# Die politische Bedeutung des Sicherheitsrats

## Bonns Mitgliedschaft im Rat birgt Chancen und Risiken

HILMAR WERNER SCHLÜTER

Die Bundesrepublik Deutschland ist vom 1. Januar 1977 an für zwei Jahre eines der zehn nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Mit der Wahl der Bundesrepublik Deutschland in den Rat wurde eine bedeutende, ja historische Entwicklung vollzogen: nach dreijähriger Mitgliedschaft in der UNO wird Bonn nun an der internationalen Friedenswahrung mitwirken. Diese Mitwirkung birgt Chancen und Risiken zugleich. Um sie abzuschätzen, sollen zwei Fragenkreise erörtert werden:

1. Welche politische Bedeutung hat der Sicherheitsrat? Wie wirksam kann der Sicherheitsrat heute seiner Hauptaufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, nachkommen? Diese Fragen können sinnvoll nur beantwortet werden, wenn die Gefahren dargestellt werden, die der internationalen Sicherheit und dem Frieden drohen.
2. Welche Rolle kann die Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat spielen? Welche Kompetenzen haben die nichtständigen Mitglieder? Weiter muß überlegt werden, welche Aufgaben sich die Bundesrepublik heute und in einer überschaubaren Zukunft in der Weltpolitik stellen kann und soll. Es geht also um eine Klärung der Ziele und Möglichkeiten, aber auch der Grenzen und Risiken, denen sich die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenübersieht.

### I

Zunächst muß auf einige Vorurteile eingegangen werden. Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in den Vereinten Nationen hat allmählich dazu geführt, daß der Tätigkeit der Weltorganisation auch in deutschen Medien mehr Beachtung geschenkt und mehr Verständnis entgegengebracht wird. Doch hiervon gibt es nicht wenige Ausnahmen:

So sagt ein Autor in einer überregionalen Zeitung im Zusammenhang mit dem Geiseldrama von Entebbe, der Sicherheitsrat sei »seit langem eine Bühne für das Theater des Absurden«. Waldheim, der Generalsekretär der UNO, serviere »der UNO-Koalition des Ostblocks mit den Ländern der Dritten Welt auf blankgewienerten Tabletts stets das Gewünschte, meist sogar noch, bevor es von ihm verlangt wird«. Somit werden »die Vereinten Nationen selbst zu Komplizen des Terrors erniedrigt«[1]. Ein anderer Autor der gleichen Zeitung wirft Waldheim unter der assoziationsreichen Überschrift »Feld-, Wald- und Wiesenheim« vor, der UNO-Generalsekretär »fühlt sich ›angenehm beeindruckt‹ davon, daß die ›innerdeutschen Querelen‹ nicht vor den Vereinten Nationen ausgebreitet werden«. Im Hinblick auf die innerdeutsche Situation fragt er: »Sind das ›Querelen‹, wenn Blut fließt, wenn Verträge verletzt werden, wenn die Menschenrechte unterdrückt werden?« Er weiß natürlich auch eine Antwort: »Aber Waldheim geht es nicht um die Rechte Verzweifelter, ihm sind unterdrückte Neger so gleichgültig wie unterdrückte Weiße. Ihm geht es um seinen Arbeitsplatz. Demnächst steht seine Wiederwahl an. Die ›Dritte Welt‹ hat die Stimmen. Die Menschen in der Zone haben keine Stimme. So einfach ist das. Man kann Waldheim allenfalls dankbar sein, daß er in seiner schlichtvolkstümlichen Art die moralische Belanglosigkeit der UNO immer neu hervorhebt.«[2]

Obwohl das »so einfach ist«, sind doch einige grundsätzliche Anmerkungen zu dieser Betrachtungsweise notwendig:

1. Es ist leicht, die praktische Arbeit der UNO an ihren eigenen Maßstäben zu messen, um auf diese Weise »die moralische Belanglosigkeit der UNO« zu beweisen. Aber man muß sich darüber im klaren sein, daß die Welt voller Unrecht ist, daß die Aufgabe, eine gerechte Ordnung in dieser Welt des Hungers, der Verfolgungen, der rassischen Diskriminierungen, des Terrorismus, des Terrors und der Folterungen zu schaffen, erst ganz am Anfang steht. Ob Kommentare, die mit dem Holzhammer geschrieben sind, bei der Überwindung dieser Übel helfen, müssen diese Autoren selbst beurteilen. Sie müssen sich auch fragen lassen, wo denn ihre eigenen offenbar erhabenen moralischen Maßstäbe bleiben, wenn ihre Kollegen in der gleichen — weit verbreiteten und einflußreichen — Tageszeitung die Regime in Chile und Südafrika mit sehr großem Verständnis beurteilen.
2. Der Vorwurf der »moralischen Belanglosigkeit der UNO« kritisiert die Vereinten Nationen als Organisation so, als wäre sie in der Lage, souverän wie eine Art Weltregierung den Einzelstaaten Weisungen zu erteilen. Aber die UNO wird, wie ein Beobachter bemerkt[3], völlig zu Unrecht als Institution für ihre angebliche Degeneration verantwortlich gemacht: »Es sind ihre Mitglieder und vor allem die mächtigen Mitglieder, die den jeweiligen Zustand der Weltorganisation bewirken; darum sind die UN in der Gegenwart, entsprechend der Entwicklung auf unserem Globus, eben nicht viel mehr als das Spiegelbild einer zerrissenen und wieder mit zunehmenden Spannungen erfüllten Welt. Über ›die Vereinten Nationen‹ zu zetern, sie als Schwatzbude zu etikettieren (was sie *auch* sind) oder sie mit den grandiosen Worten von Charles de Gaulle als ›ce machin‹ (dieses Dingsda) abzuqualifizieren und sie wie der inzwischen ausgeschiedene amerikanische UN-Chefdelegierte Moynihan mit dem Blick auf einige lauthalsige Entwicklungsländer als eine Art Affenstall einzustufen, gilt zwar als erheiternd und findet viel Beifall, ist aber Kritik am falschen Objekt. Sie müßte sich gegen anmaßende, unwissende und demagogische kleine und große Mitglieder richten.« Oder wie es der ehemalige britische Delegierte Lord Gladwyn einmal formulierte: »Die Vereinten Nationen sind nur ein Spiegel, in dem sich die Wirklichkeit dieser Welt spiegelt. Wenn nun dieser Spiegel ein häßliches Bild zurückwirft, so sollten wir nicht dem Spiegel die Schuld geben.«
3. Wichtig ist aber schließlich: Die oben zitierten, die Vereinten Nationen total aburteilenden Autoren wünschen doch offenbar — so ist wenigstens zu hoffen, wenn man ihre Beiträge des emotionalen Beiwerks entkleidet und einen rationalen Kern zu ermitteln sucht —, daß die Vereinten Nationen aktiv und mit wachsender Verantwortung gegen den Internationalen Terrorismus und gegen Verletzungen der Menschenrechte Stellung nehmen und Beschlüsse fassen. Doch muß man sich dann auch entscheiden: Entweder man konstatiert die »moralische Belanglosigkeit der UNO«, dann kann man nicht moralische und politische Beiträge der Vereinten Nationen zu Sicherung und Wahrung der Menschenrechte erwarten. Oder man erwartet solche Beiträge, dann muß man versuchen, bei voller Erkenntnis der genannten Grenzen, die UNO zu stärken und zu ermutigen.

