



Die Füchse im Hühnerhof

Oligarchie und globale
Machtausübung im
Weltsicherheitsrat

James A. Paul

Die Füchse im Hühnerhof

**Die Füchse im Hühnerhof
Oligarchie und globale Machtausübung
im Weltsicherheitsrat**

Von James A. Paul

Eine Veröffentlichung des New Yorker
Büros der Rosa-Luxemburg-Stiftung

August 2017

Herausgeber:
Stefanie Ehmsen und Albert Scharenberg

Buchdesign und Satz:
Leaky Studio

Übersetzung:
Karl D. Bredthauer

Redaktion der deutschen Ausgabe:
Albert Scharenberg

Veröffentlicht mit Unterstützung des
Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist eine
international tätige, progressive Non-
Profit-Organisation für politische Bildung.
In Zusammenarbeit mit vielen Organisa-
tionen rund um den Globus arbeitet sie für
demokratische und soziale Partizipation,
die Ermächtigung von benachteiligten
Gruppen, Alternativen zur wirtschaftli-
chen und sozialen Entwicklung und für
friedliche Konfliktlösungen.

Das New Yorker Büro erfüllt zwei
Hauptaufgaben: sich mit Themen
der Vereinten Nationen zu befassen
und mit nordamerikanischen Linken
in Hochschulen, Gewerkschaften,
sozialen Bewegungen und der Politik
zusammenzuarbeiten.

Die Füchse im Hühnerhof

Oligarchie und globale
Machtausübung im
Weltsicherheitsrat



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
NEW YORK OFFICE



Vorwort der Herausgeber	7
Einführung	11
Die Gründung des Sicherheitsrats	20
Permanenz und Macht	27
Ungleiche Anfänge Die Impermanenz der Geschichte Mythen und Theorien	
Wie die P5 ihre Macht ausspielen	35
Das Veto Vertraulichkeit und Geheimhaltung Kontrolle der Agenda und des Arbeitsprogramms Kontrolle der Resolutionen Einflussnahme auf den Generalsekretär Einflussnahme auf Spitzenpositionen im Sekretariat Andere Instrumente der P5-Machtausübung	
Die Gewählten Mitglieder:	70
Durchreisende	
Die „Touristen“ Reformanstöße von innen Eine rachsüchtige Gegenreformation Botschafter im Fadenkreuz	
Der Rat als Bühne	87
Colin Powells Auftritt	
Fehler und Fehlschläge der Sanktionspolitik	93
Irak: humanitäre Auswirkungen und P2-Interessen „Gezielte“ Sanktionen und Fowler-Initiative	

Vernachlässigung natürlicher Ressourcen
Waffenembargos
Geschwächte Gremien, entgleiste Diskurse
Limitierte Listen, stecken gebliebene Reformen

Militäreinsätze: Peacekeeping und „Koalitionen der Willigen“

117

Die Korea-Koalition
Das „Kongo-Chaos“
Peacekeeping-Probleme
Irak 1990 ff.
Uneinheitlicher Umgang mit Aggressionen
Erfolge und Fehlschläge
Brahimis Neubewertung
Kongo II
Eine „zentrale Rolle für die UNO“ im Irak?
Staatsstreich in Haiti
Koalitions-Katastrophe in Libyen
Afrika-Einsätze
Zurück zur Reform
Es gibt nichts zu feiern

Die über dem Gesetz stehen

155

Die Unterordnung des Internationalen Gerichtshofs
Der Traum von der Rechtsaufsicht
Justizielle Grenzen für Sanktionen: Kadi et al.
Peacekeeping und Recht

Ratsreform: ein gewundener Weg

172

Permanenz-Aspirationen als Spaltpilz

Endlich Bewegung? Aufbruch zu einer demokratischen Transformation

183

Weit gesteckte Ziele

Vorwort

**Stefanie Ehmsen &
Albert Scharenberg,
RLS New York**

Als vor über siebenzig Jahren die Vereinten Nationen gegründet wurden, sahen die siegreichen Alliierten in der Organisation die Krönung ihrer Nachkriegsordnung. Die UNO würde den Frieden sichern, der mit enormen Opfern ungeheuer teuer erkaufte worden war. An seiner Spitze sollte der Sicherheitsrat stehen – dominiert von fünf ständigen Mitgliedern, vereint in einer „Treuhand der Starken“. Diese mächtigen Nationen würden die Bürde der Friedenssicherung auf sich nehmen und sicherstellen, dass es nie wieder zu solch verheerenden Weltkriegen wie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts käme.

Selbst in dieser idealisierten – um nicht zu sagen: mythologisierten – Erzählung scheint die Wirklichkeit der Großmachtpolitik durch. Doch die Geschichte des Sicherheitsrats ist seit dessen Gründung weniger von Idealismus geprägt worden. Vielmehr wurden Idealismus und Demokratie im Laufe der Jahre immer mehr von Pragmatismus und Macht erdrückt.

Nicht einmal unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats (den „Permanent Five“/P5) hat sich Gleichheit als operatives Prinzip durchsetzen können. Zur Zeit seiner Gründung standen die Vereinigten Staaten allein auf der internationalen Bühne. Großbritannien und Frankreich waren vom Krieg erschöpft, ihre Kolonialreiche begannen bereits zu zerfallen. Die Sowjetunion konnte zwar unzweifelhaft den Status als Siegermacht für sich reklamieren, litt jedoch enorm unter den Verlusten des Krieges. China war, nach Jahrzehnten des Krieges und des Hungers, schwach und vom Bürgerkrieg zerrissen. Selbst heute – zu einem Zeitpunkt, an dem alle fünf ständigen Mitgliedstaaten stark und vergleichsweise wohlhabend sind – werden im Sicherheitsrat getroffene Entscheidungen vor allem von den USA dominiert. Normalerweise, wenngleich nicht immer, findet ein aktiver Austausch der „P3“ statt, also von den USA, Großbritannien und Frankreich. Der Einfluss der Vereinigten Staaten ist jedoch so allgegenwärtig, dass von ihnen zuweilen auch als „P1“ die Rede ist.

Unterdessen müssen die nichtständigen Mitglieder darum kämpfen, überhaupt irgendeine Wirkung auf den Sicherheitsrat zu erzielen – trotz ihrer Legitimität als gewählte Vertreter aller anderen Mitgliedstaaten. Denn die P5 sind durch die Vorteile ihres Status und des damit verbundenen Veto-Drohpotenzials in der Lage, die Agenda des Sicherheitsrats durchgehend zu bestimmen. Die zehn gewählten Mitglieder schaffen es zwar zuweilen, eine Spur im Sicherheitsrat zu hinterlassen. Dies ist jedoch eher die Ausnahme denn die Regel.

Trotz dieses Demokratiedefizits – und trotz seiner offensichtlichen Umsetzungsfehler und Vernachlässigungen – hat der Sicherheitsrat indes auch einige konkrete Ergebnisse vorzuweisen.

In der vorliegenden kritischen Analyse des Sicherheitsrats untersucht James A. Paul, ehemaliger geschäftsführender Direktor des Global Policy Forum, die Geschichte dieser Erfolge und Misserfolge, des Idealismus und der Arroganz des Sicherheitsrats. Als Akteur der Gemeinschaft der Nichtregierungsorganisationen rund um die Vereinten Nationen hat Paul zahllose Artikel, Rezensionen, Strategiepapiere und Bücher über internationale Beziehungen und globale Politik geschrieben, darunter auch die Studie „Wir, die Völker? Die Vereinten Nationen im siebzigsten Jahr ihres Bestehens“ (Oktober 2015) des New Yorker Büros der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Eine Reform des Sicherheitsrats ist längst überfällig. Der bereits seit Jahrzehnten vernehmbare Ruf nach Reformen taucht aktuell jedoch zumeist nur als Versuch manch großer und mächtiger Nationen – darunter Deutschland, Japan, Indien, Brasilien und Nigeria – auf, ebenfalls einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu ergattern. Paul argumentiert, dass solche Vorschläge sich als unerreichbar erwiesen und dem Aufbau von Unterstützung für machbare Reformen bisher im Weg gestanden haben. Eine demokratische Veränderung ist jedoch unbedingt geboten, um den Sicherheitsrat

Vorwort

hervorzubringen, den wir brauchen: einen, der in der Lage ist, wirklich für den Frieden zu arbeiten.

Einführung

Im Hauptquartier der Vereinten Nationen in New York: Diplomaten strömen in den Konferenzsaal des Weltsicherheitsrats mit seinem berühmten Hufeisentisch. Die fünfzehn Botschafter erscheinen, tauschen Grüße aus, flüstern mit ihren Mitarbeitern und winken ringsum freundschaftlich bekannten Figuren zu. Oben, in ihren Glaskabinen, sitzen Dolmetscher bereit, während rings um den Tisch die Darsteller des Schauspiels schließlich ihre Sitze einnehmen. Ein Hammerschlag, und der Sicherheitsrat begibt sich auf die Reise durch einen neuen Verhandlungstag, um die – wie es in der UN-Charta heißt – „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ wahrzunehmen.

Oft steht bei diesen Treffen sehr viel auf dem Spiel. Der herzliche Umgangston der Botschafter kann schroff werden, wenn sie sich in hitzige Debatten verstricken und Strafmaßnahmen, etwa Sanktionen, einleiten oder andere Schritte unternehmen, die sich auf das Leben vieler Menschen auswirken und die Konflikte dieser Welt entscheidend beeinflussen können. Die Medien stürzen sich auf dramatische Szenen dieser Art. Doch trotz all der mit heißer Nadel gestrickten Stories und öffentlichen Feuerwerke bleibt der Sicherheitsrat ein geheimnisumwittertes Gremium, meist hinter einem streng bewachten Sicherheitsgürtel verborgen und oft als geschlossene Gesellschaft tagend, um über „das große Ganze“ zu beraten.

Zweifellos ist der Rat eine bemerkenswerte, eine einzigartige Institution. In einer unter fast zweihundert Nationalstaaten aufgeteilten Welt handelt er mit globaler Autorität. Kommt es zu Konflikten, so werden sie oftmals dem Rat in der Erwartung vorgelegt, dass dieser entscheidet und tätig wird. In den über siebzig Jahren seines Bestehens hat der Rat viel getan, was für ihn spricht. In den Grenzen seiner Struktur und seines Mandats hat er manchmal innovativ gewirkt und seine Befugnisse konstruktiv genutzt. Er hat sich nicht nur mit zwischenstaatlichen Kriegshandlungen, sondern auch mit

komplizierten Bürgerkriegen befasst, und er hat in seinen Debatten die Menschenrechte und humanitäre Erwägungen zur Sprache gebracht. Er hat Beobachtermissionen zur Entschärfung von Konflikten entsandt und die streitenden Parteien zu Friedensvereinbarungen bewegt. Und obwohl sich mit der Zeit die Mängel der Institution zunehmend deutlicher manifestierten, hat die Welt nicht aufgehört, beträchtliche Erwartungen in den Sicherheitsrat zu setzen.

Die Aktivitäten des Rates lösen hitzige Kontroversen aus, die – wie stets – von geopolitischen Rivalitäten geschürt werden. Nationalisten und Konservative in mächtigen Staaten mögen ihn nicht und beschuldigen ihn mangelnder Effektivität, während liberale und linke Internationalisten ihn als Kernstück der Weltordnung preisen. Linke Kritiker werfen ihm Versagen bei der Herstellung friedlicher und gerechter Verhältnisse vor, während rechte ihn nur dann für nützlich halten, wenn er ihren nationalen Zwecken dient. Nur Wenige werden seiner außerordentlichen Macht, dem einzigartigen Status und beträchtlichen Potenzial, aber auch seinen eigenartigen Präferenzen gerecht.

Die meisten Äußerungen über den Sicherheitsrat schenken der Institution als solcher und ihrem inneren Getriebe kaum Beachtung. Doch um den Rat zu verstehen, muss man ein Dickicht aus Mythen und Apologetik durchdringen und die Melange aus Ideologie, Furcht und Ehrgeiz analysieren, die seine Mitglieder motiviert. Außerhalb dieses innersten Zirkels der Vereinten Nationen stehende Diplomaten beklagen, dass diese eigentlich überaus öffentliche Institution sich gern hinter verschlossenen Türen verbirgt. Ein angesehener Botschafter formulierte das kürzlich so: Der Rat bleibe „unerreichbar für diejenigen, mit denen er zusammenarbeiten sollte, und gleichgültig gegenüber Anforderungen, die von außen kommen.“¹

1 Christian Wenaweser, *Working Methods: the ugly duckling of Security Council reform*, in: *The UN Security Council in the Twenty-First Century*, hgg. von Sebastian von Einsiedel, David M. Malone und Bruno Stagno Ugarte (Boulder: Lynne Rienner, 2016), S. 176.

Der Rat bewältigt ein dichtes Arbeitsprogramm. Im Jahr 2015 trat er 396 Mal zusammen, verabschiedete 64 Resolutionen, billigte 128 Presseerklärungen und berief 130 Ausschusssitzungen sowie Zusammenkünfte anderer „subsidiary bodies“ ein.² Zudem veranlasst der Rat internationale Missionen und beteiligt sich an Dutzenden von Anhörungen („special briefings“) sowie zahllosen anderen offiziellen und halboffiziellen Aktivitäten. Mittags nehmen die Diplomaten an Arbeitsessen und vertraulichen Verhandlungen teil, während sie abends Empfänge und Diners besuchen, die stets auch dienstliche Züge tragen. Viele bezeichnen ihre Tätigkeit als anstrengend und gelegentlich kaum zu bewältigen. Wenige finden, während eine Krise die andere ablöst, die Zeit innezuhalten und in Ruhe nachzudenken. Manche schreiben später Memoiren oder ziehen auf andere Weise eine Bilanz ihrer Erfahrungen im Rat und eröffnen uns so gewisse Einblicke in das Innenleben der Einrichtung.

