

# Selbstbewußtsein ohne Selbstüberschätzung

Das erste Jahr der neuen Amtszeit Deutschlands im Sicherheitsrat

SEBASTIAN GRAF VON EINSIEDEL

*Mit 180 von 183 abgegebenen Stimmen wurde Deutschland am 27. September 2002 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen erneut als nichtständiges Mitglied in den Sicherheitsrat gewählt<sup>1</sup>. Die zweijährige Amtsperiode begann am 1. Januar 2003. Berlins Ziele für diese Zeit waren hoch gesteckt<sup>2</sup>. So sollte die Kompetenz des Rates im Bereich Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung gestärkt, mehr Transparenz in das Gremium gebracht und das Profil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (GASP) in der Weltorganisation geschärft werden. Gleichzeitig wollte Berlin seine Bereitschaft unterstreichen, auch außerhalb Europas eine erkennbare Rolle in den Friedenssicherungsinsätzen der UN zu spielen.*

Die deutschen Diplomaten dürften sich für den Jahresbeginn 2003 ein anderes Entree in dem mit der »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« betrauten Hauptorgan der UN gewünscht haben, sahen sich aber unmittelbar zur Auseinandersetzung mit der Irak-Krise genötigt. In der Tat werden die weltpolitischen Streitfälle nicht »à la carte« präsentiert, und der Irak-Konflikt sollte zum beherrschenden Thema der ersten Hälfte der zweijährigen Amtsperiode Deutschlands werden. Das aus dem Konflikt resultierende Zerwürfnis in den transatlantischen wie auch den innereuropäischen Beziehungen spiegelte sich auch im Sicherheitsrat wider, wo die Arbeit der deutschen Diplomaten dadurch in einigen Feldern erheblich erschwert wurde. Neben seiner sehr aktiven Diplomatie in der Irak-Frage setzte Deutschland vor allem im Bereich des Völkerrechts und beim Wiederaufbau Afghanistans Akzente. Eher halbherzig wurde versucht, mehr Engagement bei der Friedenssicherung in Afrika zu demonstrieren.

## DER KONTEXT

Deutschlands Rolle in den Vereinten Nationen spiegelt die Entwicklung vom Kriegsverlierer ohne Einfluß, Legitimität und Souveränität über die deutsche »Doppelmitgliedschaft« zur anerkannten Stütze der Weltorganisation mit einer zunehmend selbstbewußten Außenpolitik wider<sup>3</sup>.

Nach dem 1973 erfolgten UN-Beitritt hatte die Bundesrepublik Deutschland – erst recht die DDR – nur begrenzten Spielraum in ihrer Außenpolitik besessen, was letztlich auch in den Zeiten der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat galt. Mit der deutschen Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 veränderten sich allerdings die Rahmenbedingungen der deutschen Stellung in den Vereinten Nationen erheblich. Die Position als einer der Hauptbeitragszahler wurde bald zur Begründung eines Anspruchs auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat angeführt. Auch legte Deutschland im Laufe der neunziger Jahre nach und nach seine letzten außenpolitischen Fesseln ab und konnte zunehmend eine seinem politischen und ökonomischen Gewicht angemessene Rolle spielen. Ein Meilenstein auf diesem Wege war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, in der es eine Beteiligung der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen als verfassungskonform erklärte.

1995/96, während der letzten Amtsperiode im Rat, galt allerdings noch die Doktrin des damaligen Bundesverteidigungsministers Volker Rühe, nach der deutsche Truppen nur innerhalb des Geltungsberichts des Nordatlantikvertrags eingesetzt werden dürften, und dies

nur in Gebieten, die im Zweiten Weltkrieg nicht von Truppen der Wehrmacht besetzt waren. Doch schon im Frühjahr 1999 nahm Deutschland an dem von den Vereinten Nationen nicht autorisierten Kosovo-Krieg der NATO teil. Und nach den Terrorschlägen des 11. September 2001 versicherte Bundeskanzler Gerhard Schröder den US-Präsidenten George W. Bush der uneingeschränkten Solidarität Berlins und entsandte zur Unterstützung der US-geführten Operation »Dauerhafte Freiheit« (Enduring Freedom) Bundeswehrsoldaten nach Afghanistan und Schiffe der Bundesmarine ans Horn von Afrika. Der deutsche Verteidigungsminister Peter Struck gab später die Parole aus, die Sicherheit Deutschlands werde auch am Hindukusch verteidigt.

Vor dem Hintergrund des gewachsenen außenpolitischen Selbstbewußtseins ging das deutsche Auswärtige Amt an die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2003/04 von vornherein nicht ohne Ambitionen heran. Es galt für Berlin einer neuen und gestaltenden Außenpolitik Profil zu geben. Für diese Aufgabe schickte das Ministerium mit Gunter Pleuger einen seiner Spitzendiplomaten, der zugleich als enger Vertrauter von Bundesaußenminister Joschka Fischer gilt, als Ständigen Vertreter nach New York. Pleuger, der in den Vereinten Nationen dafür bekannt ist, auch unangenehme Wahrheiten anzusprechen, stellte ein hochprofessionelles Team zusammen. Dieses sollte, so die Vorgabe aus Berlin, als Wegbereiter europäischer Außenpolitik wirken, die Arbeit des Sicherheitsrats transparenter gestalten und das Organ in den Bereichen Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung in ehemaligen Konfliktgebieten stärken. Amtsintern wird die Mitgliedschaft im Rat auch als Chance verstanden, die Öffentlichkeit und das Parlament auf ein stärkeres deutsches Engagement in Friedensmissionen vorzubereiten. Das Auswärtige Amt befindet sich, in den Worten eines seiner Mitarbeiter, auf einer nach innen gerichteten »mission civilisatrice«.