Die undifferenzierte Betrachtung der UNO hat sicher ihre Ursachen. Der Völkerbund, das erste große Experiment der internationalen Zusammenarbeit, war in Deutschland nicht sehr angesehen, die Bundesrepublik Deutschland war viele Jahre nicht Mitglied der Vereinten Nationen, sie galt lange Zeit, wenn auch nur theoretisch, als »ehemaliger Feindstaat«. Daraus erklären sich Unsicherheiten, Unkenntnis und auch Vorurteile. Aber müssen diese Elemente unbedingt zu Provinzialismus, zu allerlei Aggressionen gegen »die Dritte Welt« oder gegen »Feld-, Wald- und Wiesenheim« führen?

Gewiß, nicht jeder Politiker der Dritten Welt zeichnet sich durch besonders eindrucksvolle Leistungen für die internationale Zusammenarbeit aus. Aber legitimiert die Geschichte des europäischen Staatensystems, von dem zwei Weltkriege

ausgingen, eine pauschale Kritik, die kaum über eine Kollektion von Vorurteilen und Projektionen hinausgeht?

Zusammengefaßt: Das Bemühen um ein Mehr an internationaler Moralität steht erst an den Anfängen, bleibt aber eine zentrale Aufgabe. Moralische Urteile über andere Staaten oder Staatenverbindungen sollten nur behutsam und mit großer Zurückhaltung gefällt werden: sie bewirken wenig und sind nur allzuoft Ausdruck von Selbstgerechtigkeit. Jeder Staat kennt inzwischen sehr gut die Kritik der anderen Staaten. »Diese Kritik ist aber nicht wirksam: Sie war es nicht und wird es niemals sein. Es gibt nur eine Aussage, die wirksam sein kann: Wir müssen uns selbst sagen, wie wir uns verhalten sollen.«[4]

II

Betrachtet man die deutsche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat unvoreingenommen, so ist klar, daß Bonn dort eine »heikle politische Gratwanderung«[5] bevorsteht und daß das neue Amt »mehr Bürde als Würde«[6] bietet. Um die Herausforderungen, denen die deutsche Außenpolitik in den kommenden zwei Jahren gegenübersteht, deutlich zu machen, soll nun die politische Bedeutung des Sicherheitsrats kurz erörtert werden.

Die Mehrheit der Staaten und die öffentliche Meinung der Welt verurteilen die Anwendung von Gewalt in den Beziehungen der Staaten. Daher leugnen nur wenige offen die Nützlichkeit der Vereinten Nationen und damit des Sicherheitsrats.

Angesichts der Gefahren, die den Weltfrieden bedrohen, erscheint es naheliegend, daß der Gedanke einer Weltföderation mit einer Weltregierung an der Spitze manche Anhänger findet. Aber die Wirklichkeit zeigt, daß diese Vorstellung für eine überschaubare Zukunft ein Ideal bleiben muß: Die Staaten sind nicht bereit, wesentliche Attribute ihrer Souveränität aufzugeben. Die Vereinten Nationen sind daher weit davon entfernt, eine Weltföderation zu sein, und der Sicherheitsrat ist trotz bestimmter exekutiver Befugnisse bei akuten Friedensgefährdungen kein Weltkabinett. Die Ratsmitglieder sind Vertreter souveräner nationaler Regierungen. Nationale Regierungen lassen sich nicht herumkommandieren, und sie vergessen nur selten die Vertretung ihrer nationalen Interessen. Sie bestimmen diese nationalen Interessen selbst. Dies ist das Wesen der Souveränität, und sie werden bei der Wahrung dieser Interessen von der oft argwöhnischen öffentlichen Meinung ihrer Länder kritisch beobachtet und kontrolliert. Trotz dieser partikularen Interessen der Mitglieder erweist sich die internationale Kooperation im weltweiten Rahmen der UNO nicht nur als möglich, sondern als notwendig, weil es übergeordnete, universale Zielsetzungen gibt. Das wichtigste Ziel ist die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, weil der Krieg für *alle* Staaten eine lebensbedrohende Gefahr darstellt.

Ebenso wie die UNO kann auch der Sicherheitsrat keine Diktate auferlegen. Das Nahost-Problem, die Frage, mit der sich der Rat in seiner Geschichte am meisten befaßt hat, macht dies deutlich. Das Wesen der friedenserhaltenden Tätigkeit des Rats ist vielmehr der Ausgleich der nationalen Gegensätze und der Kompromiß. Der Versuch, diese Gegensätze und Interessen so weit es möglich ist, rational auszugleichen, ist um so notwendiger, weil es immer Situationen gibt, in denen die Staaten versucht sind, trotz des allgemeinen Gewaltverbots, ihre Interessen mit militärischen Mitteln durchzusetzen. Diese Gefahr ist heute größer geworden.

Die bisherige Arbeit des Sicherheitsrats zeigt, daß schrittweise Verfahren zur Beilegung von Konflikten am ehesten erfolgreich zu sein scheinen. Nicht eindrucksvolle Mehrheiten, kraftvolle Verurteilungen, brillante Reden und Diskussionsbeiträge, die ihren sinnvollen Platz im Instrumentarium der Friedenssicherung durchaus haben, bilden die eigentlichen Leistungen des Rats. Nach wie vor sind die Methoden der Vermittlung, der vertraulichen Beratung, des realen Interessenausgleichs, d. h. das Instrumentarium der stillen Diplomatie, die besten Mittel, um dem Ziel einer friedlicheren Welt allmählich näher zu kommen.