Die fünfzehn Botschafter, aus denen der Rat besteht – weltläufige und erfahrene Leute – sind Spitzenvertreter ihrer Berufsgruppe. Viele leben in den exklusivsten Wohngegenden von Manhattan. Sie haben ein dichtes Arbeitsprogramm zu bewältigen, Entwürfe, Verhandlungen, Beratungen, Lektüre von Hintergrundberichten und verschlüsselte Videokonferenzen mit Regierungsvertretern in den jeweiligen Hauptstädten. Dabei umgibt sie ein emsiges Team brillanter Nachwuchsdiplomaten, die bis tief in die Nacht hinein tätig sind. Während diese Leute dringende Vorlagen ausarbeiten, besuchen die Botschafter angesagte Veranstaltungen, treffen sich mit anreisenden Würdenträgern und geben der Weltpresse Interviews. Die Atmosphäre der Macht schärft das Gefühl, im Zentrum des Geschehens zu stehen. Natürlich schafft dieses exklusive und

2 „Highlights of Security Council Practice 2015“ auf der UN-Website, <https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights/index.html>. Von seiner Gründung bis zum Jahresende 2015 hat der Rat 7817 Sitzungen abgehalten, 2320 Resolutionen verabschiedet und 12 596 Presseerklärungen abgegeben.

intensive Arbeitsumfeld einen gewaltigen Abstand zum Alltag gewöhnlicher Bürgerinnen und Bürger – und erst recht zu den Millionen Menschen, die in entlegenen Kampfzonen leiden.

Mit der Zeit durchlief der Rat unterschiedliche Phasen. Während der ersten fünfundvierzig Jahre seines Bestehens hielten ihn die Streitfragen des Kalten Krieges in Atem und schränkten seine Handlungsfähigkeit erheblich ein. Während die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion um die globale Vorherrschaft rangen, suchten Großbritannien und Frankreich ihre bröckelnde Kolonialmacht zu bewahren. Weltweit häuften sich die Konflikte, aber nur wenige schafften es auf die Agenda des Rates. Zwar war das Gremium zu diesen Zeiten nicht etwa, wie manche meinen, „gelähmt“, aber wegen des ständigen Gerangels, der Vetos und der untergründigen Konflikte funktionierte es alles andere als reibungslos.

Nach dem Ende des Kalten Krieges erlebte der Weltsicherheitsrat einen wahren Aktivitätsschub. Von 1989 bis 1993 stieg die Anzahl der regulären Ratssitzungen pro Jahr sprunghaft an, von 60 auf 171, während die Anzahl der Konsultationen sich geradezu explosionsartig von 20 auf 253 vermehrte.³ Der Rat befasste sich mit viel mehr Krisensituationen und beschloss Sanktionen, Peacekeeping-Aktionen und andere Initiativen. Gleichzeitig drängten Mitgliedstaaten, Experten und Nichtregierungsorganisationen darauf, dass der Rat seinem Machtzuwachs durch mehr Offenheit, Demokratie und Kreativität Rechnung tragen möge. 1993 trat die UN-Generalversammlung in einen förmlichen Prozess ein, der Wege zu einer Ratsreform öffnen sollte. Auch unter den Ratsmitgliedern selbst drängten einige Länder entschieden auf Reform und Erneuerung. Heute aber zeigen sich erneut tiefe Spaltungslinien innerhalb des Sicherheitsrats, was ernste Fragen über diese Institution und ihre Zukunft aufwirft.

3 United Nations, Annual Reports of the UN Security Council, www.un.org/en/sc/documents/reports.

Kritiker verweisen häufig darauf, dass der Rat den Bedürfnissen unserer Zeit nicht gerecht wird. Er hat der verbreiteten Gewalt, den heimlichen und nicht so heimlichen Kriegen, beispiellosen Flüchtlingsströmen, gefährlichen militärischen Konfrontationen, nuklearen Gefahren und anderen Ausdrucksformen von Destabilisierung und Chaos nicht Einhalt geboten. Viele Konflikte hat der Rat bewusst ignoriert, andere verschärft. Von einem Pulverfass wie Kaschmir, wo sich im Himalaya atomar gerüstete Rivalen an einer prekären Waffenstillstandslinie gegenüberstehen, hat er einfach weggeschaut. Vor der Aufgabe, die israelisch-palästinensische Krise zu lösen und die Kriege in der weiteren Region des Nahen und Mittleren Ostens zu beenden, hat der Rat kläglich versagt. Gleiches gilt für die Fälle Ruanda, Somalia, Haiti, Kongo und andere Krisenherde. Die Untätigkeit des Rats in Sachen Abrüstung ist sprichwörtlich. Kritiker listen noch zahlreiche weitere Versäumnisse und Fehler auf. Manche dieser Berichte stammen von Diplomaten, die dem Rat als Botschafter angehört haben und über intime Kenntnisse verfügen.

Besonders wütend macht der Sicherheitsrat Menschen in Krisen-zonen, die am meisten unter seinen Fehlleistungen zu leiden haben. Sie wissen nur zu gut, dass dessen Ständige Mitglieder führende Rüstungsproduzenten und Rohstoffresser sind, Aufständische finanzieren und verdeckte Stellvertreterkriege führen. Auch die Neigung des Rates, Konflikte gewaltsam lösen zu wollen, auch wenn friedliche und diplomatische Mittel weitaus förderlicher wären, wird beklagt. Nur wenige Beobachter akzeptieren die alte Ausrede, der Rat sei nun einmal „das Beste, was wir kriegen können“.

Der Weltsicherheitsrat beansprucht, für die „internationale Gemeinschaft“ zu sprechen, und seine Entscheidungen sind für alle Staaten bindend, dabei wurde er von Anfang an von nur fünf Ständigen Mitgliedern – den Vereinigten Staaten, Großbritannien,

Frankreich, Russland und China – dominiert. De facto hat in den meisten Fällen sogar nur ein einziges Mitglied das Sagen, die Vereinigten Staaten. Diese immerwährenden Fünf bestimmen die Agenda des Rats, dominieren seine Debatten und können gegen jede seiner Entscheidungen ihr Veto einlegen. Mit den gewöhnlichen UN-Mitgliedern berät sich das Gremium kaum. Selbst die zehn – für je zwei Jahre gewählten – Nichtständigen Mitglieder haben wenig Einfluss. Es gibt keine Institution, die anschaulicher die Ungleichheit der Welt oder die extrem unausgewogenen Verhältnisse verkörperte, die das internationale System prägen.

Der Rat ist kein Ort „kollektiver Sicherheit“, sondern bestenfalls – wie ein wissenschaftlicher Kenner es ausdrückte – ein Quell „selektiver Sicherheit“.⁴ Auch geht er weder systematisch noch unparteiisch vor. Bestrebungen, Leitlinien oder Kriterien festzulegen, an denen seine Tätigkeit sich zu orientieren hätte, zeitigten bisher wenig Erfolg. Kritiker, die dem Rat vorwerfen, unfair und unausgewogen mit der Welt umzugehen, sehen sich dadurch bestätigt.

Die Befugnisse des Sicherheitsrats unterliegen keiner Rechtsaufsicht und auch keiner anderen förmlichen Begrenzung. Er beansprucht, die oberste Instanz des Völkerrechts und an keine der rechtlichen Einschränkungen gebunden zu sein, die in demokratischen Staaten der Kontrolle des Regierungshandelns dienen. Der Rat produziert Völkerrecht, wendet Völkerrecht an und urteilt über jene, die er des Völkerrechtsbruchs bezichtigt. Er ist also Gesetzgeber, vollziehende und rechtsprechende Gewalt in einem – eine gefährliche Kombination.

Viele honorige und intelligente Menschen haben die Jahrzehnte hindurch hoffnungsvoll darauf hingearbeitet, den Sicherheitsrat effektiver, gerechter und ansprechbarer zu machen. Von den

4 Adam Roberts, *The Use of Force: a system of selective security*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 349-372.

Initiativen der kleineren Staaten anlässlich der UN-Gründungskonferenz bis zu denen reformorientierter Diplomaten unserer Tage gab es viele Bestrebungen, die internationale Zusammenarbeit im Dienste des Friedens durch eine Verbesserung der Sicherheitsratsarbeit zu fördern. Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler, UN-Mitarbeiter und sogar Graswurzelbewegungen haben sich ernsthaft um das Zustandekommen eines Rates bemüht, der dazu taugt, für echten Frieden und wirkliche Sicherheit zu sorgen. Dieses Ziel wurde offenkundig nicht erreicht.

In historischer Perspektive erscheint der Sicherheitsrat allerdings, gemessen an den Verhältnissen des europäischen Staatensystems im 19. Jahrhundert, als eindrucksvoller Fortschritt. Schließlich handelt es sich um ein mächtiges, praktisch permanent tagendes supranationales Gremium, das über ein weltumfassendes Mandat und über feste Strukturen verfügt. Vergleicht man sie mit den ausschließlich Europäern vorbehaltenen Kongressen jener Zeit, auf denen Monarchen und Minister fallweise zusammenkamen, um Streitigkeiten beizulegen, diplomatische Kartelle zu schmieden und Kontinente als Kolonialgebiete unter sich aufzuteilen, ist die Institution Weltsicherheitsrat zweifellos ein gewaltiger Fortschritt. Im 20. Jahrhundert betrachteten unter dem Eindruck zweier Weltkriege Viele den Rat hoffnungsfroh und erwartungsvoll als wichtigen Schritt hin zu einem stabilen kollektiven Sicherheitssystem. Seine Machtbefugnisse erschienen innovativ – als Weichenstellung zur Supra-Nationalität. Und als der Kalte Krieg endete, schien der Sicherheitsrat ein zweites Mal der Ort zu sein, an dem Hoffnungen auf verstärkte globale Zusammenarbeit in Erfüllung gehen könnten.

Im 21. Jahrhundert ebten die positiven Erwartungen ab. Der Rat hat sich weder weit genug aus seinen Großmachtanfängen in den 1940er Jahren emanzipiert, noch seinen Horizont demokratisch erweitert. Weder hat er aus seinen Versäumnissen und Fehlern genug

gelernt, noch hat er auf seine Kritiker gehört. Was seine Zusammensetzung betrifft, ist er alles andere als repräsentativ. Und was den Ertrag seiner Arbeit angeht, hat der Rat kaum Fortschritte in Richtung auf eine dauerhaft friedliche und sichere Welt gemacht.

Im Folgenden werden wir uns mit dem Sicherheitsrat im Einzelnen beschäftigen, seine Ursprünge, Ideologie und Arbeitsweise untersuchen. Wir werden die steile Hierarchie, die im Rat herrscht, die bisherigen Reformbemühungen und einige der Krisen, zu deren Lösung er angerufen wurde, betrachten. Und schließlich wollen wir uns anschauen, in welche Richtungen der Rat sich künftig entwickeln könnte, und abwägen, ob er den eingeschlagenen Weg fortsetzen wird oder ob es Chancen und Initiativen geben könnte, die zu einer Kursänderung führen und vielleicht freie Bahn für eine konstruktive Transformation schaffen.

Die Gründungs- geschichte des Sicherheitsrats

Im Verlauf des Zweiten Weltkriegs riefen US-Präsident Franklin Roosevelt und der britische Premierminister Winston Churchill zu öffentlicher Unterstützung der alliierten Sache auf. Sie versprachen den Völkern der Erde, sobald man die Kriegsgegner besiegt habe, würden die Alliierten eine neue, friedliche und gerechte Welt aufbauen. In verschiedenen Erklärungen sprachen die beiden Staatsmänner von einem Frieden, der auf wirtschaftlicher Prosperität und enger politischer Zusammenarbeit basieren solle. Dabei erwähnten sie auch eine neue „Weltorganisation“, die den Frieden sicherstellen werde.

Die 1941 von Roosevelt und Churchill verkündete Atlantikcharta umriss die ursprüngliche Vision, und die nachfolgenden Erklärungen führten sie weiter aus. Während der Krieg seinen Fortgang nahm, machten Experten in Washington – und in geringerem Maße in London – sich daran, die Architektur der neuen Organisation zu entwerfen, insbesondere ihre Funktionsweise unter der Führung der Siegermächte zu klären. In Gesprächen mit dem sowjetischen Führer Josef Stalin fixierten Roosevelt und Churchill diese Vorstellungen, die im August – auf der Dumbarton Oaks Conference in Washington – definitiv Gestalt annahmen. Die neue Friedensorganisation taufte man auf den Namen „Vereinte Nationen“, ebenjenen, den die Militärallianz während des Krieges angenommen hatte.⁵

Die Großen Drei betrachteten die Weltorganisation als den Schlussstein der Nachkriegsordnung, als ein Symbol internationaler Zusammenarbeit, aber gleichzeitig als pragmatische und relativ traditionelle Veranstaltung der Großmächtepolitik. Jeder der drei Führer hatte sein eigenes Weltbild und jeder gedachte, mit den Mitteln

5 Zur Gründung der Vereinten Nationen vgl. u.a. Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation: the founding of the United Nations* (Boulder: Westview, 2004) und Herbert Feis, *Churchill Roosevelt Stalin: the war they waged and the peace they sought* (Princeton: Princeton University Press, 1957). Vgl. ferner Francis O. Wilcox, *The Yalta Voting Formula*, in: „*American Political Science Review*“, 39/5 (Oktober 1945), S. 943-56; Ruth Russell, *A History of the United Nations Charter* (Washington: Brookings, 1958); Townsend Hoopes und Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the United Nations* (New Haven: Yale, 1997).

traditioneller Staatskunst den nationalen Interessen seines Landes zu dienen. Roosevelt hatte seinen Beratern schon früh erklärt, das neue System würde in einer „Treuhandschaft der Starken“ bestehen, um sicherzustellen, dass es zu keinem weiteren Krieg kommen könne und die amerikanischen Interessen geschützt würden.

Später sprach der US-Präsident zur Charakterisierung der Nachkriegsordnung von den „vier Polizisten“: Die Großen Drei plus China würden die anderen Nationen entwaffnen und die Welt gemeinsam ordnen, wobei Washington für die westliche Hemisphäre verantwortlich sein werde.⁶ Offensichtlich machte er sich keine Sorgen, dass die minderen Nationen sich gegen eine vormundschaftliche Behandlung solcher Art wehren könnten, und auch nicht darüber, wie unterschiedliche Interessen innerhalb dieser mächtigen Weltpolizei miteinander in Einklang zu bringen seien. Ebenso wenig berücksichtigte man im Kreis der Gründer mögliche Veränderungen, die künftig in ihrem Status oder ihren Potenzialen eintreten könnten. China war bereits schwach und vom Bürgerkrieg zerrüttet, doch Washington ignorierte die damit verbundene Ungewissheit. Es wollte einen verlässlichen, gleichgesinnten Verbündeten aus Asien haben, um das Bild einer kollektiven Führung glaubhafter zu machen. Chiang Kai-schek, damals Chinas autoritärer Führer, schien diesem Zweck zu entsprechen.