Doch nicht nur Deutschland hat sich im Laufe der neunziger Jahre verändert. Die internationalen Rahmenbedingungen haben sich seit 1995/96 grundlegend gewandelt. Weit deutlicher als damals bestimmt nun die militärische und politische Dominanz der Vereinigten Staaten die Weltpolitik. Obendrein haben die Attentate des 11. September 2001 in den USA eine Stimmungslage hervorgebracht, in der sich der mächtigste Staat der Gegenwart gleichzeitig als der am stärksten bedrohte fühlt. Entsprechend groß ist die Bereitschaft in

---

## Autoren dieser Ausgabe

*Sebastian Graf von Einsiedel, geb. 1972, ist Programmbeauftragter an der »International Peace Academy« in New York. Zuvor Mitarbeiter der »International Crisis Group« und der Parlamentarischen Versammlung der NATO in Brüssel.*

*Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, geb. 1940, ist seit 1989 Mitglied des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau. Von 1987 bis 1992 war sie Abteilungsleiterin für Frauenpolitik im entsprechenden Bundesministerium in Bonn.*

*Tinia Tober, geb. 1977, LL.M.-Studentin an der »Harvard Law School« in Cambridge/Massachusetts, promoviert am juristischen Fachbereich der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg über das reproduktive Klonen von Menschen.*



*Am 11. und 12. Dezember 2003 hielt sich Generalsekretär Kofi Annan in Deutschland auf. In Berlin empfing ihn am 11. Dezember Bundeskanzler Gerhard Schröder mit militärischen Ehren. Im Mittelpunkt der Unterredung im Kanzleramt standen der politische Prozeß in Afghanistan, die Lage im Nahen und Mittleren Osten sowie Fragen der UN-Reform. In Tübingen hielt er tags darauf auf Einladung des Präsidenten der ›Stiftung Weltethos‹, Hans Küng, eine Rede zum Thema »Gibt es noch universelle Werte?«. – Gut einen Monat später kam Annan erneut nach Deutschland; in Baden-Baden nahm er am 21. Januar 2004 einen undotierten ›Deutschen Medienpreis 2003‹ entgegen.*

Washington, eine aggressive, notfalls auch präventive Gewaltanwendung einschließende Außenpolitik zu betreiben. Dabei folgt man der Devise »so multilateral wie nötig, so unilateral wie möglich«. Anders als in Deutschland gilt das Gewaltmonopol der UN in den USA nicht als oberstes Gebot. Vor diesem Hintergrund illustriert die Irak-Krise nicht nur eine spezifische Art der Emanzipation der USA vom Sicherheitsrat – in Gestalt einer fallweisen Instrumentalisierung oder Abwendung –, sondern auch eine Emanzipation Deutschlands von den USA.

## DIE IRAK-KRISE

Das Schicksal wollte es, daß Deutschland just zu dem Zeitpunkt in den Sicherheitsrat eintrat, als die Irak-Krise in ihre heiße Phase überging. Kanzler Schröder hatte bereits im Bundestagswahlkampf 2002 seine Skepsis gegenüber einem etwaigen Krieg gegen Irak deutlich gemacht und angekündigt, er sei für »außenpolitische Abenteuer« nicht zu haben.

### *Die Vorkriegsphase*

In diesem Sinne folgte Deutschland in der Vorkriegsphase – den Monaten Januar bis März 2003 – im Rat zwei Leitlinien: erstens sollten alle politischen Mittel ausgeschöpft werden, um einen Krieg zu verhindern, und zweitens sollte den kurz zuvor nach Irak zurückgekehrten Waffeninspektoren der UN genügend Zeit eingeräumt werden,

um ihre Arbeit zu erledigen, wozu sie personell und materiell gestärkt werden sollten<sup>4</sup>.

Im Auswärtigen Amt hatte man ursprünglich gehofft, im Sicherheitsrat zwischen der amerikanischen und französischen Position vermitteln zu können. In Anbetracht der Landtagswahlkämpfe in Hessen und Niedersachsen wollte die Bundesregierung keine Haltung einnehmen, die als eine Abkehr vom bisherigen Kurs in der Irak-Frage verstanden werden konnte. Noch im Januar erklärte Schröder auf einer Wahlkampfveranstaltung, daß Deutschland einer »kriegslegitimierenden Resolution« im Sicherheitsrat nicht zustimmen werde.

Die eindeutige Stellungnahme des Bundeskanzlers gegen die amerikanische Irak-Politik führte zwangsläufig zu einem Zerwürfnis mit Washington und trieb ihn in eine Umarmung durch den französischen Präsidenten Jacques Chirac, aus der er sich bis heute nicht recht lösen konnte. Obendrein überließ Berlin in der Irak-Frage Paris die Führungsrolle; der eine oder andere Beobachter gewann gar den Eindruck, Schröder sei zum willigen Gefährten, ja zum »Schoßhund« des französischen Präsidenten geworden. Vielfach ist kritisiert worden, daß Berlin unnötigerweise das eherne Gesetz bundesdeutscher Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg preisgab, niemals zwischen den USA und Frankreich wählen zu müssen. Tatsächlich manövrierte der Bundeskanzler Deutschland in eine Situation, die ihm nur wenig außenpolitischen Spielraum ließ und die die Beziehungen zu Washington immer weiter belastete.

Auch wenn Deutschland sich in der Vorphase des Krieges gelegentlich »hinter Frankreich versteckt« hatte, verbarg man sich am Sitz der Vereinten Nationen keineswegs. Unermüdlich berieten der Ständige Vertreter Pleuger und sein Team mit den unentschlossenen Mitglieder des Rates und trugen in nicht unerheblichem Maße dazu bei, der Anti-Kriegs-Koalition das Rückgrat zu stärken. Die deutsche Gegnerschaft zum Krieg brachte dem Land in den UN viel Respekt ein, und Botschafter Pleuger erntete in den Wandelgängen des Amtssitzes der UN von Kollegen aus aller Herren Länder wohlwollendes Schulterklopfen. Einige US-Diplomaten in New York waren allerdings zeitweise so erbost, daß sie Telefonanrufe ihrer deutschen Kollegen nicht mehr entgegennahm.

Bis zuletzt befürchteten deutsche Diplomaten jedoch, daß sich Frankreich in letzter Minute doch noch auf die Seite der USA schlagen könne und Deutschland isoliert dastehen werde. Doch das wechselseitige Versprechen von Schröder und Chirac, den anderen nicht alleine im Regen stehen zu lassen, wurde von beiden eingelöst, sehr zum Verdruß Washingtons. Als die USA am 20. März die Kriegshandlungen gegen Irak eröffneten, taten sie dies ohne ein Mandat des Sicherheitsrats.

