweifelsohne darstellt.

Natürlich muß die »EU-Karte« mit Fingerspitzengefühl gespielt werden, denn ein Auftritt als Block könnte leicht die Opposition der übrigen elf Mitglieder herausfordern und zu einem konfrontativen Arbeitsstil führen. Falls es im Einzelfall nicht zu einer gemeinsamen europäischen Haltung kommt, werden wir – wie die übrigen Mitglieder des Sicherheitsrats auch – eine eigene Position zu jedem Thema zu vertreten zu haben. In jedem Fall werden wir aber die EU-Koordinierung suchen und fördern.

Vornehmste Aufgabe: Lösung von Regionalkonflikten

Auf Grund verschiedener, oft auch historisch bedingter Interessenlagen kann es unter den EU-Partnern – wie auch den Ständigen Mitgliedern, den »P-5« – zu Meinungsverschiedenheiten über Regionalkonflikte kommen. Die Einsetzung wie die Beendigung von Friedensmissionen gehören zu den Kernaufgaben des Sicherheitsrats. Eine Überprüfung der Notwendigkeit der Verlängerung und der Anpassung von Mandatsaufgaben, -gebiet oder -truppenstärke wird in den 24 Monaten unserer Mitgliedschaft regelmäßig auf der Tagesordnung stehen. Der Sicherheitsrat hat zunehmend Missionen in Auftrag gegeben, deren Durchführung nicht den Vereinten Nationen, sondern anderen Zusammenschlüssen oder regionalen Abmachungen im Sinne des Kapitels VIII der UN-Charta übertragen wurde.

Den internationalen Missionen mit deutscher Beteiligung gilt unsere besondere Aufmerksamkeit: Georgien (Abchasien), Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan.

- In Georgien stellt Deutschland mit drei Militärbeobachtern und acht Mann Sanitätspersonal das größte Einzelkontingent der UNOMIG, die bereits 1994 mit der Überwachung des georgisch-abchasischen Friedensprozesses beauftragt wurde. Dabei hat beim Abschluß eines Hubschraubers der deutsche Oberstabsarzt Dr. Dieter Eißing auf tragische Weise sein Leben verloren. Als Mitglied der »Gruppe der Freunde« des Generalsekretärs hat Deutschland schon bisher, auch ohne Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, am Aussöhnungsprozeß mitgewirkt.
- Die internationale Präsenz in Bosnien-Herzegowina ist uns ebenfalls seit der letzten Mitgliedschaft im Sicherheitsrat vertraut: Ende 1996 machte sich der Sicherheitsrat das Ergebnis der Friedensverhandlungen von Dayton zu eigen. Während die Aufgaben der UN-Mission, insbesondere der Aufbau der Polizei, mit Ablauf des Jahres 2002 von der EU übernommen werden sollen, ist ein Ende der Beauftragung der multilateralen Militärpräsenz SFOR durch den Sicherheitsrat weiterhin nicht in Sicht. Reduzierungen der Truppenstärke werden in Abstimmung mit der NATO zu prüfen sein.
- Anders als in Bosnien-Herzegowina wurden die internationalen zivilen und militärischen Präsenzen im Kosovo vom Sicherheitsrat unbefristet beschlossen. Zu ihrer Aufhebung ist ein Beschluß des Rates erforderlich. Aussicht darauf besteht wohl in den zwei Jahren unserer Mitgliedschaft nicht. Der Leiter der UN-Präsenz im Kosovo, Michael Steiner, wird – wie die Verantwortlichen aller vom Sicherheitsrat eingesetzten Missionen – regelmäßig nach New York bestellt, um über die Fortschritte Bericht zu erstatten. Die ungelöste Frage des künftigen Status des Kosovo als Teil des jugoslawischen Bundesstaats kann nur vom Sicherheitsrat beantwortet werden; die Resolution 1244 vom Juni 1999 betont die territoriale Unversehrtheit Jugoslawiens ausdrücklich. Ob dieser Status quo tatsächlich angemessen ist und bleibt, wird ein Dauerthema für den Rat sein.
- In Afghanistan wird die Bundeswehr gemeinsam mit ihren niederländischen Partnern die Führung der internationalen Streitmacht übernehmen. Ihr Mandat ist vom Sicherheitsrat mit seiner Entschließung 1444(2002) am 27. November 2002 für zwölf Monate verlängert worden. Von der erfolgreichen Durchführung hängt auch der Erfolg unseres weiteren Engagements – insbesondere beim Aufbau der afghanischen Polizei – ab. Vom Sicherheitsrat zu verlängern sein wird im März 2003 die etwa 200-köpfige UN-Mission zur Unterstützung beim Wiederaufbau des Staatswesens (UNAMA) unter Leitung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, Lakhdar Brahimi.