In diesen schrittweisen Bemühungen ist es dem Sicherheitsrat in seiner Geschichte gelungen, gewisse Fortschritte in der Organisation und Gestaltung, und vielleicht auch der Verbesserung, der Friedenssicherung zu erzielen: die Stimmenthaltung eines ständigen Mitglieds gilt nicht mehr als Veto, was das Abstimmungsverfahren elastischer machte; unter bestimmten Bedingungen kann die Generalversammlung eine ergänzende Rolle in der Friedenswahrung spielen. Dadurch wurde auch der Sicherheitsrat zu einer sachlicheren Arbeit veranlaßt. Der Rat hat heute eine größere Mitgliedschaft, die für die Gesamtmitgliedschaft der Organisation repräsentativer ist und die den kleineren und mittleren Staaten eine gewichtigere Möglichkeit der Mitwirkung im internationalen Friedensprozeß gibt.

Allgemein hat der Rat Ansehen und Wirksamkeit steigern können. Die Erfahrungen haben deutlich gemacht, daß die Generalversammlung, so wertvoll ihre Beiträge für die Friedenswahrung auch sein können, in erster Linie ein Forum der Nationen für die Diskussion von Fragen allgemeinen Charakters ist. Auch die aktivere Einschaltung des Generalsekretärs in den Prozeß der Friedenswahrung kann nur eine Ausnahme sein, denn wenige Regierungen sind bereit, ihn mit der notwendigen Autorität auszustatten.

Gegenüber der Generalversammlung besitzt der Sicherheitsrat schon unter organisatorischen Gesichtspunkten einige unbestreitbare Vorteile. Der Rat ist ein kleines Exekutivgremium, das sich in ständiger Bereitschaft befindet. Mit dem Einzug des kommunistischen China in den Rat sind die ständigen Mitglieder zugleich die Mächte, die allein über die Atomwaffe verfügen. Der Friedenswahrung wird hierdurch, wenn der Rat tätig wird, von denjenigen Staaten wahrgenommen, die über die entscheidenden Machtmittel verfügen. Auch die jeweils für zwei Jahre gewählten nichtständigen Mitglieder beteiligen sich an der Friedenswahrung.

Der Rat kann also unverzüglich tätig werden, er kann ohne Unterbrechung seine Überwachungsfunktion wahrnehmen und er ist durchaus ein wirksames und autoritatives Gremium, um einen Verhandlungsprozeß in Gang zu bringen. Und schließlich bedeuten die Erfahrungen seiner Geschichte, die positiven wie die negativen, ein erstes Fundament, auf dem der Rat weiterbauen kann.

Eine Wertung der politischen Bedeutung des Sicherheitsrats darf jedoch die kritischen Aspekte nicht aus dem Auge lassen: Die Friedensbemühungen des Rats haben nicht die Gefahren dieser Welt beseitigt und keineswegs immer zu gerechten und dauerhaften Regelungen geführt. Oft gelang es nur Waffenstillstände herbeizuführen. Zwar ist eine Einstellung von Kämpfen eine bedeutsame Leistung, doch können die tieferen Konfliktursachen mit all ihren Gefahren lange erhalten bleiben.

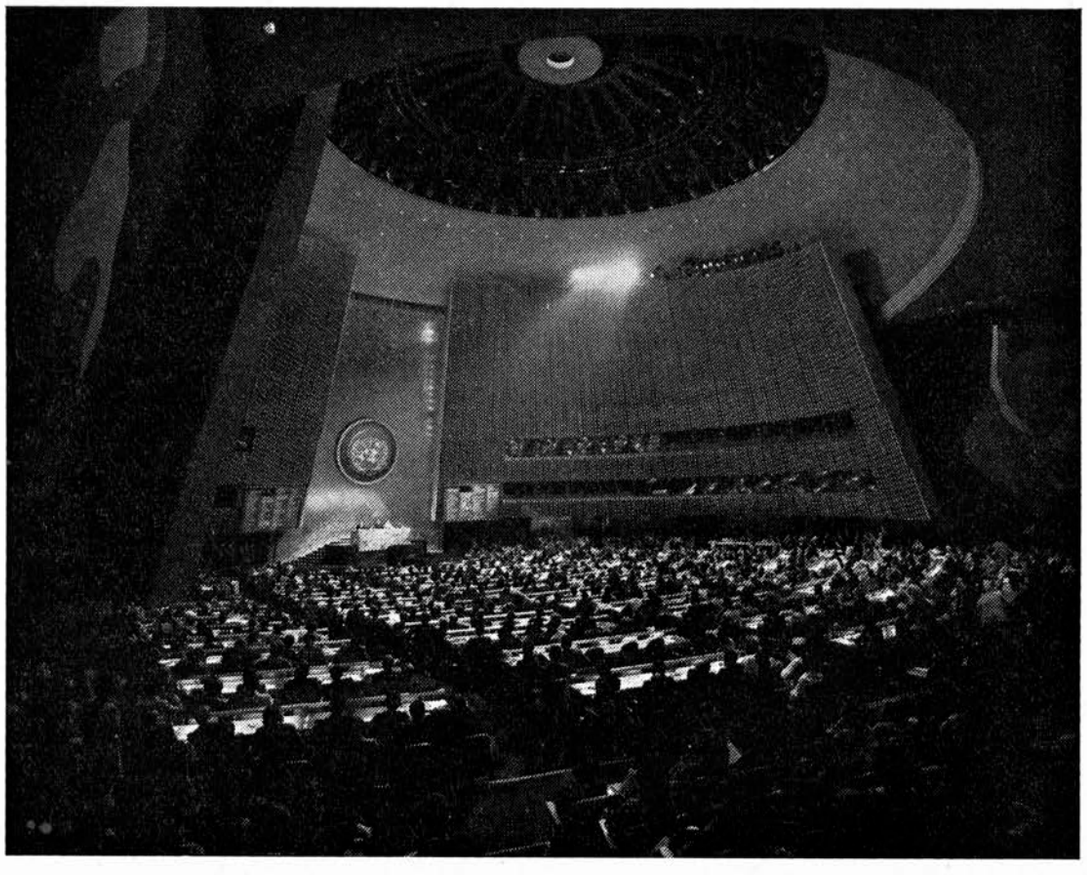
Mit dem Sicherheitsrat haben die Staaten ein Instrument zur Friedenssicherung geschaffen. Es bleibt Sache der Mitglieder, es zu nutzen oder auch nicht zu nutzen. Die ›Einstimmigkeitsklausel‹ nach Art. 27 der Charta macht überdies deutlich, daß die Gründer der UNO nicht willens waren, das Instrument der kollektiven Sicherheit gegen eine Großmacht zu richten, und praktisch auch nicht gegen einen kleinen Staat, der unter dem Schutz eines ständigen Ratsmitglieds steht. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, ist das friedenserhaltende System der Charta ein unvollkommenes System, das dazu noch unvollkommen genutzt wird.