Das Konzept der „vier Polizisten“ passte überhaupt nicht zu den internationalistischen Träumen, denen viele Intellektuelle, Führer kolonialer Unabhängigkeitsbewegungen und Politiker in kleineren Ländern anhängen. Sie traten für eine weitaus demokratischere internationale Institution ein, vielleicht sogar einen föderal-integrierten Weltstaat mit direkt gewählten Repräsentativgremien,

6 James Cockayne zufolge geht die Idee der „vier Polizisten“ auf die Konferenz von Teheran zurück, auf der Roosevelt sie am 30. November 1943 in einer handschriftlichen Notiz für seinen Berater Harry Hopkins festhielt. Vgl. Cockayne, *Confronting Organized Crime and Piracy*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 323 mit Abbildung der Notiz.

weitgehenden Machtbefugnissen, einem Steuersystem – sogar einer kleinen stehenden Streitmacht. Kleinere Länder sollten, so dachten sie, angesichts ihrer friedlichen Orientierung und ihres Engagements für das Völkerrecht in der neuen Weltordnung beträchtliche Verantwortlichkeiten übernehmen. Intellektuell und moralisch gewichtige Stimmen jener Zeit machten sich für einen dramatischen Bruch mit der Vergangenheit stark und plädierten für allgemeine Abrüstung, Dekolonisierung, egalitäre Gesellschaftsverhältnisse, globale Demokratie und die Achtung aller Völker.⁷

Doch die in Dumbarton Oaks Versammelten hatten kein Interesse an – wie sie es sahen – riskanten Experimenten mit unerreichen Zielen. Die Vorstellungen der Großen Drei, die da in Washington Gestalt annahmen, waren daher bemerkenswert konservativ – nicht nur wegen ihrer Nähe zu traditionellen Praktiken der europäischen Politik, sondern auch, weil sie Strukturen des nach dem Ersten Weltkrieg gegründeten Völkerbunds teilweise wieder aufleben ließen. Dieser Völkerbund war hierarchisch strukturiert gewesen, mit einem Rat, an dessen Spitze die vier Führungsmächte als Ständige Mitglieder fungierten. Als die diplomatischen Vertreter der Großen Drei in Dumbarton Oaks zusammenkamen, unterstützten sie dementsprechend den Vorschlag der Vereinigten Staaten, die neuen Vereinten Nationen mit einem Sicherheitsrat als mächtigstem Organ auszustatten, dessen Ständige Mitglieder entscheidenden Einfluss haben würden. In den dringlichsten Fällen sollten deren Entscheidungen, sofern sie sich einig waren, für alle Nationen verbindlich sein.

Entsprechend großen Wert legten die Großen Drei auf ein Vetorecht, das es jeder dieser Mächte ermöglichen würde, ihren Willen durchzusetzen. Dabei handelte es sich nicht allein um die

7 Vgl. etwa E.B. White, *The Wild Flag: editorials from The New Yorker on Federal World Government and other matters* (Boston: Houghton Mifflin, 1946).

Überzeugung dreier starker Führer, sondern zugleich um die Auffassung der jeweiligen Eliten, die den Rest der Welt aus dem Blickwinkel selbstverständlicher Überlegenheit betrachteten. Den politischen Kreisen Washingtons galten die Vereinigten Staaten als geschichtlich einzigartige moralische Instanz. US-Präsident Harry Truman äußert in seinen Memoiren über das Vetorecht: „Unsere Experten, ob zivil oder militärisch, waren sämtlich dafür, und ohne ein solches Veto würde kein Arrangement im Senat durchgekommen sein.“⁸ Und ob in Großbritannien oder in der Sowjetunion – die jeweilige politische Klasse sah die Dinge ähnlich.

Im weiteren Verlauf der Gespräche wurden aus vier „Polizisten“ fünf. Die Briten, die im Rat die Gesellschaft einer gleichgesinnten Kolonialmacht zu haben wünschten, bestanden auf der Einbeziehung Frankreichs als Ständiges Mitglied. Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion stimmten dem schließlich zu. So war die neue Fünfergruppe, deren Potenziale, Ideologien, Interessen und Führungsansprüche weit auseinanderklafften, als Ganze genommen eher willkürlich zusammengesetzt. Es handelte sich ganz einfach um ein Großmächte-Kondominium.⁹ Etwas Originelleres oder Demokratischeres zog man nicht in Betracht. Und kein Land, das dieser exklusiven Runde nicht angehörte, wurde hinsichtlich derart grundlegender Fragen vorab konsultiert.

Die Gründungsmächte sahen sich zu einer Geste den übrigen Nationen gegenüber genötigt. Außerdem mussten sie internationalistischen Stimmungen entgegenkommen, um ihrer neuen Unternehmung den nötigen Rückhalt zu verschaffen. Also entschieden sie, dass die Weltorganisation – ganz wie der Völkerbund – eine Generalversammlung

8 Harry S. Truman, *Memoirs* (Garden City: Doubleday, 1955).

9 John Foster Dulles, ein führender US-Politiker, hat das Ergebnis von Dumbarton Oaks als „great power military policing of the world“ (sinngemäß als eine Ordnung, in der die Großmächte als Weltpolizisten fungieren) charakterisiert. In: *War or Peace* (New York: Macmillan, 1950), S. 35.

haben solle, in der alle Nationen vertreten sein würden. Und der Sicherheitsrat sollte – was die UN-Gründer ebenfalls dem Vorbild des Völkerbundes entlehnten – durch sechs „Nichtständige Mitglieder“ ergänzt werden, deren Wahl der Generalversammlung obliegt. Anders als im Völkerbund sollten die nachrangigen Ratsmitglieder kaum Machtbefugnisse haben – kein Vetorecht oder dergleichen und als Amtsperiode nur zwei kurze Jahre.¹⁰ Die Vereinigten Staaten und Großbritannien waren zuversichtlich, dass sie unter diesen kleineren Ländern genug Rückhalt für ihre Ratsgeschäfte finden würden. Nach Dumbarton Oaks wurden die letzten Details auf der Jalta-Konferenz der Großen Drei im Februar 1945 vereinbart. China spielte in diesem ganzen Gründungsprozess eine rein symbolische Rolle und Frankreich überhaupt keine.

Im April 1945 kamen dann die Vertreter von achtundvierzig Nationen in San Francisco zusammen, um die Charta der Vereinten Nationen abschließend zu beraten und zu beschließen. Viele Teilnehmer – darunter Kanada, Australien, Belgien, Kolumbien und Neuseeland – rieben sich am Großmachtdenken Washingtons und seiner beiden großen Partner. Die kleineren Delegationen zeigten sich zunehmend kritisch gestimmt, sowohl in den öffentlichen Sitzungen als auch in Privatgesprächen, die von Geheimdienststeinheiten der US-Army mitgeschnitten wurden. Die „New York Times“ sprach in ihrer Berichterstattung von der „faktischen Welt الدكتاتور“ der Großen Drei, gegen die diese Nationen sich wehrten.¹¹ Eine Zeit lang sah es so aus, als könne die Konferenz am Streit über die privilegierte Sonderrolle der Ständigen Mitglieder und insbesondere das Vetorecht scheitern.

10 Im Völkerbund verfügten die Nichtständigen Mitglieder des Rates bei Entscheidungen nach der „Konsens“-Regel über ein Vetorecht, was die UN-Charta für Nichtständige Mitglieder des Sicherheitsrats nicht vorsieht. Außerdem währte die Amtsperiode der Nichtständigen Mitglieder im Völkerbundsrat drei Jahre, nicht zwei wie die der Nichtständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates.

11 Russell Porter, Small Countries Gain Wider Role, in: „New York Times“, 7.5.1945, S. 10.

Nach tagelangen Debatten und entschiedenem Widerstand der kleineren Länder zog die US-Delegation in San Francisco Zugeständnisse in Betracht. Doch ihre Chefs in Washington bestanden darauf, die Stellung zu halten. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien kamen in einer Krisensitzung überein, die Opponenten zu warnen, sollten diese nicht zustimmen, werde das ganze Gründungsvorhaben kollabieren und die Großmächte würden die Konferenz verlassen. Unter den Augen der verblüfften Delegierten zerriss Tom Connally, ein US-Senator, demonstrativ ein Exemplar des Charta-Entwurfs, um zu veranschaulichen, was passieren könne.¹² Angesichts dieser Drohung knickten schließlich sämtliche Staaten ein und fügten sich. Viele Länder waren – und blieben – über die in der Charta verankerten Regelungen und die Oligarchie, die sie etablierten, enttäuscht und verärgert. Obwohl der Text mit dem schallenden Ausruf „Wir, die Völker“ („We, the peoples“) beginnt, gab es im Führungsgremium der so begründeten Organisation für Volkes Stimme kaum Platz.

Am 24. Oktober 1945 – die Alliierten hatten den Krieg gewonnen und die erforderlichen Ratifikationsschritte waren getan – trat die UN-Charta in Kraft und kurz danach (am 17. Januar 1946) kam der Weltsicherheitsrat in London erstmals zusammen. Weitere Sitzungen in New York folgten alsbald. Zu diesem Zeitpunkt war Roosevelt verstorben, Churchill durch eine erdrutschartige Wahlniederlage aus dem Amt vertrieben, und die Kolonialreiche gerieten zunehmend unter Druck. Eine ganz andere Nachkriegswelt zeichnete sich ab.

12 Schlesinger, *Act of Creation*, S. 223.

Permanenz und Macht

Von Anfang an ungleich

Die fünf Ständigen Mitglieder – im UN-Sprachgebrauch abgekürzt als „P5“ bezeichnet – sind theoretisch Gleiche unter Gleichen. In Wirklichkeit unterschieden sie sich von Anfang an grundlegend, was ihre Macht und ihren Einfluss auf der Weltbühne betrifft. Um zu begreifen, wie der Rat funktioniert, muss man sich zuallererst diesen Sachverhalt klarmachen. Als die Charta 1945 in Kraft trat, war nur eines der fünf Ständigen Mitglieder – die Vereinigten Staaten – uneingeschränkt in der Lage, neue Weltverantwortlichkeiten zu übernehmen. Die USA erfreuten sich militärisch wie wirtschaftlich einer gewaltigen Überlegenheit über jedes andere Land und sie waren bereit, ihren globalen Vorrang energisch durchzusetzen. Da verwundert es nicht, dass die neue Organisation nicht im neutralen Genf, sondern in der unangefochtenen US-Metropole New York angesiedelt wurde.

Unter denen, die in der zweiten Reihe saßen, war 1945 China besonders schwach. Es war das ärmste unter den fünf Ländern, durch die japanische Kriegsführung verwüstet und in einen erbitterten Bürgerkrieg verstrickt. Seine wackelige und unpopuläre Regierung konnte bei Kriegsende kaum als „Sieger“ gelten. Großbritannien wiederum ging als Weltmacht die Luft aus. Viele seiner Städte waren im Krieg durch Bombenangriffe stark zerstört worden. In den Staatskassen herrschte Ebbe, kein Zustand, in dem sich ein Weltreich zusammenhalten lässt. Frankreich war, obwohl weit weniger verwüstet als andere Länder, im Kriege besetzt und gedemütigt worden. Es war politisch tief gespalten, und sein Kolonialreich begann weltweit rapide zu erodieren. Die Sowjetunion galt zwar Vielen als die zweite „Supermacht“ und war ja auch unzweifelhaft als militärischer Sieger aus dem Krieg hervorgegangen, doch der hatte das Land übel zugerichtet und weithin Armut und Hungersnot hinterlassen.

So erwiesen sich die „P5“ von Anfang an nicht so sehr als ein Club von Gleichen, sondern eher als Oligarchie, zusammengesetzt aus einem Koloss, der einzigen Weltmacht, und seinen vier ungleichen Juniorpartnern, deren Einheit bald zu Bruch gehen sollte. Im Laufe der Jahrzehnte hat die jeweilige Stellung der „Ständigen“ in der Welt, obwohl alle fünf heute wohlhabend und militärisch stark sind, sich wesentlich verändert, und große Unterschiede zwischen ihnen bestehen fort.

Die Impermanenz der Geschichte

Die Permanenz des P5-Mitgliedsstatus erinnert mit der Zeit zunehmend an die Geschichte von Alice im Wunderland – dem Mädchen, das dramatische Veränderungen erlebt, während derweil doch alles bleibt, wie es war. Schon in den Anfangsjahren stellte der revolutionäre Machtwechsel in China die Permanenz ernstlich auf die Probe. 1949 und danach noch mehrfach widersetzten sich Washington und seine Freunde im Rat allen Bestrebungen, den Vertreter der Kuomintang-Regierung, der auf dem chinesischen Festland entmachteten Nationalisten, abzulösen. Zweiundzwanzig Jahre lang (bis 1971) spielten die Nationalisten – die nur auf der Insel Taiwan an der Macht geblieben waren – die Scharade der Großmachtrolle. Diese Permanenz kollidierte hart mit der Wirklichkeit. Schließlich änderten die Vereinigten Staaten ihre Strategie, und die chinesischen Kommunisten hielten Einzug im Sicherheitsrat.¹³ In der unveränderten UN-Charta heißt es immer noch – mit der amtlichen Bezeichnung des taiwanischen Staates –, eine der P5 sei die „Republik China“.

13 Zur Erörterung der Umstände dieser „Umbesetzung“ vgl. Loraine Sievers und Sam Daws. *The Procedure of the UN Security Council – Fourth Edition* (Oxford University Press, 2014), S. 157-159.