Kein Kontinent nimmt mit seinen Konflikten und Problemen einen größeren Raum auf der Tagesordnung des Sicherheitsrats ein als Afrika. UN-Präsenzen gibt es derzeit zwischen Äthiopien und Eritrea, in Angola, Burundi, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Sierra Leone und Somalia sowie in der Westsahara. Hier sind auch die meisten Blauhelmsoldaten stationiert, darunter allein 17 000 in Sierra Leone. Von Deutschland werden im Rat hierzu klare Urteile und Positionen erwartet. Dies bedeutet einen Mehraufwand nicht nur für die Ständige Vertretung, sondern auch für die Botschaften und zuständigen Referate im Auswärtigen Amt und in den Ressorts, insbesondere im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die derzeitige Präsenz von 17 Mitarbeitern des Technischen Hilfswerks in Sierra Leone sollte nicht das letzte Wort bleiben.

Wenn man im Sicherheitsrat sitzt, kann man sich mit den Konflikten nicht à la carte befassen. Zwar spielen Krisengebiete in unserer unmittelbaren Nachbarschaft naturgemäß in der deutschen öffentlichen Wahrnehmung eine größere Rolle; so dient beispielsweise das deutsche Engagement bei der Stabilisierung der Balkanländer auch der Schaffung einer Rückkehrmöglichkeit für Bürgerkriegsflüchtlinge. Im Sicherheitsrat würden aber unterschiedliche Standards für verschiedene Regionen und deren Sicherheit unsere Glaubwürdigkeit verletzen. Mit unserer Wahl schulden wir den Mitgliedstaaten Sorgfalt und Entschlußkraft bei Debatten über Streitfragen zwischen Indien und Pakistan genauso wie bei den Konflikten im Kongo oder auf Bougainville im Pazifischen Ozean.

Auch der Nahostkonflikt wird regelmäßig auf die Agenda gesetzt. Die Verhandlungen zwischen den Parteien werden vom sogenannten Nahost-Quartett begleitet, das von den Vereinigten Staaten, Rußland, der EU und vom UN-Generalsekretär persönlich gebildet wird. Die EU hat hier, ausgehend von Anregungen von Außenminister Fischer, Einigkeit über eine gemeinsame Strategie zur Staatwerdung Palästinas in friedlicher Nachbarschaft mit Israel entwickelt. Es bleibt zu hoffen, daß Gewalttaten den Verhandlungsprozeß nicht unterterminieren. Im Sicherheitsrat wird Deutschland, wie bisher auch in der Generalversammlung, einer Gefährdung der Friedensbemühungen durch ungerechtfertigte einseitige Verurteilungen Israels entgegenwirken, ohne die legitimen Interessen der Palästinenser aus dem Auge zu verlieren.