### *Das Gerangel um die Nachkriegsordnung*

Unmittelbar nach Kriegsausbruch wandte sich der Sicherheitsrat zuerst der humanitären Hilfe und bald danach der Nachkriegsordnung für Irak zu. Die Hauptfragen in diesem Zusammenhang waren daher, welche Rolle das UN-Programm »Öl für Lebensmittel« bei der Lieferung von Hilfsgütern spielen sollte, und ob und unter welchen Bedingungen die seit 13 Jahren bestehenden Sanktionen gegen Irak suspendiert oder ganz aufgehoben werden könnten. Deutschland, Frankreich und Rußland, von manchen scherzhaft die »Koalition der Unwilligen« getauft, waren vor allem darum bemüht, daß eine die unmittelbare Nachkriegsordnung regelnde Resolution nicht als nachträgliche Kriegslegitimierung verstanden würde. Das Wohlergehen der irakischen Zivilbevölkerung im Auge, war man in Berlin zwar im Prinzip auch für eine Aufhebung der Sanktionen, allerdings wollte man dafür von den Amerikanern im Gegenzug eine wichtige Rolle für die UN beim Wiederaufbau Iraks zugesichert bekommen. Auch wollte man den Besatzungsmächten keine uneingeschränkte Befugnis über den Verkauf des Öls und die daraus erwachsenden Einkünfte überlassen.

Letzten Endes konnte sich Deutschland mit seiner Haltung nicht durchsetzen. Am 22. Mai 2003 nahm der Rat die Resolution 1483 an<sup>5</sup>, in welcher das Sanktionsregime gegen Irak aufgehoben wurde. Die UN durften zwar einen Sonderbeauftragten nach Irak schicken, doch waren dessen Kompetenzen nicht scharf umrissen. Vor allem erhielten die USA und Großbritannien die fast ausschließliche Kontrolle über die Öleinkünfte und den politischen Wiederaufbau. Deutschland stimmte der Resolution gegen seine Überzeugungen zu, weil man das Verhältnis zu den USA nicht noch weiter belasten wollte.

Obwohl Präsident Bush am 1. Mai das »Ende der Hauptkampfhandlungen« kundtat, destabilisierte sich in den Sommermonaten die Lage in Irak zunehmend. Immer mehr amerikanische Soldaten fielen Guerilla-Angriffen zum Opfer. Angesichts dieser Situation war den USA daran gelegen, die Last des Wiederaufbaus zu verteilen und andere Länder zu Truppenbeiträgen zu bewegen. Deutschland und auch andere Ratsmitglieder und potentielle Truppensteller wie Indien und die Türkei bestanden allerdings darauf, daß eine weitere Internationalisierung der militärischen Präsenz in Irak eine neue Resolution des Sicherheitsrats erfordere. Angesichts dieser Realitäten legten die USA im Sommer einen Resolutionsentwurf zur Neuregelung der Nachkriegsordnung vor, der jedoch den Vorstellungen Deutschlands nur sehr mangelhaft entgegenkam.

Im anschließenden mehrmonatigen Gerangel um eine neue Irak-Resolution kam die Achse Paris-Berlin-Moskau abermals zum Vorschein, was die deutschen Bemühungen, die Beziehungen zu den USA wieder zu reparieren, nicht einfacher machte. Im Grunde ging es Deutschland und seinen Partnern darum, daß die neue Resolution keine Grundlage für eine »US-Besatzung unter UN-Flagge« bilden sollte. Gemeinsam legten die drei Länder Änderungsvorschläge zum US-Entwurf vor, deren Kernpunkte eine gestärkte und klar umrissene Rolle der Vereinten Nationen und ein konkreter Zeitplan für eine baldige Wiederherstellung der irakischen Souveränität waren. Auch sollte volle Transparenz und effektive Partizipation bei der Verteilung von Mitteln für den Wiederaufbau sichergestellt werden.

Am 16. Oktober schließlich nahm der Sicherheitsrat Resolution 1511 einstimmig an, obwohl die Vereinigten Staaten keinen der Änderungsvorschläge voll übernommen hatten. Die Tatsache, daß Moskau in letzter Minute die Einheitsfront des »alten Europa« verlassen hatte, führte dazu, daß auch Deutschland und Frankreich der Resolution schließlich zustimmten. Sie wären sonst Gefahr gelaufen, mit Syrien alleine dazustehen.

Die Irak-Episode führte bekanntermaßen zu einer in der Nachkriegszeit einmaligen Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Condoleezza Rice, die Nationale Sicherheitsberaterin des US-Präsidenten, gab nach Beendigung des Krieges die Direktive aus, wie mit den im Sicherheitsrat vertretenen Gegnern des Krieges in Zukunft umzugehen sei: »den Russen vergeben, die Deutschen ignorieren und die Franzosen bestrafen«. Die unterschiedliche Behandlung von Deutschland und Frankreich hat drei Gründe. Erstens besitzt Deutschland im Rat kein Vetorecht, womit die deutsche Anti-Haltung für die USA weniger gravierende Konsequenzen hatte. (Dies macht auch deutlich, daß es manchmal gewisse Vorteile mit sich bringen kann, kein Ständiges Mitglied zu sein – man kann gar nicht erst in die Situation geraten, das Veto einsetzen zu müssen.) Zweitens sah man Frankreichs Haltung nicht zu Unrecht vor dem Hintergrund seiner langfristigen Anstrengungen, Europa zum Gegenpol der USA auszubauen. Die Pariser Antikriegspolitik schien also von Washington aus gesehen weniger in der Sache als vielmehr in einem neogaullistischen Reflex begründet. Und drittens verstand man in Washington durchaus, daß Schröder seinerzeit Bundestags- und Landtagswahlen zu bestehen hatte und damit im Gegensatz zu Chirac aus einer Situation innenpolitischer Schwäche heraus agierte.