Diese Unvollkommenheit des Sicherheitssystems entspricht aber den weltpolitischen Realitäten, die in ihrer Gesamtheit kaum geeignet sind, eine durchgreifende Verbesserung der Methoden der Friedenssicherung zu erleichtern. Die erste

Realität ist, daß viele Mitglieder der UNO zu den verschiedensten Zeiten sich über die in der Charta verankerten Grundsätze hinweggesetzt haben. Zweitens stand die internationale Zusammenarbeit nach 1945 im Zeichen elementarer Prozesse und Entwicklungen: atomares Wettrüsten, schnelle Entwicklung der Waffensysteme, Befreiung der kolonialen Völker, Ost-West-Gegensatz, die immer größere Kluft zwischen den armen und den reichen Völkern (Nord-Süd-Konflikt) — Probleme, die sich dem Zugriff einzelner Regierungen entziehen, die aber an die internationale Kooperation neuartige Anforderungen stellen, da es sich im Kern um schwerwiegende Verteilungsprobleme handelt. Hierzu gehören die weltweiten Probleme der Inflation, der Rezession, der Arbeitslosigkeit, der Rohstoffknappheit, der Umweltbedrohung, der Nahrungsmittelunterversorgung in Teilen der Welt. Ein Problem der Staatenwelt ganz eigener Art ist der Internationale Terrorismus. Die dritte Realität ist, daß Kriege auch im atomaren Zeitalter nicht notwendigerweise »unlohnend« geworden sind. Das zeigen Zypern und der Nahe Osten[7]. Hinzu kommt als vierte Gegebenheit, daß die Mitgliedschaft der UNO aus armen und reichen, großen und kleinen, kommunistischen und nichtkommunistischen, traditionsreichen und ›neuen‹, demokratischen und von Diktaturen regierten Staaten zusammengesetzt ist. Daraus folgt, daß die allen Staaten gemeinsamen Rechtsgrundsätze und Wertvorstellungen nicht zahlreich sind und daß sie zudem aus politischen, nationalistischen, rassistischen und ideologischen Motiven heraus oft unterschiedlich interpretiert werden. Die internationale Zusammenarbeit zur Kriegsverhütung, dies ist die fünfte Realität, steht erst an den Anfängen. Gewiß, es wurden in dreißig Jahren Erfahrungen gemacht, die wertvoll sein können, doch sind sie begrenzt und noch keineswegs gesichert. Schließlich besteht nicht mehr die Möglichkeit der Supermächte, nach ihrem Gutdünken Recht und Ordnung in der Welt herzustellen. Wo immer in der Welt Konflikte aufgetaucht sind, haben die Supermächte, nicht unbedingt im gleichen Grad, das Nachlassen ihrer Einflußmöglichkeiten erfahren müssen. Das ist eine Entwicklung, die nicht völlig neu ist, die sich seit zehn Jahren abzeichnet und die wahrscheinlich ihre Anfänge nach der Kuba-Krise hatte. Die Fähigkeit der Weltmächte, in der Welt für die Ordnung zu sorgen, die sie selbst herstellen wollen, hat erheblich nachgelassen. Diese sechste Realität, auf die das angesehene Londoner Institut für Strategische Studien hinweist, ist zu Recht als »eines der bedrückendsten Ergebnisse des Nachdenkens über das künftige Sicherheitssystem«[8] bezeichnet worden.

Zusammengefaßt: Während in Europa eine relative Sicherheit besteht, muß die Situation außerhalb Europas pessimistischer beurteilt werden. Ganz allgemein sind Kriege wahrscheinlicher geworden, die Kontrolle von Konflikten wird schwieriger und die traditionellen Instrumente der internationalen Ordnung sind nicht sehr wirksam[9].

In dieser Gefahrenlage stehen die Mitglieder des Sicherheitsrats, aber auch alle anderen Staaten, in dem Bemühen, den Frieden zu wahren, vor einer Aufgabe, für die es keine Beispiele in der Geschichte gibt. Immer war es so, daß die großen Friedensschlüsse langen und verlustreichen Kriegen folgten. Sie waren erst möglich, wenn alle Illusionen, durch Krieg nationale Interessen durchzusetzen, in einem allgemeinen Zustand der Erschöpfung versanken. »Unsere Aufgabe ist (deshalb) ohne Beispiel: Wir müssen einen modernen Friedensschluß von Münster und Osnabrück ohne die Schrecken eines Dreißigjährigen Krieges herbeiführen«.[10] In dieser gefährdeten Welt gleichen die Friedensbemühungen der Vereinten Nationen der Arbeit des Sisyphus. Nach jeder internationalen Krise müssen neue internationale Anstrengungen unternommen werden, »den Felsen des Friedens wieder den Berg hinaufzurollen«.[11] Obwohl die Staaten, wie es Lester Pearson, der kanadische Friedensnobelpreisträger und vormalige Präsident der Generalversammlung, einmal formulierte, »sich wie Riesen auf den Krieg und wie Zwerge auf den Frieden vorbereiten«, sind die Friedensbemühungen der UNO, so begrenzt und unvollkommen sie auch sein mögen, ein realistischer Anfang. Der dritte UNO-Generalsekretär,



Welcher Raum in der Welt sieht mehr führende Politiker als die große, auch optisch immer wieder beeindruckende Kuppelhalle der Generalversammlung der Vereinten Nationen? Wer nach New York kommt, sollte sich eine Führung durch den UNO-Komplex nicht entgehen lassen. Man gewinnt nicht nur eine Anschauung der Tagungsräume der Hauptorgane wie der Generalversammlung, des Weltsicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats u. a. m., sondern spürt auch etwas vom Atem der Weltgeschichte. Nachdrücklich seien die Besucher auf den vom verstorbenen Generalsekretär Dag Hammarskjöld eingerichteten sogenannten Meditationsraum verwiesen (vgl. hierzu Heft 6/1966 mit farbigem Bild).