Am Tag nach den Anschlägen des 11. September 2001 hat der Sicherheitsrat diese Verbrechen mit seiner Resolution 1368 scharf verurteilt. Auch der Bombenanschlag von Bali und die Geiselnahme im Moskauer Theater sind (mit den Resolutionen 1438 und 1440) verurteilt worden. Der Sicherheitsrat hat damit die aktive Bekämpfung des globalen Terrorismus aufgenommen; mit Resolution 1373 war schon am 28. September 2001 der wichtige Anti-Terrorismus-Ausschuß als Nebenorgan des Sicherheitsrats in Leben gerufen worden. Unter Berufung auf das Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen hat der Sicherheitsrat alle Mitgliedstaaten verpflichtet, Maßnahmen gegen den Terrorismus zu ergreifen. Dazu gehören Verbote etwa der finanziellen Unterstützung von Terroristen oder der Gewährung von Unterschlupf wie auch die Pflicht zum Informationsaustausch. Das Gremium ist kein Sanktionsausschuß im technischen Sinne, sondern will durch Dialog und Beratung die internationale Zusammenarbeit fördern. Die Auswertung der von jedem Mitgliedstaat zu liefernden Berichte über die eigene nationale Terrorismusbekämpfung soll nicht nur Mängel erkennen helfen, sondern Unterstützungsleistungen zu deren Beseitigung ermöglichen.

So stark der Impuls zur Geschlossenheit nach dem 11. September 2001 auch war, mittlerweile ist auch die Terrorismusbekämpfung wieder zwischen die Fronten geraten: Zwar gilt es die bestehenden 12 Anti-Terrorismus-Übereinkommen der Vereinten Nationen umzusetzen, doch fehlt weiterhin eine von der gesamten UN-Mitgliedschaft akzeptierte Definition des Begriffs »Terrorismus«. Die dafür notwendige politische Abgrenzung zu den Befreiungsbewegungen hat im Herbst 2002 während der noch andauernden 57. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung erneut zu einer Blockade geführt.

Dem Ausschuß kommt deshalb die besondere Aufgabe zu, die Mitgliedstaaten bei Gesetzgebung und praktischen Umsetzungsmaßnahmen wie dem Aufbau effizienter und effektiver Strukturen zu unterstützen.

Sanktionen zur Vermeidung der Ultima ratio

Zur Erzwingung der Rückkehr zu chartakonformem Verhalten eines Mitgliedstaats steht dem Sicherheitsrat im Kapitel VII der Charta ein ganzer Katalog von Eingriffsmöglichkeiten zur Verfügung. Die Autorisierung militärischer Mittel soll dabei die Ultima ratio sein,

›9-11‹, das Geschehen des 11. September 2001, ist zu einem Schlüsseldatum der Weltpolitik geworden. Die 56. Ordentliche Tagung der Generalversammlung, die eigentlich an diesem Dienstag zusammenzutreten sollte (und dann einen Tag später begann), stand ganz im Zeichen der Debatte über den internationalen Terrorismus und die Mittel, mit denen ihm entgegengetreten werden kann. Dies ist seither ein beherrschendes Thema der Vereinten Nationen insgesamt. Eine wichtige Rolle spielt hier der Sicherheitsrat und sein bereits Ende September 2001 eingesetztes Nebenorgan (vgl. Ian Williams, *Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit. Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus*, S. 213ff. dieser Ausgabe). – Im Bild: US-Präsident George W. Bush und UN-Generalsekretär Kofi Annan im Herbst 2001 am ›Ground Zero‹, der nur wenige Kilometer südlich des Amtssitzes der UN gelegenen Stätte des Grauens.



ohne daß ein stufenweises Abarbeiten weniger einschneidender Mittel wie der Verhängung von Reiserestriktionen und vor allem von Wirtschafts- und Handelsembargos zwingend vorgeschrieben wäre. Sämtliche Zwangsmittel sind primär nicht als Strafe zu verstehen, sondern als gemeinsamer Entschluß, einen Mitgliedstaat, der sich gutem Zureden verschlossen gezeigt hat, zur Erfüllung von Auflagen des Sicherheitsrats oder zur Beendigung seines dem friedlichen Miteinander abträglichen Verhaltens zu zwingen. Die Voraussetzung für jedes dieser rechtssetzenden, in die Autonomie eines Staates eingreifenden Zwangsmittel ist die Feststellung zumindest einer Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Diese Feststellung trifft der Sicherheitsrat nach den in der Charta niedergelegten Regeln. Zu diesen gehört auch das Vetorecht der Ständigen Mitglieder, die – wie etwa Rußland und China im Fall des gewalttätigen Vorgehens Belgrads gegen die albanische Minderheit im Kosovo – manches Mal aus Eigeninteresse allzulange auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten der Mitgliedstaaten pochen.