Allerdings wäre es falsch, die deutsche Position zur Irak-Frage als allein innenpolitisch motiviert zu betrachten. Sowohl der Kanzler als

auch sein Außenminister handelten zweifellos aus innerer Überzeugung und im Einklang mit der übergroßen Mehrheit des deutschen Volkes. Auch kann man die deutsche Verweigerungshaltung gegenüber Washington als natürliches Resultat eines außenpolitischen Emanzipationsprozesses sehen, der mit der Wiedervereinigung und dem Wegfall der Bedrohung durch die Sowjetunion einsetzte. Manch einer im Auswärtigen Amt interpretiert denn auch die neue Situation sehr unsentimental und selbstbewußt: die USA müßten sich eben daran gewöhnen, daß die Deutschen genauso schwierig würden wie die Franzosen und daß in Abwesenheit eines gemeinsamen Feindes nicht alle Interessen deckungsgleich seien. Die Befürchtung, Deutschland könne wie Frankreich, Rußland und China in Versuchung geraten, den Sicherheitsrat vor allem als »Blockadeinstrument gegenüber der so ärgerlich überlegenen Supermacht USA« zu nutzen<sup>6</sup>, scheint allerdings weit von der Realität entfernt zu sein. Zur Selbstüberschätzung neigt man denn doch nicht.

## EINSTEHEN FÜR DAS VÖLKERRECHT

Das deutsche Selbstbewußtsein wurde auch in einer anderen, vom Irak-Thema unabhängigen Frage deutlich. So zeigte sich Deutschland im Sicherheitsrat mehrfach entschlossen, für seine völkerrechtlichen Prinzipien einzustehen, auch wenn dies der angestrebten Versöhnung mit den USA zuwiderlief. Bald nach dem Irak-Krieg stand die Erneuerung der im Jahr zuvor auf Druck der USA einstimmig angenommenen Resolution 1422 an, welche alle in »einem von den Vereinten Nationen eingerichteten oder genehmigten Einsatz« dienenden Soldaten derjenigen Länder von einer Verfolgung durch den gerade erst ins Leben gerufenen Internationalen Strafgerichtshof ausnimmt, die dessen Statut nicht ratifiziert hatten. Über die Resolution muß jedes Jahr neu abgestimmt werden; im Juli 2003 lag sie abermals dem Sicherheitsrat vor. Deutschland, welches als eifriger Förderer des Strafgerichtshofs die Resolution 1422 im Jahr zuvor scharf kritisiert hatte, bewies Rückgrat und enthielt sich in der Abstimmung über die Resolution 1487 am 12. Juni 2003 der Stimme. Die negative Reaktion der USA versuchte man dadurch zu mildern, daß man ihren Diplomaten zusagte, keine Anstrengungen zu unternehmen, andere Ratsmitglieder für die eigene Position zu gewinnen. Allerdings wurde Frankreich durch die deutsche Standhaftigkeit ermutigt, sich ebenfalls zu enthalten; Syrien übte gleichfalls Stimmenthaltung. Die Einstimmigkeit, mit der im Jahr zuvor Resolution 1422 verabschiedet worden war, war jedenfalls gebrochen. Somit setzte Deutschland einen wichtigen Präzedenzfall für künftige Abstimmungen in den nächsten Jahren.

Gut einen Monat später nahm Deutschland konsequenterweise eine ähnliche Haltung ein, als dem Rat ein Resolutionsentwurf vorlag, der eine westafrikanische Interventionstruppe zur Befriedung Liberias mandatierte. Deutschland, Frankreich und Mexiko enthielten sich dann am 1. August 2003 bei der Abstimmung über die Resolution 1497 aus Protest gegen einen von den USA erzwungenen Absatz, der den Angehörigen der multinationalen Truppe sowie einer künftigen UN-Stabilisierungstruppe Immunität vor internationaler Strafverfolgung zubilligte.

## EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Nur selten kommt es vor, daß wie in den Jahren 2003 und 2004 mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien vier der fünf mächtigsten Staaten der EU gleichzeitig im Rat vertreten sind. Die Rahmenbedingungen für das erklärte Ziel Berlins, das Profil der europäischen Außenpolitik im Sicherheitsrat zu stärken, schienen demnach auf den ersten Blick relativ gut. Tatsächlich war jedoch die europäische Zusammenarbeit im Rat selten so schlecht wie im letzten Jahr.

Zwar hatte Berlin in Vorbereitung seiner Ratsmitgliedschaft den Vorstoß unternommen, einen Vertreter der jeweiligen EU-Präsidentschaft in seine Sicherheitsrats-Delegation aufzunehmen, aber diese Initiative scheiterte am Widerstand Großbritanniens. Damit hat es institutionell in bezug auf europäische Kooperation im Sicherheitsrat seit 1995 keine großen Fortschritte gegeben. Damals war beschlossen worden, daß die in dem Gremium vertretenen Europäer die übrigen EU-Partner nun auch vor wichtigen Verhandlungen informieren, anstatt wie zuvor nur von bereits Beschlossenem zu berichten<sup>7</sup>. Damals wie heute treffen sich die 15 Vertreter der EU-Staaten in New York einmal wöchentlich zur politischen Abstimmung.

Alle Koordination der Welt hilft allerdings wenig in den Fällen, in denen die außenpolitischen Positionen der jeweiligen EU-Mitglieder einander konträr gegenüberstehen. Die Spaltung der Europäer in zwei Lager in der Irak-Frage – Großbritannien und Spanien auf der einen, Frankreich und Deutschland auf der anderen Seite – war natürlich das sichtbarste Beispiel für dergestalt divergierende Standpunkte. Dieser Streit ließ einen Schatten auf die europäische Zusammenarbeit im Rat fallen und verhinderte, daß die nichtständigen europäischen Ratsmitglieder ihrer traditionellen Rolle als Vermittler zwischen Paris und London gerecht werden konnten.