U Thant, drückte dies so aus: »Die UNO kann nur das sein, was die Mitglieder aus ihr machen. Gegenwärtig ist sie, vor allem bei der Bewältigung ihrer politischen Funktionen, schwach und unzulänglich. Aber sie ist immer noch die beste Hoffnung, um aus unserem unerträglich gefährlichen atomaren Dschungel zu entkommen und die Anfänge einer zivilisierten internationalen Gemeinschaft zu schaffen.«[12] Und konkret meint der dänische Völkerrechtler Alf Ross zu diesem Thema: »Wir können alle gemeinsam sagen, daß die Vereinten Nationen ›gestärkt‹ werden sollen. Aber was sollen wir darunter genau verstehen? Realistisch betrachtet, muß es den Versuch bedeuten, den Sicherheitsrat in die Lage zu versetzen, seine Aufgabe in Übereinstimmung mit der Charta zu erfüllen.«[13]

III

Die bevorstehende nichtständige Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat wirft die Frage auf, welche Bedeutung ein nichtständiger Sitz im Rat überhaupt hat. Die zehn nichtständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung für zwei Jahre gewählt. Eine unmittelbare Wiederwahl ist ausgeschlossen. Um zu verhindern, daß alle nichtständigen Sitze auf einmal wechseln, werden alljährlich fünf Mitglieder bestimmt. Die eigentliche Verteilung der nichtständigen Sitze erfolgt auf regionaler Basis. Etwa die Hälfte der UN-Mitglieder war bereits nichtständiges Mitglied des Rats, einige besonders wichtige Mittelstaaten wie Indien, Kanada, Italien, Japan fungierten bereits mehrmals als nichtständige Mitglieder.

Ein erstes Kriterium zur Bewertung eines nichtständigen Sitzes ist dem Abstimmungsverfahren zu entnehmen. Jedes Mitglied des Rats hat eine Stimme. Über Verfahrensfragen entscheiden die 15 Mitglieder, die fünf ständigen Mitglieder China, Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion und USA sowie die zehn nichtständigen Vertreter, durch eine Mehrheit von neun Stimmen. Hierbei ist die Zusammensetzung der Mehrheit gleichgültig. Bei allen »anderen«, d. h. den substantiellen, den eigentlichen Sachfragen, sind ebenfalls neun Stimmen zur Mehrheit erforderlich, doch müssen nach Art. 27 Abs. 3 unter diesen neun Stimmen alle ständigen Ratsmitglieder sein. Jedes ständige Mitglied kann also durch seine Gegenstimme einen Beschluß verhindern, auch dann, wenn alle 14 übrigen Ratsmitglieder zustimmen. Die Stimmenthaltung eines ständigen Mitglieds, dies ist eine Rechtsentwicklung im Gegensatz zum Charta-Text, gilt praktisch nicht als Veto. Dem Stimmengewicht der ständigen Mitglieder kommt also überwältigende Bedeutung zu: Um einen Ratsbeschluß zu verhindern, genügt die Gegenstimme eines ständigen Mitglieds, von den zehn nichtständigen Mitgliedern müssen sieben Mitglieder dagegen stimmen (hier würde auch die Stimmenthaltung ausreichen), damit keine Entscheidung des Rats zustandekommt. Aus politischen Gründen ist dies nur eine theoretische Möglichkeit. Doch rein rechnerisch ist das Stimmgewicht eines ständigen Mitglieds sieben Mal größer als das eines nichtständigen.

Ein zweites Kriterium ergibt sich aus dem Gegensatzpaar ständig-nichtständig: die privilegierte Stellung der Großmächte beruht nicht auf ihrem Stimmgewicht, sondern auf ihrer ständigen Mitgliedschaft. Die Großmächte legten die entscheidenden Grundlagen für das System des Sicherheitsrats, für die Grundsätze, für das Verfahren und für die Realisierung, sie sind Mitglieder von Anfang an. Dies verschafft den ständigen Mitgliedern einen Vorsprung an Kenntnissen, Routine, Erfahrung und Einfluß, den die nichtständigen Mitglieder in ihrer zweijährigen Mitgliedschaft nicht oder kaum aufholen können. Die Kluft zu diesem ›Herrschaftswissen der Großmächte‹ wird zudem dadurch konserviert, daß eine unmittelbare Wiederwahl eines nichtständigen Mitglieds ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Die Beurteilung des Gewichts der Ratsmitgliedschaft nach den Kriterien des Stimmgewichts und der Dauer der Mitgliedschaft reicht aber zur Bewertung nicht aus, denn entscheidend sind die politischen Kriterien, vor allem da Stimmgewicht und Dauer des Sitzes selbst Ergebnis politischer Entscheidungen sind. Die politische Bewertung ist komplex: Einmal sind die kombinierten Machtmittel der ständigen Mitglieder so überwältigend, ihre moralische Autorität, wenn sie einig sind, so eindrucksvoll, daß die nichtständigen Mitglieder es sich zum Beispiel zweimal überlegen würden, einen formalen Beschluß, den die fünf Großmächte wünschen, zu verhindern. Eine ganze Reihe von nichtständigen Mitgliedern ist von zumindest einem ständigen Mitglied in irgendeiner Form abhängig oder mit ihm verbündet. Außerdem würden die Großmächte, wenn die nichtständigen Mitglieder ihnen die Zustimmung zu Beschlüssen verweigerten, Regelungen außerhalb des Rats suchen. Durch eine massive Obstruktion bewirkten die nichtständigen Mitglieder gerade das, was sie so oft kritisieren: daß die Großmächte politische Entscheidungen außerhalb des UN-Rahmens treffen.

In der Praxis wird das Übergewicht der Großmächte im Rat allerdings durch verschiedene Faktoren relativiert. Zunächst sind die Großmächte in vielen Fragen nicht einig. Dadurch entstehen für die nichtständigen Mitglieder Handlungsalternativen. Und an diesem Punkt setzt die Verantwortung der nichtständigen Mitglieder ein: denn wer keine Alternativen hat, wer völlig abhängig ist, kann auch keine Verantwortung tragen. In der Verantwortung stehen die nichtständigen Mitglieder nicht isoliert da. Sie sind, das geht schon aus dem regionalen Auswahlverfahren hervor, einmal Vertreter einer mehr oder weniger großen Zahl von UN-Mitgliedern, andererseits repräsentieren sie in ihrer Gesamtheit die Interessen aller UN-Mitglieder gegenüber den Interessen der Großmächte. Schließlich hat jedes nichtständige Mitglied auch ureigene nationale Interessen, die es während seiner Mitgliedschaft fördern möchte.