Der Erfolg von Sanktionen läßt sich in der Theorie leicht verifizieren: Der Adressat beendet ein Verhalten, das den Anlaß zu ihrer Verhängung gegeben hat. Die bisherige Bilanz ist aber leider keine ungeteilte Erfolgsgeschichte. Die vor mehr als einem Jahrzehnt verhängten Sanktionen gegen Irak sind das bekannteste Beispiel des Scheiterns. Bevor man Schuldzuweisungen an die Mitglieder des Sicherheitsrats vornimmt, ist zu bedenken, daß jedes Sanktionsregime ein Gutteil Prognose enthält. Trotz guter Absichten können sich Sanktionen als ungeeignet erweisen, wenn der Adressat anders als erhofft nicht einlenkt. Dann sollte eine Überprüfung im Sicherheitsrat nicht als Nachgeben, sondern als gebotene Anpassung verstanden werden. Neben der Geeignetheit darf der Sicherheitsrat auch die Verhältnismäßigkeit der Zwangsmittel nicht aus dem Auge verlieren; die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung sollten auf ein unvermeidbares Minimum beschränkt werden.

Gegenwärtig bestehen Sanktionen gegen Irak, Liberia, Sierra Leone, Somalia, exilrwandische Kräfte sowie Taliban- und Al-Qaida-Aktivist; die gegen Libyen verhängten Sanktionen sind suspendiert. Auf Grund seines Eingriffsrechts gegen die genannten Staaten und Organisationen schuldet der Sicherheitsrat der UN-Mitgliedschaft eine ordnungsgemäße Umsetzung und Überprüfung der Sanktionen. Dies geschieht in eigens gebildeten Ausschüssen. Als Ratsmitglied wird Deutschland in allen diesen Gremien vertreten sein und Verantwortung übernehmen für die Durchführung der von Vorgängern verhängten Sanktionen.

Die Bundesregierung wird sich daher weiterhin für eine Verbesserung des Sanktionsregimes der Vereinten Nationen mit dem Ziel einer besseren Wirksamkeit bei gleichzeitiger Reduzierung unerwünschter Nebeneffekte einsetzen. Nachdem wir im Herbst 2001 die Ergebnisse unserer Konferenzinitiative ›Bonn-Berlin-Prozeß‹ zur Verbesserung von Waffenembargos sowie Reise- und Luftverkehrsbeschränkungen auf Einladung Irlands im Sicherheitsrat vorgestellt hatten, planen wir nun die Einladung der schwedischen Regierung in den Sicherheitsrat, um dort die ›Stockholm-Initiative‹ zur internationalen Umsetzung von zielgerichteten Sanktionen vorzustellen. Schließlich sind insbesondere Handelssanktionen von der lückenlosen Unterstützung aller Mitglieder und insbesondere der Nachbarstaaten abhängig. Deren Bereitschaft zur Umsetzung werden durch politische Opportunität und/oder wirtschaftliche Abhängigkeiten oft geschmälert – ohne daß der Sicherheitsrat bisher Sanktionen gegen Sanktionsverletzer beschlossen hätte.

Eine Einladung eines schwedischen Vertreters in den Rat während unserer Präsidentschaft im Februar wird auch ein Beitrag zur notwendigen Öffnung der Diskussionsprozesse im Sicherheitsrat für Nichtmitglieder sein.