Doch ist die Irak-Episode keinesfalls ein Einzelfall. Gleich in mehreren Fragen machte das vergangene Jahr deutlich, wie weit man nach wie vor von einer gemeinsamen europäischen Politik im Sicherheitsrat entfernt ist. So taten sich in den beiden bereits erwähnten Abstimmungen zur Immunität von Friedensoperationen vor der Verfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof die im Irak-Streit vorherrschenden Trennlinien wieder auf. Ein weiteres interessantes Beispiel bot die Frage der Westsahara, die den Rat seit langem beschäftigt und in der insbesondere Frankreich und Spanien im letzten Jahr miteinander in Konflikt gerieten. Im Kern ging es wie in den Jahren zuvor um die Frage, wann und unter welchen Bedingungen ein Referendum in Westsahara über den endgültigen politischen Status des Territoriums abgehalten werden kann. Frankreich vertrat im Rat lange uneingeschränkt die unversöhnliche Haltung Marokkos, das eine solche Volksbefragung vehement ablehnte. Spanien hingegen, welches 1975 die Hoheit über Westsahara abgegeben hatte, fühlt sich traditionell als Unterstützer der Sahrauis. Im Laufe des letzten Jahres geriet Paris innerhalb des Rates mit seiner Haltung zunehmend in die Isolation, vor allem nachdem die Polisario-Front (nicht zuletzt auf Druck Spaniens) im Frühsommer letzten Jahres eine abgeänderte Fassung des Planes des Persönlichen Abgesandten des UN-Generalsekretärs – des ehemaligen US-Außenministers James A. Baker – akzeptiert hatte, der eine verstärkte Autonomie für Westsahara und ein abschließendes Referendum nach fünf Jahren vorsah. Frankreich mußte sich schließlich dem internationalen Druck beugen und stimmte am 31. Juli für die Resolution 1495, in der der Sicherheitsrat seine nachdrückliche Unterstützung für den Baker-Plan erklärte.

Auch zum Nahostkonflikt vertritt die EU trotz gegenteiliger Beteuerungen nur selten eine einheitliche Haltung im Sicherheitsrat. Beispielhaft hierfür ist die Abstimmung am 16. September über einen von Syrien eingebrachten Resolutionsentwurf, wonach Israel zum Verzicht auf die Ausweisung des Präsidenten der Palästinensischen Selbstregierungsbehörde, Yassir Arafat, hätte verpflichtet werden sollen. Frankreich und Spanien stimmten für den Entwurf<sup>8</sup>, während sich Deutschland und Großbritannien (daneben auch Bulgarien) der Stimme enthielten. Die Vorlage scheiterte ohnehin am Veto der USA.

Die Abstimmung zum syrischen Resolutionsentwurf deutet nebenbei an, wie sehr die deutsche Diplomatie im Sicherheitsrat in Fragen des Nahostkonflikts von der deutschen Vergangenheit bestimmt wird. Es scheint, als sei Deutschland darum bemüht, niemals israelkritischer abzustimmen als irgendein anderes EU-Mitglied, vor al-

lem Großbritannien. Deutschland riskiert damit allerdings, sich mit dieser Haltung in Nahostangelegenheiten seines Verhandlungsspielraums und Einflusses zu berauben, bemerken doch vor allem die Diplomaten Washingtons, daß es keiner besonderen Anstrengung bedarf, Berlin zu israelfreundlichem Abstimmungsverhalten zu bewegen, sobald man Großbritannien an Bord hat.

## ÜBERNAHME INTERNATIONALER VERANTWORTUNG

Inwieweit hat Deutschland sein Vorhaben eingelöst, seine Ratsmitgliedschaft auch dafür zu nutzen, im eigenen Land mehr Verständnis für ein größeres Engagement in Friedensmissionen zu erzeugen? Tatsächlich hat Deutschland über die letzten Jahre hin bereits einen langen Weg zurückgelegt. Es war Anfang 2003 mit ungefähr 10 000 im Ausland stationierten Soldaten nach den USA zweitgrößter Truppensteller multilateraler Friedenseinsätze, die freilich allesamt nicht unmittelbar dem Kommando der Vereinten Nationen unterstanden. Auch hat es seinen Finanzbeitrag für friedenserhaltende und -stabilisierende Einsätze seit 1998 von 200 Mill auf 2 Mrd Euro pro Jahr verzehnfacht<sup>9</sup>.

Vor allem in den verschiedenen Friedenseinsätzen auf dem Balkan leistet Deutschland einen sehr erheblichen Beitrag. Bis vor kurzem stellte Deutschland mit Michael Steiner den Chef der UNMIK, und im Rat übt es seit letztem Jahr als Mitglied der Balkan-Kontaktgruppe eine Steuerungsfunktion in der Balkanpolitik der UN aus. Daneben spielen die Deutschen vor allem in Afghanistan eine zentrale Rolle und sind neben Kanada führend am Wiederaufbau des Landes beteiligt. Deutschland hatte sich während seiner Ratsmitgliedschaft zunächst dafür eingesetzt, daß die NATO im August das Kommando über die von den UN autorisierte Internationale Sicherheitsbeistandstruppe (ISAF) übernimmt. Knapp zwei Monate später war es Berlin, welches im Sicherheitsrat darauf drang, das bisher auf Kabul beschränkte ISAF-Mandat auszuweiten und sogenannte Wiederaufbauteams in andere Städte Afghanistans zu schicken, um dort »ISAF-Inseln der Stabilität« zu bilden. Resolution 1510 wurde am 13. Oktober 2003 einstimmig angenommen.

Deutschlands vorbildliche Führungsrolle auf dem Balkan und in Afghanistan steht in einem augenfälligen Kontrast zu der relativen Vernachlässigung afrikanischer Krisengebiete, wo die Nachfrage nach Friedenssicherungseinsätzen in den nächsten Jahren eher steigen als fallen wird. Tatsächlich hat Deutschland in den letzten Jahren mit dazu beigetragen, daß sich inzwischen ein Zweiklassensystem der internationalen Friedensoperationen etabliert hat, welche sich deswegen in einer veritablen Krise befinden. In der ersten Kategorie agieren westliche Bündnispartner in personell, materiell und finanziell erstklassig ausgestatteten multinationalen Einsätzen vorzugsweise unter NATO-Kommando. Diese Missionen sind in Regionen stationiert, die für den Westen von hohem strategischem Interesse sind: auf dem Balkan, in Afghanistan und in Irak. In der zweiten Kategorie entsenden Staaten der Dritten Welt ihre Truppen in die von den Vereinten Nationen kommandierten Blauhelmeinsätze, vor allem in Bürgerkriegsgebiete in Afrika. Mitte letzten Jahres befanden sich genau 11 Bundeswehrsoldaten unter UN-Kommando.