Wenn auch das politische Gewicht eines nichtständigen Mitglieds nicht mit dem Einfluß einer Großmacht zu vergleichen ist, so bedeutet doch die repräsentative Rolle eines Sitzes im Sicherheitsrat, daß jedes nichtständige Mitglied im Rat einen herausgehobenen, verantwortungsvollen und keineswegs risikolosen Platz einnimmt.

Herausgehoben, weil das Abstimmungsverhalten im Rat unmittelbare Aufmerksamkeit findet. Ein Votum, eine Stimmenthaltung inmitten der 145 Mitglieder der Generalversammlung wird nur dann beachtet, wenn die Abstimmung von ganz außerordentlicher Bedeutung oder sehr knapp ist. Der nichtständige Sitz im Rat ist deshalb verantwortungsvoll, weil der Rat im Unterschied zur Versammlung Beschlüsse fassen kann, die für alle Mitglieder bindend sind. Das Votum am Ratstisch ist schließlich risikoreich, weil es dabei um das Abstimmungsverhalten über weitreichende Beschlüsse im Bereich der Friedenswahrung geht, wobei im Extremfall auch Resolutionen über wirtschaftliche und sogar militärische Sanktionen auf die Tagesordnung gelangen können.

Hieraus folgt auch, daß Verantwortung und Risiko eines nichtständigen Mitglieds um so größer sind, je bedeutungsvoller seine politische Rolle in der internationalen Politik im allgemeinen ist. Dies zeigt sich bei den Erwartungen und Bewertungen der Rolle, die die Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat spielen kann.

IV

Schon im Frühjahr, als Bonns Mitgliedschaft im Sicherheitsrat als Möglichkeit auftauchte, verwies ein französischer Beobachter in eindrucksvollen Worten auf das verstärkte politische Gewicht der Bundesrepublik: »Die Bundesrepublik, Hauptstütze der USA im atlantischen Bündnis und große Finanzmacht Europas, nahm in der letzten Zeit die Gewohnheit an, in den Gremien der NATO und der EG lauter und deutlicher zu sprechen als früher. Westdeutschland, das vor nicht langer Zeit aus Vorsicht, Berechnung oder falscher Be-

scheidenheit es noch ablehnte, irgendeine führende Rolle zu spielen, warf inzwischen die Maske des Kleinmuts ab. Adenauer hatte die Bundesrepublik mit der westlichen Welt versöhnt. Willy Brandt normalisierte die Beziehungen seines Landes zum Osten. Heute schaut Bonn dorthin, wo es ihm gut dünkt, und handelt, wie es ihm gut erscheint.«[14]

Angesichts der allgemeinen Einschätzung der internationalen Position der Bundesrepublik Deutschland, war es für Bonn nicht möglich, die Übernahme des Sitzes im Sicherheitsrat auszuschlagen. Ein solches Verhalten hätte allgemeines internationales Kopfschütteln ausgelöst und eine fühlbare Schwächung der Stellung der Bundesrepublik bewirkt[15].

Unter diesen Umständen begann die Bundesrepublik sich sorgfältig auf ihre neue Rolle in New York vorzubereiten, zunächst durch die deutsche UN-Delegation unter Botschafter von Wechmar, sodann durch zwei Reisen von Bundesaußenminister Genscher Ende September / Anfang Oktober 1976 zur Tagung der 31. Generalversammlung.

Dabei zeigte sich, daß die Ausgangsposition der Bundesrepublik Deutschland vor der Übernahme des nichtständigen Ratssitzes nicht ungünstig ist. Ganz allgemein wurde bei zahlreichen UN-Mitgliedern eine Erwartungshaltung sichtbar, die Bonns größere Rolle in der UNO durchaus würdigt. »Was Genscher während seiner Visite bei den Vereinten Nationen bewirkte, ist ein Boom der Erwartungen vor allem bei den schwarzafrikanischen Staaten.«[16] Und: »Selten wurde den Bonner Abgesandten so deutlich gemacht: Man ist wieder jemand im großen Thing der weiten Welt.«[17]

Zugleich wurde aber deutlich, daß Bonn als Mitglied des Sicherheitsrates vom Januar 1977 an vor völlig neuartigen organisatorischen und vor allem politischen Problemen und Aufgaben steht. Botschafter von Wechmar umriß die Probleme Bonns in den kommenden zwei Jahren folgendermaßen:

1. Die Bundesregierung muß sich frühzeitig darüber klar werden, welche politischen Positionen sie langfristig einnehmen will. Dies gilt beispielsweise für Fragen wie Rhodesien, Namibia, Zypern und Nahost.
2. Zu konkreten Problemen politischer, wirtschaftlicher und finanzieller Art sind ausführliche und präzise Instruktionen erforderlich. Dabei wird sich auch der Bundeskanzler einschalten müssen.
3. Der Sicherheitsrat tagt meist nachts und oft an Wochenenden. Das heißt: zwei Jahre lang müssen der Bundesaußenminister oder ein Staatssekretär auch nachts und an Wochenenden erreichbar sein (insbesondere auch wegen der Zeitverschiebung).

Von Wechmar unterstrich die Notwendigkeit einer klaren und präzisen Politik: »Wenn man sich hier bei den Vereinten Nationen danach ausrichtet, ob man sich beliebt macht, dann sollte man gleich aufhören, Politik zu treiben. Man muß auch einmal Niederlagen hinnehmen können.«[18]

Ein Problem wird die Bundesrepublik Deutschland nicht haben: Sie wird nicht zugleich mit der DDR Mitglied des Rats sein. 1978 übernimmt nicht die DDR, sondern die Tschechoslowakei den freiwerdenden, der osteuropäischen Region zustehenden Sitz. Ob die östliche Staatengruppe dem ›politischen Vorsprung‹ Bonns vor der DDR Rechnung trägt und einem direkten Vergleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR aus dem Wege gehen will[19] oder einfach eine sonst unvermeidliche deutsch-deutsche Konfrontation im Rat vermeiden wollte[20], mag dahingestellt bleiben, jedenfalls sind die Vorbereitungen der Bundesrepublik Deutschland dadurch doch erleichtert worden.