Über mehr Transparenz und Flexibilität zu größerer Legitimität

Die Ständige Vertretung hat eine Beteiligung auch von nicht im Rat vertretenen UN-Mitgliedern in den vergangenen Jahren erfolgreich vorangetrieben. Die Zahl der informellen geschlossenen Sitzungen des Rates hat derart überhand genommen, daß die übrigen Staaten mit Recht aufbegehren. So hat der deutsche Botschafter ein Teilnahmerecht immer dann beantragt, wenn deutsche Interessen, untermauert durch großes Engagement etwa auf dem Balkan oder in Afghanistan, dies geraten erscheinen ließen. Als Mitglied des Rates wird sich die Vertretung jetzt für die Beteiligung von Nichtmitgliedern einsetzen, wann immer dies geboten ist. Anträge wie der der Blockfreien auf offene Aussprache zu den Waffeninspektionen in Irak im vergangenen Oktober können auf deutsche Unterstützung zählen. Bei aller Exklusivität, mit der die Charta die Mitglieder des Rates in die Verantwortung nimmt, sind doch ein breiter Dialog und die daraus folgende Akzeptanz Voraussetzungen für die umfassende Umsetzung seiner Beschlüsse.

Sollte ein Einvernehmen im Rat nicht herstellbar sein, besteht auch die Möglichkeit eines Treffens gemäß der nach einem früheren venezolanischen Botschafter benannten ›Arria-Formel‹. Dabei laden einzelne Ratsmitglieder zu Treffen außerhalb der Räumlichkeiten des Rates ein, bei denen die Teilnahme der Ratsmitglieder nicht verpflichtend ist. Damit soll der Dialog auch mit nichtstaatlichen Organisationen, Minderheitenvertretern oder Menschenrechtsexperten möglich werden, denen einzelne Ratsmitglieder nicht den Status eines Gastes des Rates zubilligen möchten.

Doch hat auch der Sicherheitsrat selbst seine Zuständigkeiten in den letzten Jahren erweitert. Mit der Lage der kurdischen Bevölkerung im Norden Iraks begann die Auseinandersetzung auch mit humanitären Fragen, die nach klassischer Sichtweise keinen internationalen Konflikt darstellen. Die Einrichtung von internationalen Strafgerichtshöfen für das frühere Jugoslawien und für Rwanda stellen elementare Eingriffe in die Rechtssysteme dieser Mitgliedstaaten dar. Im Wege der Ersatzvornahme bemühen sich die Vereinten Nationen, hier dem Recht zur Durchsetzung zu verhelfen. Mittlerweile stehen auch Themen wie die Lage von Kindern in bewaffneten Konflikten, die besonderen Sicherheitsbedürfnisse von Frauen oder der Kampf gegen HIV/Aids auf der Tagesordnung. Unzweifelhaft können solche und andere Probleme wie die unkontrollierte Verbreitung von Minen und Kleinwaffen und vor allem Menschenrechtsverletzungen zu internationalen Konflikten führen. Der Sicherheitsrat tut also gut daran, sich hier mit dem Ziel der Krisenprävention rechtzeitig zu engagieren. Gleiches gilt für die Nachbereitung von Konflikten, insbesondere in den Fällen des Staatsversagens (failed states).

Zu den Forderungen der Millenniums-Generalversammlung gehört die Verbesserung der Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Die mit dem ›Brahimi-Bericht‹ vorgelegten Forderungen nach Überarbeitung und Restrukturierung der militärischen Einsätze im Konzept wie in der Durchführung verdienen unsere Unterstützung auch in der einschlägigen Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats. Zu häufig werden die Bemühungen um effektives ›peace-keeping‹ als ein Anliegen der reichen Mitgliedstaaten mit dem Ziel vermehrter Intervention in innere Angelegenheiten der Armen kritisiert – oft von solchen Staaten, die ihrerseits lieber die entwicklungspolitischen Vorgaben der Millenniums-Erklärung einfordern. Dabei sind dies zwei Seiten einer Medaille, denn nachhaltiges wirtschaftliches Gedeihen wird nur bei guter Regierungsführung (good governance) in einem sicheren, auch rechtssicheren, Umfeld möglich.