Im Auswärtigen Amt ist man sich dieses Ungleichgewichts durchaus bewußt. Im Sicherheitsrat hat Deutschland zwar die Steuerungsfunktion im Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea übernommen; dies bedeutet, daß deutsche Diplomaten die diesbezüglichen Resolutionen ausarbeiten und die Verhandlungen leiten. Doch einige aufgeschlossene deutsche Diplomaten sähen gerne einen größeren militärischen Beitrag Deutschlands und propagieren eine Strategie, dem Bundestag die Zustimmung zu Minimalbeteiligungen der Bundeswehr an Missionen in Afrika abzurufen. Ihr Ziel ist es, schrittweise mehr Verständnis im eigenen Land für ein solches Engagement zu schaffen. Ein erster Schritt in diese Richtung war die (karge)

Beteiligung der Bundeswehr an ›Operation Artémis‹. Mit Resolution 1484 hatte der Rat am 30. Mai gebilligt, daß eine multinationale Truppe der EU unter der Leitung Frankreichs zusammengestellt werden solle, um den Nordosten der Demokratischen Republik Kongo zu stabilisieren, wo sich eine ohnehin bestehende humanitäre Katastrophe zu verschlimmern drohte.

Die Grenzen der deutschen Bereitschaft, weitergehende Verantwortung zu übernehmen, wurden allerdings im Januar 2004 deutlich, als Kerstin Müller, Staatsministerin im Auswärtigen Amt, vorschlug, Deutschland solle sich an einer möglichen Friedensmission für Sudan mit Truppen beteiligen. Dieser Vorschlag traf sowohl im Außen- als auch im Verteidigungsministerium auf vehementen Widerstand und wurde sofort begraben – vorerst zumindest. Diese Episode wirft die Frage auf, ob Deutschland mittelfristig überhaupt in der Lage ist, seine ehrgeizigen Ziele im Bereich der Friedenserhaltung und -konsolidierung zu realisieren.

Die Bereitschaft der deutschen Öffentlichkeit, Bundeswehrosoldaten in Afrika zu sehen, ist offensichtlich recht gering. Auch machen mangelnde militärische Kapazitäten deutlich, daß Deutschland unter einem Auseinanderklaffen zwischen dem Anspruch größerer welt-politischer Verantwortung und tatsächlicher Handlungsfähigkeit leidet. Die fällige umfassende Reform der Bundeswehr ist eine notwendige Voraussetzung, will Deutschland jemals eine führende Rolle im internationalen Krisenmanagement spielen. Wenn man auf deutscher Seite nicht über die Ressourcen verfügt, um etwaige Vorschläge im Sicherheitsrat materiell zu unterfüttern, so engt dies den eigenen Gestaltungsspielraum erheblich ein.

Will Deutschland im Sicherheitsrat eine mit Frankreich und Großbritannien vergleichbare Rolle spielen, hat es noch einen weiten Weg zu gehen. Beide Länder haben in den letzten Jahren mit ihrer militärischen Führungsrolle erheblich zur Beendigung der Bürgerkriege in Sierra Leone und Côte d'Ivoire und zur Stabilisierung der Situation im Nordosten Kongos beigetragen.

## SICHERHEITSRATSREFORM UND STÄNDIGER SITZ

Das aktive Engagement Deutschlands für Frieden und Sicherheit in der Welt und sein Status als drittgrößter Beitragszahler der UN ist nach wie vor die Grundlage für seinen Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat. Dieser wird auch von der rot-grünen Koalition weiterverfolgt, allerdings nicht auf der operativen Ebene und mit weit weniger Elan als Mitte der neunziger Jahre. Zwar hat die Bundesregierung seit kurzem wieder mehr Interesse daran, dieses Anliegen aktiv zu betreiben; den Hintergrund bildet die Tatsache, daß nach dem Irak-Krieg die Debatte um die Reform der Vereinten Nationen neu aufgelebt ist. Allerdings dürfte die Gegnerschaft zum Irak-Krieg den Deutschen einstweilen die unabdingbare Unterstützung der USA gekostet haben – zumindest solange George W. Bush im Weißen Haus residiert. Auch sind trotz der wiederbelebten Reformdebatte angesichts der fortbestehenden fundamentalen Interessengegensätze zahlreicher Beteiligter die Chancen einer Sicherheitsratsreform nach wie vor eher gering.

Während der letzten deutschen Ratsmitgliedschaft 1995/96 war Berlin noch aktiv im Ringen um einen ständigen Sitz begriffen. Die Tatsache, daß dies damals viel mehr als heute als eine realistische Aussicht erschien, führte dazu, daß Deutschland im Sicherheitsrat einen gehobenen Zwischenstatus genoß<sup>10</sup>. So war Deutschland damals Teil einer ›G-3‹, einer inoffiziellen Gruppe, in der sich die Botschafter der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Deutschlands an jedem zweitem Nachmittag zu einem Gedankenaustausch trafen. Im Rahmen dieser Gruppe wurden immer auch sicherheitsratsrelevante Themen besprochen (später nahm auch der französische Vertreter an diesen Treffen teil).

Obwohl es sich inzwischen als gewichtiger Spieler auf der Weltbüh-

ne etabliert hat, führt der verlorene Kronprinzenstatus dazu, daß Deutschland im Gegensatz zu 1995/96 von den Ständigen Mitgliedern des Rates weniger umworben wird. Im Sicherheitsrat wurden im Laufe des letzten Jahres wie schon in den Jahren zuvor viele Themen (von Afghanistan bis zum Problem der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) erst im Kreise der fünf Ständigen Mitglieder (P-5) behandelt, bevor die nichtständigen Mitglieder einbezogen wurden – wenn überhaupt. Um ein Gegengewicht zur Dominanz der P-5 zu schaffen, hat sich deshalb auf Initiative Deutschlands erstmals in der Geschichte des Rates ein regelmäßiges Zusammentreffen der nichtständigen Mitglieder institutionalisiert. Doch hat dies mehr symbolischen als praktischen Wert. Die nichtständigen Mitglieder sind meist untereinander so uneins, daß sie nur äußerst selten zu der Geschlossenheit finden, die erforderlich ist, um tatsächlich Einfluß ausüben zu können.

