

Bilanz

Der Sicherheitsrat handelt letztlich in einem rechtsfreien Raum, der durch rechtliche Vorgaben praktisch nicht zu strukturieren ist. Allerdings untersteht auch die UN-Charta wie alle internationalen Organisationen im Grundsatz dem Prinzip der »begrenzten Einzelermächtigung«. Im Lichte dieses Prinzips überträgt Artikel 39 eine von vornherein beschränkte Handlungskompetenz auf den Sicherheitsrat. Höhlt man die rechtlichen Konturen dieser Ermächtigung aus, schafft man so etwas wie eine »Kompetenz-Kompetenz«. Die rechtlichen Begrenzungen des Handelns jenseits der Aufgabenzuweisung durch Artikel 39 sind schwach ausgebildet und vermögen dem Handeln der Organe nur in Extremfällen Schranken aufzuerlegen. Schiebt man die begrenzende Funktion von Artikel 39 beiseite, beseitigt man im Kern die rechtliche Begrenzung des Handelns des Sicherheitsrats.

Mit anderen Worten: Ist eine dynamische Ausweitung des Instrumentariums der Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII denkbar, ohne die eingebauten Begrenzungen und Sicherungen der Charta zu sprengen? Man wird dies verneinen müssen. Gibt man den Zusammenhang zur Eindämmung zwischenstaatlicher Gewalt, der Artikel 39 ursprünglich zugrunde lag, zugunsten der Idee einer »materialen« weltweiten Gerechtigkeitsordnung auf, fallen die Sicherungen des Kapitels VII weitgehend aus. Der Begriff der »Friedensbedrohung« wird dann konturenlos. Die Begrenzung, die die Abwehr einer konkreten Friedensbedrohung noch in sich trug, geht verloren. Zulässig wird im Ergebnis jede militärische Gewaltanwendung, über deren Angemessenheit die Mitglieder des Sicherheitsrats Einvernehmen herstellen können. Damit wären die UN jedoch endgültig auf das Modell des Mächtekonzernts des 19. Jahrhunderts zurückgeworfen. Ob das ein zukunftsträchtiges Ordnungsmodell für eine zutiefst heterogene Staatengemeinschaft im Kontext einer multipolaren Weltordnung darstellt, wird man bezweifeln müssen.

Die Vereinten Nationen wären gut beraten, sich auf den Kern des Projekts einer »verfassten Staatengemeinschaft« zu besinnen. Die rechtsbasierte Organisation friedlicher Koexistenz von beinahe zweihundert Staaten mit ganz unterschiedlicher Tradition, Kultur, Sozialstruktur, Wirtschaft und Gesellschaft ist eine Herausforderung. Das überambitionierte Streben nach einer umfassenden weltweiten Gerechtigkeitsordnung läuft Gefahr, unter den herrschenden institutionellen Bedingungen den Routinen klassischer Realpolitik in die Hände zu spielen. Eine nachhaltige Stärkung des Systems weltweiter »kollektiver Sicherheit« lässt sich über diese Routinen nicht erzielen, sondern nur über Zügelung der Machtpolitik durch rechtliche Rahmenbedingungen.

Drei Fragen an Harald Braun



Was kennzeichnet die deutsche Außenpolitik in den Vereinten Nationen und welche Themen treibt Deutschland aktuell voran?

Deutschland setzt sich dafür ein, dass die UN auch im 21. Jahrhundert ihrer besonderen Verantwortung gerecht werden können: Die UN sind die einzige Organisation, die alle Staaten um einen Tisch versammelt. Sie allein verfügen über besondere Legitimität bei der Lösung weltweiter Herausforderungen. Angesichts der Vielzahl von Krisen und Konflikten brauchen wir mehr denn je einen zentralen Akteur, der

als Vermittler, Dialogplattform und Wahrer des Völkerrechts agieren kann. Deutschland trägt personell, finanziell und inhaltlich dazu bei, dass das gesamte Instrumentarium der UN wirksam zum Einsatz kommt. Dies betrifft unter anderem die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung, friedenserhaltende Maßnahmen, den Schutz der Menschenrechte und das Engagement beim Umgang mit dem größten Flüchtlingsstrom seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Jedoch haben auch strukturelle Reformen des UN-Systems selbst, insbesondere des Sicherheitsrats, für uns klare Priorität.

Deutschland kandidiert für die Jahre 2019/20 für einen nichtständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Mit welchen Argumenten werben Sie bei den Mitgliedstaaten für sich?

Die deutsche Bundesregierung will zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit beitragen. Durch die Stärkung der UN setzt sich Deutschland für eine stabile und friedliche Weltordnung ein, an der es als exportorientierte Volkswirtschaft besonders interessiert ist. Bei vielen Themen nimmt Deutschland eine Vorreiterrolle ein, die international anerkannt wird. Durch die Energiewende hat die Bundesregierung Erfahrungen gesammelt, die sie bei der weltweiten Umsetzung der Nachhaltigen Entwicklungsziele einbringen kann. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass Deutschland viertgrößter Beitragszahler zum Haushalt der UN und ihrer Friedensmissionen ist. Außenpolitisch hat Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend Verantwortung übernommen. Dies wird bei den erfolgreichen Verhandlungen zum iranischen Nuklearprogramm, den Bemühungen zur Lösung des Konflikts in der Ostukraine oder den laufenden Syrien-Verhandlungen deutlich. Ein nichtständiger Sitz im Sicherheitsrat trägt diesem gewachsenen Engagement Rechnung, nachdem Deutschland bereits innerhalb der G7, der OSZE und der G20 Führungsverantwortung übernommen hat.

Wie geht es nach dem »Brexit« in New York weiter?

Der »Brexit« hat bislang nicht stattgefunden. Solange die britische Regierung das Austrittsverfahren nach Artikel 50 des EU-Vertrags nicht einleitet, bleibt Großbritannien ein EU-Mitgliedstaat mit entsprechenden Rechten und Pflichten. Keine Frage: Der Übergangsprozess wird schwierig. Unabhängig vom Ergebnis bleibt Großbritannien für Deutschland jedoch ein wichtiger Partner – auch innerhalb der UN. Die Debatte zum britischen Austritt aus der EU wird hier in New York selbstverständlich genau zur Kenntnis genommen. Sie wird jedoch nicht unmittelbar zu strukturellen Veränderungen führen. Großbritannien ist und bleibt ein Gründungsmitglied der UN mit einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat.

Botschafter Dr. Harald Braun ist seit März 2014 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Ab September 2016 übernimmt er zudem das Amt eines Stellvertretenden Präsidenten der UN-Generalversammlung. Von 2011 bis 2014 war er Staatssekretär des Auswärtigen Amtes.