Als sich Ende 1991 die Sowjetunion auflöste, vollzog sich ein weiterer Akt dieses seltsamen Dramas. Es entstand eine Reihe von Nachfolgestaaten, darunter als größter die Russische Föderation. Diese war sicherlich keine Großmacht vom Kaliber der UdSSR mit ihrer weit größeren Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft. Es handelte sich eindeutig nicht um denselben Staat, doch die Ständigen Mitglieder zogen es vor, an die gefürchtete Frage des Zugehörigkeitsrechts nicht zu rühren. Man arrangierte sich rasch. Noch am Weihnachtsabend 1991 schrieb der neue russische Präsident Boris Jelzin dem UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar einen Brief, in dem es hieß, die Sowjetunion werde in allen UN-Organen durch die Russische Föderation „weitergeführt“ („is being continued“), und die anderen Nachfolgestaaten seien mit dieser Regelung einverstanden.¹⁴

Der Generalsekretär leitete Jelzins Brief an den Ratsvorsitzenden weiter, bei dem es sich zufällig um den sowjetischen UN-Botschafter handelte, der ihn ordnungsgemäß allen Ratsmitgliedern zustellen ließ. Da die meisten Diplomaten sich während der Feiertage nicht in New York aufhielten oder Urlaub machten, meldete zunächst keine der Delegationen Einwände an. Ohne auch nur eine Sitzung zur Prüfung der Angelegenheit einzuberufen, legte der Ratsvorsitzende Stillschweigen als Zustimmung aus. Bei der nächsten Ratssitzung am 31. Dezember 1991 übernahm Russland den sowjetischen Sitz. Personelle Veränderungen gab es nicht. Geschickter Regie war es so gelungen, ein Gefühl ungebrochener Permanenz zu erzeugen. In der – wiederum unkorrigierten – Charta heißt es nach wie vor, eine der P5 sei die „Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“.¹⁵

Heute sind es Großbritannien und Frankreich, deren Ratsmitgliedschaft im Hinblick auf Permanenz und Wandel Fragen aufwirft. 1945, als beide Länder noch ihre Kolonien hatten, herrschten

14 Sievers, Procedure, S. 159-60.

15 Ebd.

sie über hunderte Millionen von Menschen in weiten Teilen der Welt. „Im britischen Empire geht die Sonne nie unter“, hieß es im Sprichwort. Doch heute, lange nach dem Ende der Kolonialreiche, repräsentieren diese beiden Länder weniger als zwei Prozent der Weltbevölkerung, und doch nehmen sie vierzig Prozent der Ständigen Sitze im Sicherheitsrat ein.¹⁶ An wirtschaftlichen und militärischen Kriterien gemessen hat ihr Gewicht erheblich nachgelassen, obwohl sie immer noch über Atomwaffen und aus Kolonialzeiten übrig gebliebene „Freunde“ in Afrika und Asien verfügen. Britische und französische UN-Diplomaten räumen privatim ein, dass ihr Status unter den P5 wackelt. Zu ihrer Rechtfertigung erklären sie häufig, sie arbeiteten härter als andere im Rat, um ihre Glaubwürdigkeit zu bewahren.¹⁷

Auch historische Entwicklungen anderer Art haben die Grundlagen der Permanenzregelung erschüttert. In den vergangenen 71 Jahren wandelte sich das internationale Staatensystem beträchtlich. Nicht wenige Nationen, darunter ehemalige Kolonien, nahmen an Stärke und Einfluss zu. Indien, Indonesien, Südkorea, Mexiko, Brasilien, Nigeria und Südafrika, aber auch die seinerzeitigen „Feind“-Staaten Deutschland und Japan – sie alle sind in die oberen Ränge aufgestiegen. Viele von ihnen haben in den letzten beiden Jahrzehnten Anspruch auf einen ständigen Sitz am Ratstisch erhoben und so das Monopol der immerwährenden Fünf infrage gestellt. Tatsächlich erscheint es seltsam, dass – wenn es denn überhaupt Ständige Mitglieder geben soll – derzeit niemand aus Afrika oder Lateinamerika unter ihnen ist oder dass Indien mit einem

16 Dem World Factbook der CIA zufolge hatten Großbritannien und Frankreich im Jahre 2016 zusammengekommen 131,2 Millionen Einwohner, während Worldometers die Weltbevölkerung 2016 auf insgesamt über 7,4 Milliarden schätzt. Damit beläuft sich der britisch-französische Anteil auf 1.8 Prozent.

17 Vgl. etwa Kishore Mahbubani, Council Reform and the Emerging Powers, in: Von Ein-siedel, Security Council, S. 160.

Sechstel der Weltbevölkerung so selten am Ratstisch sitzt. Aber Washington, Moskau und Peking haben, auch wenn sie gelegentlich anders tönen, sehr deutlich gemacht, dass sie den bestehenden Zustand vorziehen und jede Änderung der Charta, die ihre einzigartige Stellung relativieren würde, ablehnen. London und Paris geben ihre Ablehnung vorsichtiger zu erkennen, hoffen aber „inständig darauf, dass ein Wandel vermieden“¹⁸ werden kann.

Heute gibt es fast viermal so viele UN-Mitgliedstaaten wie 1945, und in vielen sind die politischen Verhältnisse fragil. Sicherheitsrelevante Krisen entstehen häufiger im Inneren dieser Länder als zwischen ihnen. In vielen Staaten ringt die Zivilbevölkerung um das nackte Überleben und hat für diejenigen, die an der Macht sind, wenig übrig. Die Zahl der „failed states“, der gescheiterten Staaten, wächst. Selbst wohlhabende und mächtige Länder sehen sich mit Sezessionsbewegungen und anderen Staatskrisen konfrontiert. Die P5 verfügen über keinen Plan, wie mit diesem chaotischen System sinnvoll umzugehen und wie es zu stabilisieren wäre. Im Sicherheitsrat nehmen sie sich in der Regel jeden Konflikt separat und auf sehr schmaler Grundlage vor. Insbesondere möchten sie keine Verantwortung für Aktivitäten übernehmen, mit denen sie selbst den Frieden untergraben – ihre wirtschaftlichen Rivalitäten, Rüstungsexporte, Regimechange-Interventionen und Stellvertreterkriege. Angesichts der genannten Veränderungen der internationalen Situation taugt ihre Vorherrschaft im und per Sicherheitsrat erkennbar immer weniger dazu, den Erfordernissen des Friedens in der heutigen Welt gerecht zu werden.

18 Ebd., S. 164.

Mythen und Theorien

Der Sicherheitsrat hat sich von Anfang an zu seiner Legitimation auf Rechtfertigungsmuster, Theorien und maßgefertigte Geschichtsdarstellungen verlassen – auf Diskurse, die herausstreichen, wie sehr es auf die P5 ankommt und dass ihnen allgemeine Zustimmung gebührt.

Vier eng miteinander verflochtene Vorstellungen dieser Art verbinden sich mit der Ratsgründung in San Francisco. Die erste besagt, die P5 hätten ihre Macht verdient, weil sie die „Sieger“ des Zweiten Weltkriegs waren. Das wird zunehmend irrelevant, je mehr Zeit vergeht. Die zweite Vorstellung behauptet, die Permanenz und die Vetorechte der P5 seien in San Francisco von den Gründerländern freiwillig so beschlossen worden. In Wirklichkeit wurden sie, wie wir sahen, zu dieser Entscheidung genötigt. Zorn und Gewissensbisse darüber sind bis heute spürbar.

Die dritte Vorstellung besagt, dass es einen „impliziten politischen Handel“ zwischen der Schutz suchenden Weltbevölkerung und den Großmächten gegeben habe, die sich bereit zeigten, Schutz zu gewähren. Diese dem konservativen englischen Philosophen Thomas Hobbes entlehnte Idee diente im 17. Jahrhundert dazu, den Absolutismus zu rechtfertigen, hat jedoch für die Rolle der Vereinten Nationen in der heutigen Welt kaum praktische Relevanz. Einer vierten Theorie zufolge können in einer ungebärdigen Welt nur Großmächte mit starken Streitkräften Frieden schaffen. Doch Großmächte haben die ganze Weltgeschichte hindurch ihre Macht stets zur Durchsetzung der eigenen Interessen, nicht zur Förderung des Gemeinwohls benutzt. Ein mit Gewaltmitteln aufrechterhaltenes System militärischer Vorherrschaft kann nicht Grundlage eines kooperativen und friedensstauglichen Governance-Verfahrens sein.

Abschließend erwähnt sei die Drohung, dass die Großmächte sich aus der Weltorganisation zurückziehen könnten. Sie hat schon auf der Gründungskonferenz und seither immer wieder einmal im Raume gestanden und ist eine Art Damoklesschwert, das über dem ganzen UN-Projekt schwebt, die Nationen in ständiger Angst und Sorge hält und sie veranlasst, ungute Regelungen und Zwangslösungen hinzunehmen. Auch siebenzig Jahre nach der Gründung zeigt diese Drohung, allem Wandel zum Trotz, immer noch Wirkung.

Wie die P5 ihre Macht ausspielen

Um das Wesen des Rats zu verstehen, bedarf es einer Untersuchung der vielen Machtbefugnisse, die die fünf Ständigen Mitglieder akkumuliert haben, teils aus der Charta abgeleitet, teils der UN-Mitgliedschaft im Laufe der Zeit abgerungen. Viele institutionelle Vorteile, die wenig bekannt sind, befähigen die P5, ihre Herrschaft auf Dauer zu stellen, ihren Einfluss halb im Verborgenen auszuüben und den Rat ihren Interessen gefügig zu machen.

Da ist natürlich zunächst die Vetomacht, über die ausschließlich die P5 verfügen. Des Weiteren kontrollieren sie die Wahl des Generalsekretärs, entscheiden über die Besetzung vieler hochrangiger Posten im Sekretariat, nehmen erheblichen Einfluss auf die Wahl der Richter des Internationalen Gerichtshofs (IGH), beherrschen die Informationskanäle, durch die der Rat zu erreichen ist, und üben weitgehend die Kontrolle darüber aus, wie Ratsentscheidungen umgesetzt werden. Da sie im Entscheidungsprozess des Rates für gewöhnlich als Gruppe auftreten, üben die P5 auch einen enormen Einfluss auf die Agenda und das Arbeitsprogramm des Sicherheitsrates, auf die Formulierung sämtlicher Resolutionen, die Verfahrensregeln und die Besetzung der Ausschusssitze des Rates aus. Last but not least: Die P5 sind allzeit präsent. Sie genießen den außerordentlichen Vorteil jahrzehntelanger Erfahrung, Kontinuität und des kollektiven Gedächtnisses als Institution – Mittel, die es ihnen gestatten, den ganzen Rest zu dominieren.

Obwohl allen P5 formell die gleichen Vollmachten und Privilegien zustehen, sind sie doch alles andere als gleich. Sie bilden vielmehr eine steile Hierarchie, die sich in der Sprache der UN-Insider widerspiegelt. Da gibt es zuallererst als „P1“ die Vereinigten Staaten, die mit ihrem außergewöhnlichen, ja einzigartigen Einfluss alle anderen weit überragen. Als „P2“ gilt das Duo, das die USA mit ihrem engen Verbündeten Großbritannien bilden. Diese beiden beherrschen – assistiert von Frankreich, als Nummer Drei der dann „P3“ genannten

Formation – im Wesentlichen die Szene. Russlands und Chinas Einfluss im Rat steht demgegenüber weit zurück, weshalb es für sie gar keine eigene „P“-Kennung gibt. Führende P3-Diplomaten haben offen erklärt, dass sie – die P3 eben – den Sicherheitsrat „betreiben“ und weitgehend unter Kontrolle haben. „Wenn wir uns im Raume umschauen“, sagte einer dieser Herren, „wissen wir, dass wir über die neun Stimmen verfügen, mit denen jede Resolution durchgebracht werden kann.“¹⁹ Dieser Hochmut ist, wie der berühmte Irakdisput zeigt, Ausdruck einer gewissen Selbstüberschätzung. Doch in den allermeisten Fällen setzen sich tatsächlich Washington (P1) und seine beiden Partner durch.

Das Vetorecht

Neben der Permanenz ihrer Position ist es das Vetorecht, auf das sich die P5 als stärkstes Instrument ihrer institutionellen Macht stützen.²⁰ Wird es in öffentlicher Sitzung eingelegt, ist so ein Veto unübersehbar, aber viel häufiger wird das Instrument in unterschiedlichen Konstellationen, die wenig bekannt sind und selten kommentiert werden, „unsichtbar“ eingesetzt.

Ein förmliches Veto wird heutzutage kaum eingelegt – im Zeitraum 2012-2016 lediglich acht Mal. Manchmal macht ein P5-Mitglied allein ohne die Unterstützung eines der anderen und gegen den Willen vieler, wenn nicht aller Gewählten Mitglieder von

19 2010 im Privatgespräch.

20 Das Veto ist ein Negativvotum, mit dem ein Tätigwerden des Rates verhindert werden kann, für das ansonsten eine Mehrheit von mindestens neun der fünfzehn Ratsmitglieder erforderlich ist. Falls eine vorgeschlagene Maßnahme diese Neun-Stimmen-Schwelle verfehlt, zählt das Negativvotum eines Ständigen Mitglieds nicht als Veto. Die Enthaltung oder Abwesenheit eines P5-Mitglieds kann das Inkrafttreten eines mit der erforderlichen Mehrheit zustande gekommenen Ratsbeschlusses nicht verhindern.

seinem Vetorecht Gebrauch.²¹ Die USA haben im Lauf der Jahre elf solcher einsamen Vetos zur Palästinafrage eingelegt und so verhindert, dass der Rat in dieser existenziellen Frage effektiv tätig werden konnte. Von 1946 bis Ende 2016 haben die P5-Mitglieder 277 „förmliche Vetos“ eingelegt.²² Das Instrument wurde nicht zu jeder Zeit gleich häufig eingesetzt, doch die Vetomacht ist immer ein zentrales Element der Ratstätigkeit geblieben.

Unkritische Wissenschaftler und Diplomaten verteidigen das Vetorecht mit dem Argument, es sei erforderlich, um die „vitalen Sicherheitsinteressen“ der Großmächte zu schützen und solchermaßen ihre Mitwirkung in den Vereinten Nationen sicherzustellen.²³ Die Erfahrung spricht allerdings dafür, dass die P5 von ihrem Vetorecht aus mancherlei Gründen Gebrauch machen, die oft zweitrangig und kaum „lebenswichtig“ sind. Einundvierzigmal wurde ein Veto zu dem Zweck eingelegt, die Aufnahme bestimmter Länder in die Vereinten Nationen zu verhindern – ein demonstrativer Akt, der aber längerfristig stets sein Ziel verfehlt.²⁴ Die Sowjetunion legte fünfmal gegen die Aufnahme Italiens und dreimal gegen diejenige Portugals ihr Veto ein; die Vereinigten Staaten blockierten auf diese Weise viermal das Aufnahmeverfahren.