Mangels einer Reform der Zusammensetzung des Rates versucht Deutschland zumindest Verbesserungen in der Arbeitsweise des Gremiums zu erreichen. Um mehr Transparenz zu schaffen, dringen die deutschen Diplomaten nach Möglichkeit darauf, sogenannte informelle Treffen, die unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden, in ›offene Treffen‹ zu überführen. Hierbei war Deutschland allerdings nicht sonderlich erfolgreich, unter anderem weil es von Spanien in seinen Bestrebungen nur mangelhaft unterstützt wird. Der Ruf nach Transparenz in den UN ist zwar sehr populär, doch haben informelle Treffen den unbestreitbaren Vorteil, daß sich dort viel offener reden und somit eher eine konstruktive Arbeitsatmosphäre herstellen läßt.

## VORLÄUFIGE BILANZ

Zur Halbzeit der Amtsperiode läßt sich immerhin eine erste Bilanz ziehen. Freilich ließ die Tatsache, daß das Irak-Thema den Sicherheitsrat über weite Strecken des letzten Jahres hin beherrschte, Deutschland nur wenig Raum und Zeit, in der ohnehin überlasteten Tagesordnung des Rates auf anderen Themenfeldern ein bleibendes Erbe zu hinterlassen.

Im allgemeinen nutzen nichtständige Mitglieder im Rat ihre zweijährige Mitgliedschaft, um Nischenexpertise zu entwickeln und sich auf sehr spezifische Reformen im Rat zu konzentrieren. Kanada zum Beispiel befaßte sich während seiner Mitgliedschaft 1999/2000 vor allem damit, die Kompetenz des Rates im Bereich der ›intelligenten Sanktionen‹ (targeted sanctions) zu stärken. Berlin hingegen hat das Ziel, auf allen zentralen Feldern des Weltfriedens und der internatio-

1 Dies ist nach 1995/96 das zweite Mal, daß das vereinte Deutschland im Sicherheitsrat vertreten ist. Zuvor gehörte die Bundesrepublik Deutschland 1977/78 und 1987/88 dem Rat an, die DDR 1980/81. Siehe zur letzten deutschen Amtsperiode Thomas Schuler, Probezeit. Deutschland im Sicherheitsrat (1995/96), VN 1/1997 S. 1ff.

2 Vgl. Gunter Pleuger, Konflikte werden nicht à la carte serviert. Deutschlands neue Amtszeit im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, VN 6/2002 S. 209ff.

3 Manfred Knapp, Eine erfolgreiche außenpolitische Emanzipation. Drei Jahrzehnte deutsche Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen, VN 6/2003 S. 207ff.

4 Detailliert hierzu Sebastian Graf von Einsiedel / Simon Chesterman, Doppelte Eindämmung im Sicherheitsrat. Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges, VN 2/2003 S. 47ff. Siehe zu den Entwicklungen um Irak auch Christian Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, VN 2/2003 S. 41ff.; Thilo Marauhn, Konfliktfolgenbewältigung statt Legalisierung. Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg, VN 4/2003 S. 113ff.; Katja Wiesbrock, Testfall Irak. Von den Vorzügen abgestimmten multilateralen Handelns, VN 6/2003 S. 215ff.

5 Mit 14 Ja-Stimmen bei Nichtbeteiligung Syriens an der Abstimmung.

6 Hans-Peter Schwarz, Von Elefanten und Bibern. Die Gleichgewichtsstörung deutscher Außenpolitik, in: Internationale Politik, Nr. 5/2003, S. 29.

7 Allerdings bedeutet gegenseitige Information nicht, daß im Vorfeld gemeinsame Positionen ausgearbeitet würden. Dies ist unter dem vorherrschenden Zeitdruck meist gar nicht möglich.

8 UN-Dok. S/2003/891 v. 16.9.2003; Text: VN 5/2003 S. 199f.

9 Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen internationalen Lage vor dem Deutschen Bundestag am 13.2.2003.

10 So die Sicht von Tono Eitel, dem damaligen Ständigen Vertreter (Interview mit dem Verfasser am 4.12.2003).

nen Sicherheit eine führende Rolle zu spielen. Allerdings sind die Rahmenbedingungen dafür in Deutschland nicht ideal. Im Vergleich zu Frankreich, Großbritannien und den USA hat Deutschland eine deutlich weniger global ausgerichtete Außenpolitik, nicht zuletzt auf Grund einer über Jahrzehnte vorherrschenden Tradition außenpolitischer Selbstbeschränkung.

Manch einer im Auswärtigen Amt ist sich dessen durchaus bewußt und gesteht selbstkritisch ein, daß man als Anwärter für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat in manchen Bereichen aktiver und selbstbewußter sein könnte. So muß sich die deutsche Außenpolitik beispielsweise ernsthafter mit der grundlegenden Frage auseinandersetzen, wie das System kollektiver Sicherheit einer Zeit angepaßt werden kann, die von einem dramatischen Ungleichgewicht der Mächte im internationalen System und neuartigen Bedrohungen wie der Verbindung von Terrorismus und Massenvernichtungswaffen geprägt ist. Ein beständiges Pochen auf die Gebote des Völkerrecht reicht allein nicht aus.

Das Auswärtige Amt selbst hat in den letzten Jahren erkennbare Anstrengungen unternommen, um sich institutionell auf die neuen Herausforderungen und Sicherheitsbedrohungen einzustellen. Die Umwandlung der Abteilung für die Vereinten Nationen in die ›Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe‹ beispielsweise war ein wichtiger Schritt, da sie globale Querschnittsthemen wie Konfliktprävention und Terrorismusbekämpfung, die alle im Zusammenhang mit den UN stehen, vereint und in einer Abteilung integriert.