Aber sicher ist, daß die ›deutsche Frage‹ nicht zu der Dimension der Probleme und Sorgen paßt, mit denen sich die UN-Delegierten jetzt zu mühen beginnen: Abrüstung, Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und -technologien, eine neue Weltwirtschaftsordnung, Rohstoffpreise für die Dritte Welt, Energieversorgung, internationale Arbeitsmarktteilung, der Krieg in Libanon, die Situation Zyperns und die Lage im südlichen Afrika[21]. »Mit der Aufnahme der Bundesrepublik in den Sicherheitsrat ist der Prozeß der Rückkehr Deutschlands in die Völkergemeinschaft abgeschlossen — allerdings um den Preis, daß die deutsche Nation in der UNO nicht von einem, sondern von zwei Staaten repräsentiert wird. Dies legt Bonn den Zwang auf, die Völkergemeinschaft möglichst mit deutschen Querelen zu verschonen. Deshalb mußte es auch darauf verzichten, berechtigte Wünsche, wie das Verlangen nach der Schonung menschlichen Lebens an der Grenze, zu einem Diskussionsgegenstand der UNO zu machen.«[22]

Es bedurfte keiner besonderen Fähigkeiten, um vorauszusagen, daß dies in der Bundesrepublik nicht überall verstanden werden würde. Die Autoren[23], die sich bisher damit begnügten, die UNO allgemein ins Visier zu nehmen, werden nicht lange auf neue Ziele für ihre Kritik zu warten haben. Wie für die meisten Staaten hat für die Bundesrepublik Deutschland die Tätigkeit in der UNO und vor allem im Sicherheitsrat auch eine innenpolitische Dimension. In manchen Kreisen jedenfalls wird eine verantwortungsvolle Mitarbeit der deutschen Delegation im Sicherheitsrat wenig Verständnis finden. Der Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik in der Bundesrepublik ist noch weit.

Unabhängig von diesen Aspekten wird die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat die Bundesregierung stark in Atem halten. Das Maß an Ärger und Problemen läßt sich heute nur in großen Zügen abschätzen:

Der größte Risikofaktor sind gerade die Erwartungen, die in Bonn gesetzt werden, denn sie entspringen durchaus unterschiedlichen Motiven. Die Hoffnungen, die die Vereinigten Staaten an den deutschen Verbündeten knüpfen, sind zum Beispiel erkennbar nicht frei von Verlangen nach Unterstützung[24]. Diese Erwartungen können durchaus zu großen Belastungsproben werden. »Es ist etwas ganz anderes, ob Genscher jetzt afrikanischen Außenministern dartut, wie nach Ansicht seiner Regierung der Weg im südlichen Afrika weiterführen sollte, oder ob Bonn in ein zwei Jahren womöglich zu einem Rassenkrieg im Sicherheitsrat aktenkundig Stellung beziehen und mitentscheiden muß. Wenn es gilt, in Abstimmungen oder bei der Formulierung von Resolutionen in diesem höchsten Krisengremium Farbe zu bekennen, kann das schöne Bild von der guten Bundesrepublik leicht Schaden nehmen, nicht nur in den Augen der Dritten Welt.«[25] Dort »werden wir mehr Farbe als bisher bekennen müssen. Das ist angesichts eines UN-Dauerthemas wie des Nahostkonflikts keine verlockende Aussicht. Ähnlich verhält es sich mit dem Thema Südafrika. Die Devise: ›Gegen Apartheid, aber für Handel!‹ wird, wenn es um Sanktionen gehen soll, kaum noch ein tauglicher Grundsatz sein. Bonn muß also seine Politik gegenüber anderen Regionen der Erde weiter präzisieren«[26].

Angesichts der hochgespannten, aber widersprüchlichen Erwartungen ist es notwendig, den allgemeinen Erwartungshorizont zu senken und sich ein realistisches Bild von den deutschen Möglichkeiten zu machen. Bonn steht im Sicherheitsrat eine heikle Gratwanderung bevor[27], und zwar, so weit sich die Entwicklung übersehen läßt, zwischen amerikanischen Hoffnungen und afrikanischen Wünschen. Der Sitz im Sicherheitsrat wird also zu Recht als eine Bürde[28] bezeichnet. Außenminister Genscher meinte in einer kurzen Formel: »Das nächste halbe Jahr wird hart.«[29] Und mit großer Bescheidenheit äußerte sich die Stuttgarter Zeitung: »Gelänge es den Bonner Vertretern im Glashaus am East River, die beiden Sicherheitsratsjahre so zu absolvieren, daß die Bundesrepublik am Ende die Zahl ihrer Freunde nicht vermindert und die ihrer Gegner nicht vermehrt hat, dann hätten sie ihre schwierige Aufgabe wohl optimal gelöst.«[30]

Es ist gut, daß eine vorsichtige Einschätzung die deutsche Ratsmitgliedschaft als Bürde und auch als Risiko sieht. Illusionen und freudiger Stolz — nach dem Motto: Wir sind wie-

der wer! — sind ungeeignete Ratgeber für eine verantwortungsvolle Politik. Andererseits muß doch auf einige zusätzliche Momente hingewiesen werden:

Auch andere Staaten von vergleichbarer politischer Bedeutung waren und sind, oft mehrmals, nichtständige Mitglieder des Rats gewesen. Für die USA, die Sowjetunion und wahrscheinlich auch für China mag die ständige Mitgliedschaft eine Selbstverständlichkeit und keine Bürde sein. Aber für Frankreich und Großbritannien ist die ständige Ratsverantwortung sicher eine schwere Belastung. Man braucht sich nur die schwierigen Entscheidungen zu vergegenwärtigen, mit denen Großbritannien in der Rhodesien-Frage zu tun hatte und hat.

Eine aktive deutsche Mitwirkung an der Friedenswahrung ist sicher nicht ohne Risiken, aber ist die Kriegsverhütung und Festigung der internationalen Sicherheit nicht ein fundamentales Anliegen der deutschen Außenpolitik?