21 Im Folgenden werden wir zur Bezeichnung der in der Charta „Nichtständige Mitglieder“ genannten zehn Ratsmitglieder den Begriff „Gewählte Mitglieder“ verwenden oder abgekürzt von den „E10“ sprechen. Beide Bezeichnungen sind bei den Vereinten Nationen gebräuchlich.

22 United Nations, Dag Hammarskjöld Library, Security Council Veto List, <http://research.un.org/en/docs/sc/quick>. Viele Autoren richten ihr Augenmerk ausschließlich auf tatsächlich eingelegte Vetos. Das kann sich, wie wir sehen werden, recht irreführend auswirken.

23 Um welche Art „vitaler Sicherheitsinteressen“ es sich da handeln kann, lässt sich mit eklatanten Beispielen illustrieren, als da wären: das britisch-französische Veto gegen die Sicherheitsratsresolution zur Suezkrise (1956), die sowjetischen Vetos in der Ungarnkrise (1956) und in Sachen Afghanistan (1980) sowie die amerikanischen Vetos in den Fällen Grenada (1983) und Panama (1989). Vgl. die Protokolle der Sicherheitsratssitzungen vom 30. Oktober 1956, 4. November 1956 sowie vom 7. und 9. Januar 1980.

24 Liste der UN-Vetos, ebd.

Vietnams, einmal legten sie ihr Veto gegen Angolas Aufnahme ein. Doch alle genannten Länder sind schließlich doch UN-Mitglieder geworden.²⁵ Förmliche Vetos haben symbolische Funktionen. Sie übermitteln, wie es heißt, „Botschaften“ und unterstreichen den Status des Landes, das sie einlegt.

Die P5 haben ihr Vetorecht eingesetzt, um bestimmte Themen von der Ratsagenda auszuschließen, um populären Kandidaten für den Posten des Generalsekretärs den Weg zu verlegen, um Fehlritte ihrer Verbündeten zu decken, die Durchsetzung bestimmter Ratsbeschlüsse zu blockieren und für viele andere Zwecke, die – wie im Folgenden detailliert zu zeigen sein wird – der Gerechtigkeit und gemeinverträglichem Verhalten im internationalen System abträglich sind. Reformen haben ein ums andere Mal versucht, die P5 zur Einhaltung der Grenzen zu bewegen, die die Charta dem Vetogebruch setzt. Auch wurde versucht, die P5 davon abzubringen, in bestimmten Zusammenhängen, etwa bei der Wahl des Generalsekretärs, bei der Festlegung der Tagesordnung oder in Krisen, die Genozidgefahren bergen, von ihrem Vetorecht Gebrauch zu machen. Doch derartige Bemühungen haben nichts gefruchtet.²⁶

Die Charta enthält Einschränkungen des Vetogebruchs, aber die P5 setzen sich darüber hinweg. So sollen sich bei Ratsentscheidungen über Konflikte „die Streitparteien der Stimme enthalten“.²⁷ Diese Bestimmung könnte den Vetoinsatz der P5 in einer Reihe von Konflikten, in die sie unmittelbar verwickelt sind, begrenzen. Auch in „Verfahrensfragen“ wie etwa der, welche Themen auf die Tagesordnung

25 Ebd.

26 So ist einer Mitteilung des französischen Außenministeriums zufolge die UN-Delegation dieses Landes 2013 in Gespräche mit den anderen Ständigen Mitgliedern über die Möglichkeit eingetreten, in Genozidfällen freiwillig auf das Vetorecht zu verzichten. Diese Initiative wurde in der Generalversammlung am 25. September 2014 offiziell bekanntgegeben und diskutiert, hat aber bisher keine Folgen gezeitigt.

27 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 27, Absatz 3.

gesetzt werden, ist es nach dem Wortlaut der Charta verboten, Vetos einzulegen.²⁸ Doch in der Praxis verletzen die P5 diese Vorschriften systematisch, und niemand hat es bisher vermocht, sie zu deren Beachtung zu veranlassen.

Die P5 benutzen ihre Vetomacht hauptsächlich als Drohung – in vertraulichen Konsultationen und Verhandlungen. Während es in den letzten Jahren weniger förmliche Vetos gab, sind Veto-Androhungen so gebräuchlich wie eh und je oder sogar noch üblicher geworden. Die P5 setzten sie regelmäßig ein, um Resolutionen zu blockieren oder abzuändern, subtile Vorrechte zu wahren, Agenden abzuwandeln, Aktionen zu stoppen oder auf andere Weise die Ratspolitik massiv zu beeinflussen. Man hat diese Praxis als „verdecktes Veto“ („Hidden Veto“) oder „heimliches Veto“ („Closet Veto“) bezeichnet. Céline Nahory formuliert es so: „Indem sie im Vorfeld einer Abstimmung vertrauliche Warnungen streuen, können die P5 andere Ratsmitglieder ‚überzeugen‘, dass sie ihre Position ändern sollten, und die Weltöffentlichkeit dennoch ihrer guten Absichten versichern.“²⁹ Der südkoreanische Botschafter Park Soo Gil erklärte vor der Generalversammlung: „Wir alle wissen, dass die eigentliche Macht des Vetorechts darin besteht, mit seiner Anwendung zu drohen.“³⁰

Diplomaten, die im Rat gearbeitet haben, berichten, dass das verdeckte Veto jede Verhandlung, jede Erklärung und jede Aktion überschattet. Wie der jamaikanische Botschafter Curtis Ward einmal in einer Ratsdebatte sagte, „entscheidet [...] die bloße Gegenwartigkeit der Vetodrohung oder seiner möglichen Anwendung [...] über die Art und Weise, in der der Rat seine Geschäfte führt“.³¹ Und der

28 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 27, Absatz 2.

29 Céline Nahory, *The Hidden Veto* (Global Policy Forum: New York, 2004).

30 Erklärung zur Open-ended Working Group on Security Council Reform of the General Assembly, 22. Mai 1996.

31 Erklärung auf der Nachbereitungssitzung (Wrap-Up Session) des Sicherheitsrats am 31. August 2001, S/PV.4363, S. 7.

ehemalige UN-Botschafter Singapurs Kishore Mahbubani schreibt, das verdeckte Veto komme „fast täglich“ zum Einsatz.³² Viele, die sich über den Rat äußern, zerbrechen sich endlos den Kopf über das förmliche Veto, scheinen darüber aber ganz zu vergessen, dass das verdeckte Veto viel maßgeblicher ist.

Es gibt noch weitere Versionen des Vetos, etwa die, im Wahlverfahren für das Amt des Generalsekretärs heimlich davon Gebrauch zu machen; ferner das „Doppelveto“, wie Experten es nennen, oder das „umgekehrte Veto“ („Reverse Veto“).³³ Auch ein „Konsensveto“ kommt vor, bei dem ein Konsensverfahren es den P5 ermöglicht, einen Ratsausschuss lahmzulegen oder die Programmentwicklung zu blockieren. Schließlich gibt es noch das „verinnerlichte Veto“, wie man es nennen könnte, wenn Gewählte Mitglieder nur, weil sie keine Vetodrohung provozieren möchten, bestimmte Themen gänzlich meiden. Derartige Vetos, vetoartige Manöver und verinnerlichte Vetos kommen in der Gesamtrechnung der Vereinten Nationen nicht vor und lassen sich ja auch zahlenmäßig offiziell gar nicht erfassen.

Die Mitglieder der P5 machen ständig von all diesen Vetoformen Gebrauch, selbst wenn das bedeutet, wesentliche Konflikte zu vernachlässigen oder wenn, schlimmer noch, schreckliche Konsequenzen drohen. Als im Frühling 1994 die inneren Spannungen in Ruanda rapide zunahm, drängten einige Gewählte Mitglieder des Rats darauf, die kleine UN-Beobachtertruppe in diesem afrikanischen Land zu verstärken. Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten verhinderten dies, indem sie „verdeckte Vetos“ einsetzten, um die Krise herunterzuspielen und ein Tätigwerden des Rates zu unterbinden. Auch als das massenhafte Morden zunahm,

32 Kishore Mahbubani, Council Reform, in: Von Einsiedel, Security Council, S. 158.

33 Zum „Doppelveto“ vgl. Sievers, Procedure, S. 318-327; zum „Reverse Veto“ vgl. Bardo Fassbender, UN Security Council Reform and the Right of Veto (Den Haag: Kluwer, 1998), S. 338.

verhinderten sie die Verwendung des Begriffs „Genozid“, weil sie fürchteten, der Rat könnte damit internationale Vertragsverpflichtungen gemäß der Genozidkonvention auslösen. Schließlich tat der Rat gegen die sich abzeichnende Katastrophe gar nichts. Während das entscheidungsmächtigste Gremium der Vereinten Nationen derart an Veto-Paralyse litt, starben in Ruanda Hunderttausende.³⁴

Vertraulichkeit und Geheimhaltung

Die P5 operieren am liebsten im Verborgenen. Die große Zone, die im UN-Hauptquartier für den Sicherheitsrat reserviert ist, ist Sperrgebiet für alle, die nicht einer der Ratsdelegationen angehören oder UN-offiziell tätig sind. Diese Barriere, die alle nicht im Rat sitzenden Diplomaten ausschließt, nährt unter den derart Privilegierten das Gefühl, Mitglieder eines exklusiven Clubs zu sein, dessen Geheimnisse man als Gegenleistung für das Privileg, dabei sein zu dürfen, strikt wahren muss. Andererseits leiden viele Diplomaten unter ihrer Exklusion, wenn sie draußen bleiben müssen, obwohl der Rat sich mit für sie wichtigen Dingen beschäftigt.

Natürlich hat der Rat auch seine Schauseite. Er veranstaltet viele offizielle Zusammenkünfte, die der Presse, den Mitgliedstaaten und ausgewählten Besuchern offenstehen, aber die Mehrzahl dieser Veranstaltungen trägt kaum dazu bei, mehr Transparenz zu schaffen. Zwar wird auf einigen dieser Sitzungen ernsthaft debattiert, aber die meisten sind kurz und beschränken sich auf die Abstimmung über eine Resolution. Da der Rat sich in jeder Sitzung lediglich je einem Thema widmet, tritt er häufig mehrmals am Tage zusammen. So

34 Vgl. Colin Keating, Rwanda: an Insider's Account, in: The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century (Boulder: Lynne Rienner, 2004), hgg. von David M. Malone, S. 500-511. Vgl. auch Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda, S/1999/1257 (15.12.1999).

absolvierte er etwa am 24. März 2016 im Zeitraum von fünfundzwanzig Minuten drei Sitzungen, wobei er der Welt abgesehen von der wie üblich einmütigen Annahme zweier Resolutionen keinerlei Aufschluss über seine Vorstellungen bot. In den ersten drei Monaten desselben Jahres gab es sechs Tage, an denen der Rat drei kurze Sitzungen durchführte und einen – den 14. Januar – an dem es nicht weniger als vier waren.³⁵ Eine der wichtigsten Resolutionen der Ratsgeschichte wurde in einer Sitzung verabschiedet, die gerade mal drei Minuten dauerte, den Hammerschlag zur Eröffnung und zum Abschluss inbegriffen.³⁶

Die P5 bevorzugen es, die meisten Ratsgeschäfte hinter verschlossenen Türen abzuwickeln, so dass es keine Berichte über die dort geführten Diskussionen gibt. Diplomatie ist sicherlich auf ein gewisses Maß an Vertraulichkeit angewiesen, doch der Rat hat stets mehr im Verborgenen operiert als einem Gremium zugestanden werden kann, das allen UN-Mitgliedstaaten gegenüber und den Bürgerinnen und Bürgern, die diese vertreten, verantwortlich ist. Die Heimlichtuerei gestattet es den P5, eigennützige Aktivitäten – etwa bei der Arbeitsplanung, der Beurteilung von Konfliktlagen und der Ausarbeitung strategischer Entscheidungen – dem Blick der Öffentlichkeit zu entziehen. Sie führt auch dazu, dass der Rat einmütiger zu arbeiten scheint als den Tatsachen entspricht, weil die Gewählten Mitglieder Sorgen und abweichende Auffassungen zumeist nur unter dem Deckmantel der Vertraulichkeit äußern.

35 United Nations, Security Council, „Meetings Records“ – ein Verzeichnis auf der UN-Website in der Verantwortung der Hauptabteilung Presse und Information: www.un.org/en/sc/meetings.

36 Mit Resolution 1373 des Sicherheitsrats (vom 28. September 2001) wurde der Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus (Counter-Terrorism Committee) geschaffen, der dem Rat beträchtlichen Einfluss auf die Rechtssysteme aller Staaten verschaffte – also eine erhebliche Ausweitung der Rechtsbefugnisse des Rates darstellt.

Zur Wahrung der Vertraulichkeit haben die P5 eine Reihe von Arrangements entwickelt, die unterschiedlichen Situationen gerecht werden sollen. Das wichtigste Format ist allerdings die „Consultation of the Whole“. Alle fünfzehn Ratsmitglieder, Ständige und Gewählte, kommen dazu in einem separaten Raum – nicht im Sitzungssaal – zusammen, um miteinander über Krisen und Resolutionen zu diskutieren. In diesen vertraulichen Zusammenkünften verbringen die Delegierten viel mehr Zeit als in förmlichen Sitzungen. Ferner gibt es Vertrauliche Sitzungen, geschlossene Veranstaltungen ohne Protokoll, und auch die zahlreichen „subsidiären Gremien“ halten „Off-the-record“-Sitzungen ab. In Ermangelung eines Protokolls können Nichtteilnehmer sich kein Bild vom Ablauf der Debatten machen und kein Urteil über die Ratsmitglieder und ihre Tätigkeit bilden. Selbst für die jeweiligen Gewählten Mitglieder existieren keine Aufzeichnungen, denen sie entnehmen könnten, ob es etwa Präzedenzfälle gibt. Die Mitglieder der P5 können deshalb Nichtmitgliedern des Rates (oder auch Medienvertretern) ihre eigene Version vertraulicher Ratsaktivitäten vermitteln, ohne dass zureichende Verifikationsmöglichkeiten bestehen.