1 Die Bundesrepublik Deutschland gehörte dem Rat bisher in den Amtsperioden 1977/78, 1987/88 und 1995/96 an. Die DDR war 1980/81 Ratsmitglied. – Die Schwerpunkte der letzten Amtsperiode betrachtet Thomas Schuler, Probezeit. Deutschland im Sicherheitsrat (1995/96), VN 1/1997 S. 1ff.

2 Deutschland erhielt 164 von 170 abgegebenen Stimmen.

Seit die Bundesregierung ihre Kandidatur für einen Sitz im Rat in den Jahren 2003/04 angemeldet hat, wird immer wieder die Frage gestellt, ob damit die Ambitionen auf einen Ständigen Sitz aufgegeben worden seien. Die Frage stellt sich aber anders: Ist nicht die Reformbedürftigkeit des Rates an Haupt und Gliedern, also in Zusammensetzung wie in Arbeitsabläufen, evident? Spricht nicht alles für eine repräsentativere Zusammensetzung des Gremiums unter besonderer Berücksichtigung der südlichen Erdhalbkugel, deren gewachsene Bedeutung für die globale Stabilität von niemandem geleugnet wird? Eine umfassende Reform sollte daher eine Erweiterung um Ständige und nichtständige Mitglieder umfassen.

Doch haben nach den jahrelangen erfolglosen Beratungen gegenwärtig die beharrenden Kräfte die Oberhand gewonnen. Die allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe der Generalversamm-

lung über die Reform des Sicherheitsrats, die ›Open-ended Working Group‹, wird in den New Yorker Couloirs längst ›Never-ending Working Group‹ genannt. Hier sind neue Ideen und Impulse erforderlich und willkommen. Die entscheidenden Änderungen der Charta müssen von einer Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung beschlossen werden, die P-5 eingeschlossen. Dies ist also kein Thema des Sicherheitsrats und verspricht während der kommenden beiden Jahre unserer Mitgliedschaft keine besondere Aktualität. Gleichwohl dient das deutsche Bemühen um eine professionelle und ergebnisbezogene Mitarbeit im Sicherheitsrat zwar zuerst dem Ansehen der Institution, daneben aber natürlich auch dem eigenen.

Die deutsche Vertretung hat sich daher personell verstärkt und gut vorbereitet, um ab dem 1. Januar 2003 im Sicherheitsrat Platz zu nehmen – notabene auf von Deutschland gleichermaßen für Ständige wie für gewählte Mitglieder des Rates gestifteten Stühlen.

Abbringen, Verweigerung, Zusammenarbeit

Der Ausschuß des Sicherheitsrats zur Bekämpfung des Terrorismus

IAN WILLIAMS

Nach den Worten von Generalsekretär Kofi Annan verfolgen die Vereinten Nationen bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine Dreifachstrategie: Abbringen, Verweigerung und Zusammenarbeit¹. ›Abbringen‹ bedeutet dabei, jetzt »effektive Normen zu setzen und die einschlägigen Rechtsinstrumente umzusetzen«, so Annan.

»Will man jemanden erfolgreich von seinem falschen Weg abbringen, so muß man dabei im Gedächtnis behalten, daß der Kampf gegen den Terrorismus vor allem ein Kampf für die Wahrung von Grundrechten und die Aufrechterhaltung der Herrschaft des Rechts ist.«

›Verweigerung‹ heißt für ihn, potentiellen Terroristen »die Möglichkeit zu versagen, ihre grauenvollen Taten zu begehen«. Und zwar, indem der ›Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus‹ (Counter-Terrorism Committee, CTC) – ein Nebenorgan des Sicherheitsrats – unterstützt wird

»und indem die Anstrengungen zur Abrüstung verstärkt werden – vor allem durch den Ausbau weltweit gültiger Normen gegen den Gebrauch oder die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und durch die Gewährung Technischer Hilfe an solche Staaten, die den Strom an Waffen, finanziellen Mitteln und Technologie an terroristische Zellen einzudämmen suchen.«

Bei der ›Zusammenarbeit‹ sieht er die Rolle der Weltorganisation darin, »subregional, regional und global agierende Organisationen darin zu ermutigen, ihre Kräfte in einer gemeinsamen Kampagne zu bündeln«.