Schließlich muß die deutsche Ratsmitgliedschaft auch in einem größeren Rahmen gesehen werden. Ein größeres internationales Gewicht bedingt eine größere internationale Verantwortung und auch mehr Selbständigkeit. Unter diesem Blickwinkel bedeuten die bevorstehenden zwei Jahre im Sicherheitsrat für Bonn nach drei vorangegangenen Lehrjahren der Mitgliedschaft die weltpolitische Meisterprüfung, meint ein Beobachter, der dann fortfährt: »Sind die zwei Jahre um, gilt es aber in den Vereinten Nationen für die Bundesrepublik, als ganz ›normales Mitglied‹ unter 145 anderen dieses Profil auch zu behalten. Erst dann wird sich zeigen, ob der weltpolitische Anspruch, den Genscher jetzt in New York erhoben hat, aus der Substanz kommt und nicht nur auf vorübergehender Amtswürde beruht.«[31]

Die zweijährige Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat ist zweifelsohne eine Bürde und ein Risiko. Sie ist vielleicht eine Chance und wahrscheinlich ein Test auf unsere Fähigkeit, eine konstruktive und rationale Rolle bei der Aufgabe der Friedenswahrung zu spielen. Sie ist ganz gewiß eine Herausforderung.

**Anmerkungen**

1 Die Welt vom 13. Juli 1976.
2 Die Welt vom 10. Oktober 1976.
3 Joachim Schwelien: Reden und Ränke am East River, in Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt vom 22. August 1976.
4 Brook Chrisholm, zitiert nach Federik L. Schuman: Cold War: Retrospect and Prospect, Louisana State University Press 1962, S. 92—93.
5 Gunter Hofmann: Einübung in den Alltag der UN, Stuttgarter Zeitung vom 30. September 1976.
6 Kommentarüberschriften in Rheinische Post und Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
7 Interview mit Christoph Bertram mit dem Deutschlandfunk vom 22. August 1976 sowie Zusammenfassung in der Stuttgarter Zeitung vom 2. September 1976.
8 Siehe Anm. 7.
9 Siehe Anm. 7.
10 John G. Stoessinger: The Might of Nations: World Politics in Our Time, New York 1961, S. 67.
11 Stanley Hoffmann: Sisyphos and the Avalanche: The United Nations, Egypt and Hungary, in: International Organization, 1957, S. 446.
12 U Thant zitiert nach: Britannica — Book of The Year 1961, S. 514.
13 Alf Ross: The United Nations: Peace and Progress, New York 1966, S. 402.
14 Le Figaro vom 22. April 1976.
15 Die Zeit vom 29. April 1976.
16 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976.
17 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
18 Zitiert nach Die Welt vom 12. Oktober 1976.
19 Thomas Meyer in Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
20 Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
21 Stuttgarter Zeitung vom 30. September 1976.
22 Süddeutsche Zeitung vom 22. Oktober 1976.
23 Siehe Anm. 2.
24 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976, Frankfurter Allgemeine vom 22. Oktober 1976.
25 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.
26 Die Zeit vom 29. April 1976.
27 Stuttgarter Zeitung vom 22. Oktober 1976.
28 Frankfurter Allgemeine vom 22. Oktober 1976.
29 Frankfurter Rundschau vom 13. Oktober 1976.
30 Stuttgarter Zeitung vom 22. Oktober 1976.
31 Frankfurter Allgemeine vom 14. Oktober 1976.

# Menschenrechtsschutz durch die Vereinten Nationen

CHRISTIAN TOMUSCHAT

Der Ursprung der Vereinten Nationen liegt in der Anti-Hitler-Koalition der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges. Besinnt man sich auf diese historische Grundgegebenheit, so erscheint es nur folgerichtig, daß die Sicherung der Menschenrechte in der VN-Charta (Charta) zu einem der Hauptziele der Weltorganisation erklärt worden ist. Der triebhaften Maßlosigkeit des Dritten Reiches, seiner Negation aller Grundwerte einer menschlichen Gesellschaft sollte deutlich sichtbar das Konzept einer gerechten Weltordnung entgegengesetzt werden, die den Einzelnen aus der Degradierung zum beliebig verfügbaren Gegenstand und Opfer staatlicher Zwangsherrschaft befreit und ihn als selbständige Persönlichkeit anerkennt. Demgemäß heißt es in der grundlegenden Eingangsbestimmung des Art. 1 (3), daß eine internationale Zusammenarbeit herbeigeführt werden solle, »um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen«. Ferner bestimmt Art. 55c, daß die Vereinten Nationen »die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten« fördern, wobei den Mitgliedstaaten durch Art. 56 eine Mitwirkungs- und Zusammenarbeitspflicht auferlegt wird[1].

Noch die Völkerbundsatzung hatte sich, dem traditionellen Rechtsverständnis des 19. Jahrhunderts folgend, streng auf die Regelung der Rechtsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten beschränkt, ohne auch nur mit einem Wort, außer in der Mandatsregelung der Art. 22, 23, auf die Verpflichtungen des Staates gegenüber den Personen innerhalb seines Machtbereichs einzugehen. Nach einer Zeit, in der das Selbstverständliche seine Evidenz eingebüßt hatte, konnte es hier kein zurückhaltendes Stillschweigen mehr geben. So läßt sich die Charta gleichzeitig als einer der Markierungspunkte bezeichnen, an denen sich das erneuerte Bewußtsein ablesen läßt, daß auch das Völkerrecht die Staaten nicht um ihrer selbst willen schützt, sondern daß es letzten Endes auf den Menschen ausgerichtet ist[2]. Ausdrücklich hervorgehoben sei ferner, daß die Charta von »Menschen*rechten* und Grund*freiheiten*« spricht, also ganz offensichtlich den Einzelnen nicht als bloßes begünstigtes Objekt staatlicher Fürsorge betrachtet, sondern ihm eine eigene *Rechtssphäre* zugestehen will, die selbstverantwortliche, autonom bestimmte Lebensentscheidungen ermöglicht.

Es soll jedoch an dieser Stelle nicht um den Begriff des subjektiven Rechts gehen, so wichtig solche Überlegungen sein mögen. Den Schwerpunkt soll vielmehr eine nüchterne Bilanz von Erfahrungen und Zukunftserwartungen bilden. Zu diesem Zweck werden in einem ersten Abschnitt (A) der Klarheit halber einige an sich weithin bekannte Informationen gegeben. In dem nachfolgenden zweiten Abschnitt (B) soll von einer Reihe politischer Grunddaten die Rede sein, welche die Menschenrechtsszene entscheidend prägen. Den Abschluß bilden einige kursorische Bemerkungen über die Effektivität des Menschenrechtsschutzes durch die Vereinten Nationen (C).