Der Rat kennt viele Varianten der Geheimhaltung. Eher informeller Natur sind Wochenendausflüge, Arbeitssessen mit dem Generalsekretär, Dienstreisen und andere Begegnungen unter Beteiligung aller oder der meisten Ratsmitglieder. Es gibt auch viele Privatgespräche und vertrauliche Unterhandlungen. Ganz unverhofft werden plötzlich wichtige Resolutionen vorgelegt. Ressentiments und das Gefühl, außen vor gehalten zu werden, erfüllen in der Folge die reguläre UN-Mitgliedschaft. Selbst Länder, die starke Truppenkontingente für Peacekeeping-Missionen stellen, wissen kaum, was wirklich vorgeht. Gelegentliche Briefings durch Ratspräsidenten haben keine Abhilfe geschaffen.

Wiederholte Reformbestrebungen seitens Gewählter Mitglieder richten sich auf mehr Transparenz der Ratsarbeit durch die Vermehrung von uneingeschränkt öffentlichen Sitzungen – besonders durch Sitzungen, die wirklich Einblick in die Überlegungen und strategischen Optionen des Rates gewähren. Eine Neuerung der 1990er Jahre waren die „Orientierungsdebatten“, und Anfang der 2000er kam es zu Nachbereitungs-Sitzungen („Wrap-Up-Meetings“).³⁷ Jede dieser Initiativen zielte darauf ab, dass der Rat sich in einem öffentlichen Rahmen selbstkritisch mit seiner Tätigkeit befasst. Den P5 gefielen solche Vorstöße gar nicht. In einer Nachbereitungsdebatte warf Botschafter Stuart Eldon aus Großbritannien anderen Ratsmitgliedern vor, den Eindruck zu erwecken, dass „alles ganz schrecklich“ sei.³⁸ Anders gesagt: Kritisch über den Rat nachzudenken gehöre sich nicht. So überrascht es nicht, dass beide Initiativen einschiefen und seither kaum wieder aufgegriffen worden sind.

Agenda-Kontrolle und Arbeitsplanung

Die Mitglieder der P5 setzen ihr Vetorecht und andere Druckmittel regelmäßig ein, um sowohl die Agenda der Ratssitzungen als auch das monatliche Arbeitsprogramm des Sicherheitsrats zu bestimmen. In dieser Türsteherfunktion verhindern oder vertuschen die P5 unerwünschte Diskussionen oder sorgen dafür, dass sie ins Leere laufen. Das Gleiche gilt für Themen, die in ihren Augen unbemerkt bleiben oder vergessen werden sollten. Dutzende von Konflikten sind auf diese Weise vertuscht oder vernachlässigt worden. Diese Blockadehaltung verstößt eindeutig gegen die

37 Beispielsweise zu der aufschlussreichen Erörterung afrikanischer Konflikte in der 4766. Sitzung (30. Mai 2003).

38 S/PV.4363, S. 15.

Charta, sowohl dem Buchstaben wie dem Geiste nach, aber die P5 kümmert das nicht.³⁹

In den ersten Jahrzehnten seines Bestehens ging es Großbritannien und Frankreich besonders darum, den Rat aus ihren Kolonialkriegen herauszuhalten. Frankreich gelang es 1952, die Befassung des Rates mit seinem Vorgehen gegen die tunesische Unabhängigkeitsbewegung und 1953 mit ähnlichen Vorgängen in Marokko zu blockieren – im ersteren Fall nach dreitägigem hitzigen Ringen im Rat um Verfahrensfragen, im letzteren nach sechstägiger Debatte.⁴⁰ 1956 wurde verhindert, dass Frankreichs algerischer Kolonialkrieg auf die Tagesordnung kam.⁴¹ Großbritannien verhielt sich natürlich nicht anders. Durch eine Mixtur aus förmlichen Vetos, verdeckten Vetos, prozeduralen Manövern und der Mobilisierung einer ausreichenden Anzahl von Ratsmitgliedern zu ihrer Unterstützung schafften es die Kolonialmächte, ungeschoren zu bleiben.

Doch Großbritannien und Frankreich waren unter den P5 nicht die einzigen, die unbequeme Debatten oder Aktivitäten zu vermeiden suchten. Die Sowjetunion hielt den Rat aus den politischen Krisen in ihrer osteuropäischen Einflussphäre so weit wie möglich heraus, so aus der tschechischen Krise von 1948, der Ungarnkrise (1956) und der Krise des Prager Frühlings (1968).⁴² In der Kaschmirkrise führte die sowjetische Unterstützung Indiens zu einer Blockade des Rats, als der Vertreter Moskaus 1962 sein Veto gegen eine Resolution einlegte.⁴³ Die Vereinigten Staaten ihrerseits

39 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 27, Absatz 2.

40 Sievers, Procedure, S. 213, 212, vgl. auch S. 214f.

41 Vgl. die Sicherheitsratsdebatte vom 26. Juni 1956 (S/PV.730).

42 In der ersten Tschechoslowakei-Krise machte die Sowjetunion am 24. Mai 1949 zweimal von ihrem Vetorecht Gebrauch, in der Ungarn-Krise gab es am 4. November 1956 ein sowjetisches Veto und in der Krise des „Prager Frühlings“ am 22. August 1968. Zur Tschechoslowakei-Debatte vgl. S/PV.268.

43 Am 22. Juni 1962.

konnten den Rat bei vielen Themen, die Washington im Hinblick auf seine globalen Interessen für wesentlich hielt, von einer Prüfung und Einschaltung abhalten, darunter neben vielen anderen der Konflikt mit Kuba (insbesondere 1961-62) und der Vietnamkrieg (1955-75).⁴⁴

Immer wieder hat der Rat bei vielen ernststen Krisen weggeschaut, selbst bei solchen, die jahrzehntelang andauerten, Zehntausende das Leben kosteten, große Fluchtbewegungen auslösten, Dörfer und Städte verwüsteten und eine ernsthafte Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellten. Zwei Forscher, Peter Wallensteen und Patrick Johansson, haben sich im Einzelnen mit diesem Sachverhalt befasst und eine Reihe neuerer „verdeckter“ Konflikte aufgelistet – Algerien, Tschetschenien, Kolumbien, die Philippinen (Mindanao), Sri Lanka und die Türkei (Kurdistan).⁴⁵ In den meisten dieser Fälle und in weiteren, die hinzugefügt werden könnten, suchte eines der P5-Mitglieder – oder mehrere – einen Verbündeten oder Klientelstaat (und sich selbst) vor peinlichen Untersuchungen zu bewahren.

Obwohl die Charta eindeutig festlegt, dass die P5 nur in „inhaltlichen“ Fragen (im Unterschied zu „prozeduralen“) ihr Veto einlegen dürfen,⁴⁶ haben die P5 immer wieder die Befassung mit heiklen Fragen durch Rechtsbeugung blockiert. Die Sowjets zeigten sich schon in San Francisco an der Möglichkeit, Themen von der Agenda fernzuhalten, interessiert, während die USA demgegenüber seinerzeit so etwas wie „Freiheit der Meinungsäußerung“ postulierten. Doch in der Praxis gaben die Demokratien diese Haltung – für eine offene Agenda einzutreten – bald auf. Alle P5-Mitglieder

44 Zur Kuba-Blockade vgl. S/PV.991 (30. Januar 1962) und zu Vietnam die Debatte am 1. Februar 1966.

45 Peter Wallensteen und Patrick Johansson, *The U.N. Security Council: Decisions and Actions*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 45.

46 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 27, Absätze 2 und 3.

haben sich lange Zeit – zumindest wenn es ihnen so passte – darauf versteift, dass eine Abstimmung darüber, ob eine Frage „prozeduraler“ Natur ist oder nicht, „substanziell“ und deshalb ein Anwendungsfall für das Vetorecht sei.

Auch auf mancherlei andere Art üben die P5 ihre Verhinderungsmacht in Sachen Agenda und Arbeitsprogramm aus. Sie können den Generalsekretär unter Druck setzen, bestimmte Fragen nicht dem Rat vorzulegen (obwohl dies der Charta widerspricht).⁴⁷ Oder sie einigen sich in ihren vertraulichen Koordinierungssitzungen mit Kuhhandelmethoden darauf, heikle Fragen zu meiden. Sie können einzelne Botschafter aus dem Kreis der Gewählten Mitglieder ansprechen und vertraulich davor warnen, sich für Tabuthemen stark zu machen. Und schließlich können sie in den Vertraulichen Konsultationen, in denen „Konsens“-Zwang herrscht, ganz einfach gegen die vorgeschlagene Agenda stimmen.

Während des Iran-Irak-Krieges (1980-88) versuchte der Iran, die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats darauf zu lenken, dass der Irak Chemiewaffen einsetzte.⁴⁸ Doch damals unterstützten die Vereinigten Staaten den Irak und versorgten ihn mit konventionellen Waffen, Chemiewaffen-Ausgangsstoffen und Zielplanungsexpertise. Auch drei andere P5-Mitglieder – Frankreich, England und die Sowjetunion – unterstützten seinerzeit den Irak, und eine britische Firma baute dort sogar eine Fabrik zur Produktion von Senfgas und Nervengas.⁴⁹ Washington und die anderen wünschten, dass der Rat der Angelegenheit möglichst wenig Aufmerksamkeit schenke, und so geriet der Generalsekretär unter massiven Druck, sich nicht zu äußern. Obwohl UN-Inspektoren den Einsatz

47 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 100, Absätze 1 und 2.

48 Javed Ali, *Chemical Weapons and the Iran-Iraq War: a case study in non-compliance*, in: „The Nonproliferation Review“, Frühjahr 2001, S. 43-58.

49 David Leigh und John Hooper, *Britain's Dirty Secret*, in: „The Guardian“, 6.3.2003. Auch Deutschland hat den Irak seinerzeit unterstützt.

chemischer Waffen bestätigten,⁵⁰ beschränkte sich der Rat auf leere Gesten, darunter zwei schwache Präsidentenerklärungen (im März 1984 und im März 1986), bis schließlich 1987 – im achten Jahr des Konflikts – eine Resolution die erschöpften Kriegsparteien aufrief, einen bereits ausgehandelten Waffenstillstand einzuhalten.⁵¹

Die P5 nutzen ihre Kontrolle der Ratsagenda dazu, Präsentationen hochrangiger Vertreter der Vereinten Nationen oder diesen verbundener Institutionen zu verhindern – oder solche Auftritte in geschlossene Sitzungen zu verbannen. Das Amt eines Hohen Kommissars für Menschenrechte wurde 1993 geschaffen, aber erst Ende 1999 öffnete der Rat seine Türen für ein Briefing durch diesen wichtigen Amtsträger.⁵² Offensichtlich fürchteten die P5-Mitglieder, der Hochkommissar werde Themen ansprechen, die sie in Verlegenheit bringen oder Präzedenzfälle für künftige Peinlichkeiten schaffen könnten. Anhörungen des Hochkommissars finden bis heute hinter verschlossenen Türen statt.

Singapurs Botschafter Kishore Mahbubani berichtet, wie er als Ratspräsident eine ähnliche Blockade erlebte. Im Mai 2002 wollte er eine öffentliche Anhörung des IGH-Präsidenten ansetzen und dachte, das Vorhaben würde alsbald gebilligt werden. Als er die Sache bei vertraulichen Konsultationen zur Sprache brachte, äußerte der US-Delegierte sich jedoch ablehnend. Die anderen Ratsmitglieder allerdings scheuten sich, die Vetolinie zu überschreiten, und ließen

50 Ali, *Chemical Weapons*, bezieht sich auf zwei separate UN-Inspektionsmissionen in den Jahren 1984 und 1988. Das erste, vom UN-Generalsekretär entsandte Inspektionsteam wurde im März 1984 tätig.

51 Resolution 598 (vom 20. Juli 1987). Aufschlussreich ist ein Vergleich des Schweigens über irakische Massenvernichtungswaffen, das der Rat zu jener Zeit wahrte, mit der späteren Erregung über das gleiche Thema. Diese setzte 1990 ein und erreichte Anfang 2003 ihren Höhepunkt. Was sich zwischenzeitlich geändert hatte, waren vor allem die politischen Präferenzen der P2.

52 Joanna Weschler, *Human Rights*, in: *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner, 2004), hg. von David M. Malone, S. 65.

den Vorschlag passieren. Die Anhörung fand dann hinter verschlossenen Türen statt, im Rahmen einer Vertraulichen Sitzung.⁵³ Vierzehn Jahre später gibt es diese unmögliche Praxis immer noch. Im Oktober 2016 kam der Rat erneut mit dem Präsidenten des Gerichtshofs zusammen, und auch diesmal geschah dies hinter verschlossenen Türen.⁵⁴

Seit Mahbubanis Amtsperiode im Rat kontrollieren die P5 die Ratstätigkeit noch rigider. Traditionell war es der Ratsvorsitzende, der das monatliche Arbeitsprogramm beaufsichtigte, nachdem er sich mit allen Ratsmitgliedern beraten hatte. Das bedeutete, dass während zehn von fünfzehn Monaten ein nicht den P5 angehörender Vorsitzender das Arbeitsprogramm kontrollierte und darauf bestehen konnte, dass bestimmte Themen behandelt wurden. Doch irgendwann nach dem Jahr 2000 haben die P5 das Verfahren einseitig dahingehend geändert, dass das Arbeitsprogramm nunmehr vom gesamten Rat im Konsens verabschiedet werden muss. Dies verschafft den P5 ein neuartiges Quasi-Vetorecht, das sie zuvor nicht besaßen, und einen noch festeren Zugriff auf alles, womit der Rat sich befasst, und darauf, wann etwas zum Beratungsgegenstand werden kann.⁵⁵

Resolutions-Kontrolle

Resolutionen spielen in der Arbeit des Sicherheitsrats eine zentrale Rolle, da dessen Tätigwerden zumeist in dieser Form fixiert wird.