ERFOLGREICHER UMGANG MIT EINEM HEIKLEN THEMA

Der Ausschuß zur Bekämpfung des Terrorismus, auf den sich der Generalsekretär bezieht, ist eine Erfolgsgeschichte der Diplomatie, die nur wenig öffentliche Resonanz erfahren hat. Am Tag nach dem 11. September 2001 nahm der Sicherheitsrat – bislang präzedenzlos – auf Betreiben Frankreichs die Entschließung 1368² zur Unterstützung der Vereinigten Staaten an³. Nach einigem Zögern passierte am Monatsende zudem die Resolution 1373⁴ den Sicherheitsrat, die – einer allerdings nicht unumstrittenen Betrachtungsweise zufolge – den späteren Angriff auf Afghanistan letztlich dadurch ›legalisierte‹, daß sie in ihrer Präambel bekräftigte, daß die Terrorschläge des 11. September »wie jede Handlung des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen«, und eine »Bekräftigung des naturgegebenen Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das in der Charta der

Vereinten Nationen anerkannt und in der Resolution 1368(2001) bekräftigt wird« anschloß. Deutlich weniger spektakulär wirkte dagegen die ebenfalls mit Resolution 1373⁵ erfolgte Einsetzung eines Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus, auch wenn die Arbeit des neuen Gremiums in der ›Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus‹⁶ hervorgehoben wurde. Das Gremium, dem alle 15 Mitglieder des Sicherheitsrats angehören, steht unter dem Vorsitz von Sir Jeremy Greenstock, dem Ständigen Vertreter Großbritanniens am Sitz der Vereinten Nationen.

Die Konzeption dieses Plenarausschusses sticht schon dadurch ins Auge, daß hier die Vermeidung sämtlicher Kontroversen auch dann noch gelungen ist, nachdem die Einheitsfront der anfänglichen Bekundungen des Abscheus abgebröckelt und der üblichen Praxis, auf andere zu zeigen, und der gängigen Orientierung an den jeweiligen nationalen Interessen gewichen war. Dies ist ein durchaus erstaunlicher Vorgang, hatten die Vereinigten Staaten ihre Definition des Terrorismus doch weitaus breiter gefaßt, als es die meisten Mitgliedstaaten tun würden.

Zu verdanken war dies, so die einhellige Meinung aller Vertreter im Sicherheitsrat, Sir Jeremy, der ein Jahr später sagte:

»Ich bin wirklich froh, daß wir diesen Ausschuß aus allen Kontroversen heraushalten konnten. Nicht ein Delegierter hat seit seiner Einrichtung unsere Unparteilichkeit in Frage gestellt. Und die meisten Parlamente haben neue Gesetze verabschiedet oder mit ihrer Ausarbeitung begonnen, wie auch die meisten Regierungen ihre Institutionen zur Bekämpfung des Terrorismus auf den Prüfstand gestellt haben.«

Selbst Syrien, sonst häufig genug Außenseiter im Rat, pries Greenstocks Unvoreingenommenheit bei der Leitung der Ausschußgeschäfte. Der irische Vertreter faßte den Erfolg des Ausschusses als den »richtigen Ansatz« zusammen, indem dieser »mehr ermutigt denn belehrt und die Zusammenarbeit stärkt anstatt sich darin zu erschöpfen, mit dem Finger auf andere zu zeigen«.

Als Washington vorpreschte, um Irak – natürlich auch Iran und Nordkorea, Kuba und Libyen nicht zu vergessen – als Zielscheibe des Kampfes gegen den Terrorismus auszumachen, als es schon beizeiten begann, Maßnahmen gegen die finanzielle Unterstützung von Gruppen wie der Hisbollah einzufordern, hätte man diesen Ausschuß des Sicherheitsrats leicht als Speerspitze eines antiarabischen und antimuslimischen Kreuzzugs, wie er der Alptraum der Regierungen des Nahen Ostens ist, ausmachen können. Doch hat selbst Irak dem