In den nächsten Jahren wird die primäre Herausforderung für das Auswärtige Amt jedoch darin liegen, mehr Zustimmung vor allem in der parlamentarischen Öffentlichkeit für eine aktivere Rolle beim militärischen Krisenmanagement zu gewinnen. Eine Verabschiedung des derzeit im Deutschen Bundestag diskutierten Entsendegesetzes, welches die überhöhen parlamentarischen Zustimmungserfordernisse für Kleinsteinsätze der Bundeswehr senken würde, wäre ein wichtiger Schritt.

## Um ein nicht-universelles Menschenrecht

Die deutsch-französische Initiative zum Verbot des Klonens von Menschen

TINIA TOBER

*Zwei Jahre nach ihrem Start befindet sich die in den Vereinten Nationen vorgetragene deutsch-französische Initiative zur möglichst umfassenden Ächtung des Klonens von Menschen in der Sackgasse. Zutiefst darüber gespalten, ob neben dem reproduktiven Klonen, das die Staatengemeinschaft einhellig ablehnt, auch das therapeutische Klonen verboten oder nur Kontrollen unterworfen werden soll, bevorzugte es die Generalversammlung im Dezember 2003, das Thema zu vertagen. Dies geschah damit bereits zum zweiten Male. Es ist daher Zeit für eine erste Bilanz – aber auch für den Versuch, die Bruchstellen der Initiative zu untersuchen und hieraus nach Möglichkeit Lehren zu ziehen.*

### Der wissenschaftliche Hintergrund

Schnelle, oft sensationelle Entwicklungen in Medizin und Genetik wecken Hoffnungen auf neue Heilmethoden für bislang als unheilbar geltende Krankheiten. Das menschliche Erbgut (in seiner Summe ›Genom‹ genannt) ist inventarisiert. Immer schneller und sicherer werden defekte Gene als Krankheitsauslöser identifiziert. Neue Fragen stellen sich:

- Defekte Leberzellen oder Nervenzellen im Gehirn könnten mit Hilfe von Stammzellen ersetzt werden (regenerative Medizin). Was aber, wenn der Preis der Gewinnung von Stammzellen in der Zerstörung von Embryonen liegt?
- Genetisch ausgelöste Krankheiten könnten durch Gentherapie an der Wurzel geheilt werden. Was aber, wenn das Wissen um die Manipulierbarkeit von Genen die Tür dazu öffnet, genetisch maßgeschneiderte Lebewesen herzustellen?

Im Brennpunkt stehen zwei Verfahren: das Klonen menschlicher Embryonen und die künstliche Veränderung der Erbinformation menschlicher Keimbahnzellen (Keimbahnintervention). Die Funktionsfähigkeit beider Verfahren wurde in Tierversuchen (unter anderem mit Schafen, Kühen, Mäusen und Katzen) nachgewiesen. Die ›Erfolgsquote beim reproduktiven Klonen von Tieren ist allerdings sehr gering: etwa 5 vH bei Kühen, etwa 3 vH bei Schafen. Entsprechend häufig sind Fehlgeburten mit zum Teil starken Mißbildungen. Lebensfähig geborene Tiere sterben nach derzeitigem Stand aus unbekanntem Gründen unverhältnismäßig früh.

Auch nach jüngsten Meldungen aus der Republik Korea, daß das Klonen menschlicher Embryonen erstmals gelungen sei, ist weiter-

hin offen, ob das Verfahren zur Anwendungsreife gebracht werden kann und welchen therapeutischen Nutzen es birgt. Im November 2001 meldete die in der Genforschung tätige US-Firma ›Advanced Cell Technologies‹ (ACT), ihr sei erstmals das Klonen menschlicher Embryonen gelungen. Von 41 Eizellen entwickelten sich aber nur neun, davon keine ausreichend, um Stammzellen herauszubilden. Zur Jahreswende 2002/03 gingen Meldungen über die Geburt von (mindestens) zwei geklonten Babies um die Welt. Im Falle der Firma ›Clonaid‹ (hinter der die Sekte der Raelianer<sup>1</sup> steht) erschien der Wahrheitsgehalt nahe Null, im Falle des durch seinen Hang zur fortpflanzungsmedizinischen Extravaganz berühmten Gynäkologen Severino Antinori eher gering. Mitte Februar 2004 meldeten südkoreanische Wissenschaftler, sie hätten in 242 Eizellen einen neuen Zellkern eingepflanzt; von diesen Klonen hätten sich rund 30 zum Blastozysten-Stadium entwickelt. 20 Blastozysten hätten Stammzellen geliefert, aus denen sich eine einzige Stammzell-Linie herstellen ließ. Der Wahrheitsgehalt dieser Meldung ist hoch; allerdings verdeutlicht das Experiment auch, daß die Erfolgsquote bei der Gewinnung von Stammzell-Linien sehr gering ist und es verfrüht ist, von einem Durchbruch zu sprechen. Wie auch immer – seit der Geburt des Klon-Schafes ›Dolly‹ im Februar 1997 muß man davon ausgehen, daß die Geburt eines geklonten Menschen nur eine Frage der Zeit ist. Und möglicherweise gibt es unter dieser Spitze des Eisbergs weitere, noch bedenklichere Entwicklungen, die sich dem Verständnis des Laien weitgehend entziehen. Einmal mehr laufen wir Gefahr, vom wissenschaftlichen Fortschritt überrollt zu werden, bevor wir uns über seine ethischen Grenzen verständigt haben<sup>2</sup>.

### Der ethische Hintergrund

Am 26. Juni 2001 vereinbarten Bundesaußenminister Joschka Fischer und sein damaliger französischer Amtskollege Hubert Védrine eine Initiative in den Vereinten Nationen. Beiden ging es um den Einstieg in ein umfassenderes Projekt: bereits am 14. September 2000 hatte Fischer vor der UN-Generalversammlung eine internationale Konvention zu den ethischen und menschenrechtlichen Fragen der Gentechnik angeregt<sup>3</sup>. Der französische Staatspräsident Jacques Chirac forderte wiederholt die Ausarbeitung einer umfassenden Bioethik-Konvention unter der Ägide der UNESCO.