- 53 Mahbubani, *Council Reform*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 158; auch in Mahbubani, *The Permanent and Elected Council Members* (in Malone, *Security Council*, S. 259) kommt der Botschafter auf diesen Vorgang zu sprechen.
- 54 Diese Begegnung fand am 26. Oktober 2016 statt, wie das Arbeitsprogramm des Rates vermerkt. Ein Wortprotokoll existiert natürlich nicht.
- 55 Colin Keating, *Power Dynamics Between Permanent and Elected Members*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 146. Mehr dazu weiter unten.

Jede Peacekeeping-Mission, Sanktionsregelung und Sonderinitiative, die der Rat unternimmt, beginnt mit einer Resolution und wird im Laufe der Zeit mit weiteren Resolutionen fortgeführt. Sicherheitsratsresolutionen wiegen besonders schwer, weil sie „rechtsverbindlich“ sind – das heißt, folgt man der Charta, dass sich im Grunde alle Mitgliedstaaten an sie halten müssen.⁵⁶

Während des Kalten Krieges – in einem Zeitraum von 45 Jahren – produzierte der Sicherheitsrat insgesamt 799 Resolutionen, also gerade mal 15 pro Jahr.⁵⁷ Als die Verständigungsbereitschaft zwischen den P5-Mitgliedern nach 1991 wuchs, beschleunigte sich der Rhythmus dramatisch. Im Verlauf der folgenden 25 Jahre verabschiedete der Rat 1700 Resolutionen – 68 pro Jahr!⁵⁸ Obwohl der Ausstoß sich in jüngster Zeit wieder etwas verringert hat, produziert der Rat weiterhin mindestens eine Resolution pro Woche – ein beachtliches Arbeitstempo, wenn man die Sorgfalt berücksichtigt, mit der Resolutionstexte entworfen und beraten werden.

Sicherheitsratsresolutionen durchlaufen ein scharf kontrolliertes Verfahren. Außenstehende glauben vielleicht, dass jedes Ratsmitglied die Initiative zu einer Resolution ergreifen und um deren Unterstützung werben kann, aber dem ist durchaus nicht so. Einem angesehenen Beobachter zufolge werden Resolutionen typischerweise von den P5 „vorgekocht“, ohne dass die Gewählten Mitglieder eine Chance hätten, „effektiv zu ihrem Inhalt beizutragen“.⁵⁹

Heutzutage steht am Anfang jeder Resolution, von einer Handvoll Ausnahmen abgesehen, eine Diskussion zwischen den „P3“

56 Nicht jeder Resolution kommt der gleiche Verbindlichkeitsgrad zu, und welche Elemente die Verbindlichkeit erhöhen oder vermindern ist umstritten. Manche Experten sind der Auffassung, dass Resolutionen unter Kapitel VII der Charta (und solchen, die Worte wie „entscheidet“ enthalten) der höchste Verbindlichkeitsgrad zukommt.

57 United Nations, Security Council, Documents, Security Council Resolutions, www.un.org/en/sc/documents/resolutions.

58 Ebd.

59 Colin Keating, *Power Dynamics*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 145.

(USA, Großbritannien und Frankreich), manchmal sogar nur zwischen den „P2“ (den USA und Großbritannien). Russland und China werden in diesem Stadium nicht angehört, und die Gewählten Mitglieder haben praktisch überhaupt nichts zu sagen. Nach den Vorgesprächen wird mit der Ausarbeitung eines Entwurfs begonnen – meistens in der britischen Delegation.⁶⁰

Seltsamerweise werden die für Sicherheitsfragen zuständigen Abteilungen des UN-Sekretariats bei der Ausarbeitung von Resolutionsentwürfen in der Regel kaum zu Rate gezogen – obwohl es doch das Sekretariat ist, von dem man die Ausführung des Beschlossenen erwartet. Ebenso wenig konsultiert man die UN-Rechtsabteilung, deren Juristen möglicherweise sachdienliche Hinweise geben und rechtliche Probleme klären könnten. Der Entwurf wird dann zwischen „Sachverständigen“ der drei Delegationen und zwischen den drei Botschaftern besprochen. Möglicherweise zieht man auch Regierungsvertreter aus den drei Hauptstädten hinzu. Wenn der Text fertig ist, geht es in die nächste Runde. Der Zug verlässt den Bahnhof.

Erst in diesem Stadium kommen die beiden anderen Mitglieder der P5 endlich ins Bild. Die P3 möchten sicherstellen, dass diese anderen Vetomächte keine „Probleme“ machen, die Sache nicht verschleppen oder größere Änderungen verlangen oder gar (im schlimmsten Falle) ihr Veto androhen werden. An diesem Punkt zeigen die P3 sich deshalb zu einigen Änderungen bereit – um den „Geist der Kollegialität“ und das, was manchmal als „P5-Einigkeit“ beschworen wird, zu wahren. Vielleicht arrangiert man einige Gegengeschäfte nach dem Motto: „Wir werden diese Resolution

60 Großbritannien wird die meiste Erfahrung beim Resolutions-Entwerfen zugeschrieben. Das Land konzipiert eine größere Anzahl von Resolutionstexten als seine „Penholder“-Aufträge allein es erfordern würden. Mitte 2013 erklärte ein hochrangiges Mitglied der britischen UN-Delegation privatim, sein Land produziere über die Hälfte aller Resolutionen.

abschwächen, wenn Ihr bei der anderen stillhaltet.“⁶¹ Wenn Russland und China substanzielle Einwände geltend machen, kann es zu wochenlangen Verhandlungen, zu allerlei politischen Kalkulationen und Pressionen kommen. In manchen Fällen vergehen Monate, während die Krise, um die es geht, ungebremst anhält. Falls – und, wenn ja, sobald – die P5 sich schließlich einigen, tritt der Prozess in sein letztes, abschließendes Stadium ein. Jetzt endlich wird die Resolution den Gewählten Mitgliedern vorgelegt und üblicherweise gleichzeitig zur Abstimmung gestellt.

In den ersten Jahren nach dem Kalten Krieg – der „Reformdekade“, wie wir sie nennen könnten – gelang es den Gewählten Mitgliedern von Zeit zu Zeit, in diesem abschließenden Stadium eigene Inhalte einzubringen. Offenbar entwarfen sie gelegentlich sogar eigenständig einen Resolutionsentwurf. Der frühere UN-Botschafter Neuseelands Colin Keating hat kürzlich darüber geschrieben, wie zur Zeit seiner Ratsmitgliedschaft in den Jahren 1993-94 manchmal alle fünfzehn Botschafter in Sitzungen, in denen es um Resolutionsentwürfe ging, mit am Tisch des Beratungsraums saßen.⁶²

Die inhaltlichen Mitwirkungsmöglichkeiten, die sich den Gewählten Mitgliedern in den Reformjahren eröffnet hatten, schwan- den in den 2000er Jahren im Gefolge des Irakkrieges weitgehend dahin. Diese Entwicklung zeichnete sich in einer Ratssitzung vom August 2003 ab, als die USA und Großbritannien eine Irakresolution durchpeitschten. Bevor sie diese zur Abstimmung stellten, hatten sie

61 Vreeland und Dreher erwähnen einen russisch-amerikanischen Deal von 1992-93, bei dem Russland einer von den USA betriebenen Peacekeeping-Operation in Bosnien zustimmte und die Vereinigten Staaten sich im Gegenzug für einen großen Entschuldungskredit des IWF einsetzten. Vgl. James R. Vreeland und Axel Dreher, *The Political Economy of the UN Security Council: money and influence* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014). Kenner des Rates sagen, derartige Kuhhandelspraktiken seien dort üblich.

62 Keating, *Power Dynamics*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S.145-147. 1994 beklagte Keating in einer Rede, dass die P5 normalerweise nach dem Motto „take-it-or-leave-it“ verfahren.

lediglich die anderen P5-Mitglieder konsultiert. Nachdem die Abstimmung erfolgt und die Resolution pflichtgemäß abgenickt worden war, ergriffen fünf Botschafter Gewählter Mitglieder das Wort und beschwerten sich. Pakistans Botschafter Munir Akram sagte, dass „die Ratsbeschlüsse letztendlich von der Gesamtheit der Ratsmitglieder erörtert und gebilligt werden sollten“.⁶³ Der Protest der Botschafter gegen die Initiatoren der Resolution war höflich formuliert, aber der Sache nach eine scharfe Zurechtweisung.

Wenig später – wann genau wissen die Experten nicht zu sagen – führten die P3 eine als „Penholder“-System bekannte gewordene Regelung ein, die das Verfahren, in dem Resolutionen entworfen werden, enger fasst. Das sei „effizienter“, behaupteten die P3! Das neue Verfahren weist die Verantwortlichkeit für ein bestimmtes Thema jetzt einem bestimmten Mitglied zu, üblicherweise (nicht überraschend) einer der P3-Delegationen. Einer Auflistung aus dem Jahre 2016 zufolge stellen die P3 rund drei Viertel dieser 38 Penholder, während auf alle anderen Ratsmitglieder – einschließlich Russlands und Chinas – nur rund ein Viertel entfällt.⁶⁴ Mehrfachberufungen erschweren es, die Zahl der Penholderschaften exakt zu bestimmen, doch das Erscheinungsbild spricht für sich selbst. Auf die Klagen Gewählter Mitglieder hin haben die P5 wiederholt versprochen, die Penholder-Aufträge breiter zu streuen, aber wenn es dabei überhaupt Fortschritte gibt, dann quälend langsam.⁶⁵

63 In einer Ratssitzung am 14. August 2003 (S/PV.4808), S. 4-5.

64 Vgl. Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders 2016 auf der Internetseite des Security Council Report.

65 In einer Ratsdebatte über die Arbeitsweise des Gremiums am 19. Juli 2016 (S/PV.7740) kam eine Ausnahme vom Resolutionsmonopol der P5 zur Sprache. Fünf Gewählte Mitglieder hatten sich zusammengetan, um eine Resolution zu entwerfen und vorzulegen (Resolution 2286 vom 3. Mai 2016). Die Tatsache, dass dies ausdrücklich erwähnt und begrüßt wurde, unterstreicht den Seltenheitswert des Vorgangs. Dabei hatte der Rat schon achtzehn Monate vorher eine Note des Präsidenten gebilligt, in der dieser die Vermehrung der Zahl der E10-Penholder empfahl. (Note of the President, Dec. 17, 2012 – Document S/2012/937)

Heutzutage sind Entwurfssitzungen unter Beteiligung der Gewählten Mitglieder eine Seltenheit. Selbst solche Botschafter, die in Fachausschüssen den Vorsitz führen, werden heute in der Regel ignoriert, wenn die P3 Resolutionsentwürfe erarbeiten.⁶⁶ Die Gewählten Mitglieder bekommen eine Resolution, auf die die P5 sich verständigt haben, im Allgemeinen erst dann zu Gesicht, wenn sie förmlich eingebracht wird. In Ratskreisen nennt man dieses Verfahren „putting the text in blue“. In diesem Stadium lassen die Urheber oft überhaupt keine Änderungen mehr zu, weil der Text ein kompliziertes Arrangement zwischen den P5 darstelle, das nicht in Gefahr gebracht werden dürfe.⁶⁷

Selbst wenn Änderungen erlaubt würden, stünde für eine ernsthafte Bearbeitung viel zu wenig Zeit zur Verfügung. Normalerweise wird der Text nach einer Über-Nacht-Pause, spätestens aber vierundzwanzig Stunden nach seiner Einbringung zur Abstimmung gestellt. Das ist ein Zeitrahmen, innerhalb dessen die Gewählten Mitglieder es kaum schaffen können, den Text sorgfältig zu prüfen, Kommentare zu formulieren, sich mit befreundeten Ratsmitgliedern zu beraten und ihre Hauptstädte zu konsultieren (möglicherweise schläft, in einer anderen Zeitzone, der zuständige Minister gerade). Und für Verhandlungen reicht dieser Zeitrahmen schon gar nicht. Eine seriöse Erörterung des Textes ist eindeutig unmöglich. Und was den breiteren Kreis der UN-Mitgliedstaaten oder die allgemeine Öffentlichkeit betrifft, macht das schmale Zeitfenster undenkbar, dass diese intervenieren könnten.

Wenn der Vorsitzende die Resolution schließlich im Rat einbringt, können die P5 davon ausgehen, dass die Gewählten Mitglieder so gut wie klaglos tun, was von ihnen erwartet wird. Wenn es zur

66 Keating, *Power Dynamics*, S. 139-155.

67 Ein Text zum Thema „Penholders“, den der Security Council Report im Oktober 2016 veröffentlichte, bestätigt diese Einschätzung.

Abstimmung kommt, gehen alle Hände hoch. Die Resolution wird für beschlossen erklärt. In den letzten fünf Jahren sind 92 Prozent aller Resolutionen einstimmig oder „einmütig“, im Konsensverfahren, verabschiedet worden.⁶⁸ Das erinnert auf irritierende Weise an das Parlament eines Einparteienstaates, aber in Ratskreisen begrüßt man es als „Einheit in der Zielsetzung“ und als „starkes Signal“.⁶⁹

Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates sind also nicht, wie allgemein angenommen, Ergebnis der Beratungen eines Fünfzehner-Gremiums. Vielmehr handelt es sich im Wesentlichen um Produkte der drei Westmächte, wobei die USA wie stets den Ton angeben. Diese Drei maßen sich an, fast den gesamten politischen Prozess im Rat zu bestimmen – dessen Ergebnis dann als Willensbekundung der „internationalen Gemeinschaft“ ausgegeben wird und als höchste Ausformung des Völkerrechts.

Einflussnahme auf den Generalsekretär

Die Charta fordert die UN-Mitgliedstaaten auf, „den ausschließlich internationalen Charakter der Verantwortung des Generalsekretärs und der sonstigen [von der Organisation benötigten] Bediensteten zu achten“. Die Mitglieder, heißt es weiter, sollten „nicht versuchen, sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen“.⁷⁰ Die P5 kümmern sich allerdings nicht um solche Feinheiten. Ihr außerordentlicher Einfluss auf den Generalsekretär und

68 In der Fünfjahresperiode 2011-2015 wurden 92,5 Prozent aller Resolutionen des Rats im Konsensverfahren verabschiedet. Zur Datenbasis vgl. Security Council Report, Security Council Statistics in 2015, Abb. 1 und 2.

69 Einige Resolutionen oder sonstige Beschlüsse werden auf der Grundlage eines im Vorfeld erzielten Konsenses ohne Abstimmung gefasst, aber das berühmte Händehaben ist das gebräuchlichste Verfahren geblieben.

70 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 100, Absatz 2.

die Macht, die sie über dessen Exekutivbüro ausüben, erhöht ihr Durchsetzungsvermögen noch.

Der Generalsekretär – in der Organisation „SG“ genannt – spielt in der Ratsarbeit und generell in Sachen Frieden und Sicherheit eine große Rolle. Er bereitet die vorläufige Tagesordnung jeder Sitzung vor, unterrichtet den Rat über wichtige Angelegenheiten, macht ihm Vorschläge zur Behandlung internationaler Krisen und beaufsichtigt die Erarbeitung einer nicht enden wollenden Flut vom Rat angeforderter Berichte, von denen viele heikle politische Implikationen haben. Der SG benennt Beamte, Mediatoren und Emissäre, die sich mit Sicherheitsfragen befassen, und er oder sie führt die Oberaufsicht über das eigene Sekretariat des Rates, die Abteilung für Angelegenheiten des Sicherheitsrats (Security Council Affairs Division). Der SG nimmt häufig an Ratssitzungen teil und ergreift dort auch das Wort. Außerdem steht ihm formell die Besetzung höherer UN-Posten zu.⁷¹

In der Charta steht nur – ohne irgendwelche Verfahrensdetails –, dass der Generalsekretär „von der Generalversammlung auf Empfehlung des Sicherheitsrates ernannt“ werden soll.⁷² In der Praxis beherrscht der Rat den Wahlprozess. Er stimmt im Geheimen ab und präsentiert der Generalversammlung lediglich einen einzigen Kandidaten.

Noch nie hat die Generalversammlung den vom Rat präsentierten Kandidaten infrage gestellt, um mehr als einen Vorschlag gebeten oder beansprucht, im Wahlprozess eine wesentliche Rolle zu spielen. Im Jahr 2015 unternahm die Versammlung immerhin nach entsprechenden Kampagnen von Reformern einen kleinen Schritt. Sie verlangte von den Regierungen, die Namen und Qualifikationen

71 Einen guten Überblick über das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und Generalsekretär bietet Sievers, *Procedure*, S. 161-180.

72 Eine überaus gründliche Untersuchung der Entwicklung, die das Verfahren im Lauf der Jahre genommen hat, findet sich ebenda auf S. 404-415.

ihrer SG-Kandidaten öffentlich bekannt zu machen, und forderte die Kandidaten auf, sich öffentlich vorzustellen.⁷³ Siebzig Jahre mussten verstreichen, bis die Generalversammlung bereit war, so weit zu gehen. Doch auch 2016 lag die Kandidatenauswahl – obwohl als die transparenteste und inklusivste der gesamten UN-Geschichte gepriesen – wiederum voll in den Händen des Sicherheitsrates und wurde abgewickelt wie gewohnt.

Innerhalb des Rates selbst kontrollieren die P5 die Wahl durch ihr Vetorecht. Die Wahlen verlaufen in letzter Zeit folgendermaßen: Bevor die Amtszeit eines Generalsekretärs abläuft, organisiert der Ratspräsident vertrauliche Konsultationen und eine Reihe von Probeabstimmungen. In den späteren Runden erkennt man die P5-Voten an der Farbe ihrer Stimmzettel. Da es sich um informelle Probeabstimmungen während vertraulicher Zusammenkünfte handelt, gibt es kein Protokoll. Das ermöglicht es den P5-Mitgliedern, gegebenenfalls ganz unbeschwert ihr Vetorecht einzusetzen, ohne sich in der Öffentlichkeit das Neinsager-Stigma zuzuziehen.

Die Gewählten Mitglieder spielen in diesem Prozess keine große Rolle. Alle Aufmerksamkeit gilt den P5 und der Frage, auf wen sie sich verständigen können. Wenn die Probeabstimmungen schließlich zur Auswahl eines Kandidaten geführt haben, wird der Gewinner vom Rat offiziell „gewählt“ – immer noch hinter verschlossenen Türen, in einer förmlicheren Vertraulichen Sitzung. Manche vergleichen die SG-Wahl mit dem geheimnisumwobenen Prozess einer Papstwahl.⁷⁴

73 Resolution 69/321 der UN-Generalversammlung (22. September 2015), vgl. auch Resolution 68/307 (25. Juni 2015), Absätze 34-39, und den Brief der Vorsitzenden von Generalversammlung und Sicherheitsrat vom 15. Dezember 2015.

74 Der italienische UN-Botschafter Paolo Fulci wies, als er im Dezember 1966 eine Wahl-sitzung im Rat leitete, humorvoll darauf hin, dass das Ratsambiente ungeachtet gewisser Ähnlichkeiten, die es ja geben möge, bei Weitem nicht so anregend sei wie das der Sixtinischen Kapelle mit ihren Michelangelo-Fresken. Dort tritt bekanntlich das Kardinals-kollegium zur Papstwahl zusammen.

Obwohl im Wahlprozess eingelegte Vetos theoretisch geheim sind, werden sie in manchen Fällen publik. So verkündete Washington, als im Herbst 1996 die Wiederwahl des amtierenden Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali anstand, öffentlich, es werde gegen dessen Kandidatur sein Vetorecht einsetzen.⁷⁵ Nach mehreren Veto-Runden wurden schließlich andere Kandidaten vorgeschlagen. Am Ende wählte der Rat jemanden, den Washington damals favorisierte – Kofi Annan. In einem weiter zurückliegenden Fall hatte China dreizehn Abstimmungsrunden hindurch sein Veto gegen die Wiederwahl eines anderen Generalsekretärs eingelegt.⁷⁶ Die Bilanz lässt vermuten, dass die Vetos gegen die Wiederwahl eines amtierenden Generalsekretärs eingelegt wurden, weil die Amtsführung des Betreffenden bestimmten P5-Mitgliedern missfallen hatte. Mit ihrem Veto gegen Kandidaten, die ihnen nicht hinreichend gefügig waren, sandten sie ein Signal an alle künftigen Generalsekretäre aus: Hört auf uns oder, wenn nicht, tragt die Konsequenzen.

Durch ihre Voten und etwaige Vetos festigen die P5 im Wahlverfahren für die UN-Führungsfigur ihre Macht sowohl über die Person wie über das Amt. Sie manifestieren, dass sie – ihre Länder – es sind, die jegliche Initiative entweder zum Erfolg oder zum Scheitern führen können. Jedem Generalsekretär ist bewusst, dass die P5 von ihm erwarten, ihre Interessen und Sorgen sorgfältig zu beachten. In der Praxis steht der Generalsekretär durch häufige Telefonate und vertrauliche Begegnungen in engstem Kontakt mit den Botschaftern der P5. Nichts, was im Sicherheitsrat vor sich geht, war nicht zuvor Gegenstand ausgiebiger Diskussionen (und

75 Barbara Crossette, Round One in the U.N. Fight: A U.S. Veto of Boutros-Ghali, in: „New York Times“, 20.11.1996.

76 „Javier Perez de Cuellar of Peru: U.N. Secretary-General-designate“, United Press International, 12.12.1981.

Vorgaben) der P5 – und besonders der P1 – mit dem bzw. für den UN-Chef.⁷⁷

UN-Generalsekretäre legen sich normalerweise mit P5-Mitgliedern nicht an, doch es kann ihnen passieren, dass sie versehentlich eine rote Linie überschreiten oder nicht spüren. So etwas kommt sie dann entsprechend teuer zu stehen. Boutros Boutros-Ghali, der zunächst für eine 1992 beginnende Amtszeit gewählt worden war, zeigte sich Washington gegenüber nicht gefällig genug. Er galt dort als zu „frankreichfreundlich“ und zu wenig engagiert im Einsatz für US-gesponserte „Reformen“ und Strategien. Er kritisierte die USA, weil sie ihren Jahresbeitrag nicht zahlten, und er gab grünes Licht für die Veröffentlichung eines Menschenrechtsberichts über ein israelisches Massaker im Libanon. Washingtons rechter Flügel verachtete und verspottete ihn, zudem beschuldigte er ihn des Missmanagements. Obwohl er den Rückhalt der restlichen P5 und der UN-Mitgliedschaft im Allgemeinen genoss, scheiterte er, als er für die üblicherweise anschließende zweite Amtsperiode kandidierte, am Veto der unerbittlichen USA.⁷⁸

Boutros-Ghalis Nachfolger Kofi Annan galt als Mann der Vereinigten Staaten und ging mit der Supermacht vorsichtig um. Eine seiner ersten Amtshandlungen als Generalsekretär bestand darin, nach Washington zu reisen und den UN-Kritikern im Kongress seine Aufwartung zu machen. Fünf Jahre später wurde er wiedergewählt, doch in seiner zweiten Amtszeit erhob sich in Washington herbe Kritik, weil er, wie man dort fand, den amerikanisch-britischen

77 In seinem Bericht über die Vorgänge im Rat während des ruandischen Genozids spricht Colin Keating von der „persönlichen Neigung“ des Generalsekretärs, „schwierige Fragen selektiv mit einigen wenigen Ständigen Mitgliedern zu erörtern“. Vgl. Keating, Rwanda: an insider's account, in: Malone, Security Council, S. 503.

78 Vgl. etwa US Declared Veto of Boutros-Ghali Starts Race, InterPress Service (18.11.1996), und Eric Rouleau, Why Washington Wants Rid of Mr. Boutros-Ghali, in: „Le Monde Diplomatique“, November 1996.

Krieg im Irak nicht genügend unterstützte. Er hatte sich in einem Interview kritisch zu dem Thema geäußert und Präsident George W. Bush einen vertraulichen Brief geschrieben, in dem er von einem bevorstehenden US-Angriff auf die irakische Stadt Falludscha abriet. Bald wurden in Washington Stimmen laut, die Annans Rücktritt forderten und ihm zu Unrecht finanzielle Unregelmäßigkeiten anlasteten.⁷⁹

Ende Dezember 2004 bestellte eine Gruppe mächtiger amerikanischer „Freunde“, unter ihnen der frühere US-Botschafter Richard Holbrooke, den SG zu einem vertraulichen Gespräch in New York ein, wo sie ihm drei Stunden lang seine Fehlleistungen vorhielten und warnten, er werde in Washington Ärger bekommen. Eindringlich forderten sie, er solle unter seinen Mitarbeitern gründlich aufräumen.⁸⁰ Offenbar sagte man ihm, dass er anderenfalls mit seiner Absetzung rechnen müsse. Annans Stabschef Icbal Riza trat unverzüglich zurück und wurde durch einen britischen Kandidaten, Mark Malloch Brown, ersetzt, der dann die Kontrolle über die Personalpolitik übernahm. In der Folge wurden Annans wichtigste Mitarbeiter einer nach dem anderen ihrer Pflichten entbunden. Kieran Prendergast, der Chef der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten, den Washington für den anstößigen Brief an Bush verantwortlich machte, war der nächste, der gehen musste. Monatlang rollten im Sekretariat Köpfe und ein so zurechtgestutzter Annan machte bis zum Ende seiner Amtszeit weiter.

79 Der „Öl-für-Lebensmittel-Skandal“ hatte die Vereinten Nationen erschüttert, aber Annan konnte keine Verstrickung in die Sache nachgewiesen werden. Der eigentliche Skandal bestand in dem Arrangement, mit dem P5-Mächte ihren Unternehmen die entsprechenden Kontrakte zuschusterten. Eine lesenswerte kritische Bilanz des Skandals bietet Brian Urquhart, *The U.N. Oil-for-Food Program: Who is Guilty?*, in: „New York Review of Books“, 9.2.2006; vgl. auch Joshua Holland, *Kofi and the Scandal Pimps*, in: „AlterNet“, 4.10.2005.

80 Warren Hoge, *Secret Meeting, Clear Mission, Rescue UN*, in: „New York Times“, 2.1.2005.

Wie die P5 ihre Macht ausspielen

Die P5 bevorzugen UN-Führer, die vielleicht ineffektiv, aber fügsam sind. Bei den Vereinten Nationen hört man oft das durchaus treffende Wortspiel, die P5 hätten lieber einen Sekretär als einen General. Die letzten Jahre haben dies deutlich gezeigt. Ban Ki-moon, der zwei Amtszeiten absolvierte (2007-2016), war ein schlechter Kommunikator und glanzloser Führer. Wäre er aufgrund eines Irrtums ins Amt gekommen, so hätte dieser mit Ablauf seiner ersten Amtsperiode korrigiert werden können. Stattdessen wurde er 2011 für weitere fünf Jahre wiedergewählt. Nach der Abstimmung fragte jemand den britischen Botschafter Mark Lyall Grant, warum eine unterdurchschnittliche Amtsführung durch eine Wiederwahl belohnt worden sei und warum Großbritannien dem zugestimmt habe. Die Antwort war klassisch. Ohne mit der Wimper zu zucken sagte der Botschafter: „Die P5 wollten, dass er bleibt.“⁸¹

Einflussnahme auf Spitzenpositionen im Sekretariat

Von den ersten Tagen der Vereinten Nationen an bis heute haben die P5 beherrschenden Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten für die Besetzung hoher Sekretariatsposten nehmen können. Insbesondere waren sie bestrebt, die mächtigsten und politisch wichtigen Abteilungen des Sekretariats zu kontrollieren, vor allem jene, die dem Sicherheitsrat zuarbeiten. Theoretisch besetzt der Generalsekretär diese Posten selbstständig, indem er unter den weltweit besten Kandidaten auswählt. Die Charta selbst bezieht sich in Artikel 100 auf die Notwendigkeit, dass der UN-Stab ohne Einmischung staatlicherseits arbeiten kann. Generalsekretär Kofi Annan sagte einem Reporter, „für die Berufung hochrangiger Stabsmitarbeiter sollte der

81 Zit. nach einem Privatgespräch in New York am 14. Juni 2011.

Generalsekretär verantwortlich sein, ohne äußere Einmischung.⁸² Generalsekretär Ban Ki-moon erklärte den Medien gegenüber einmal, er besetze hochrangige Posten „auf transparente und kompetitive Weise aufgrund der Eignung, unter Berücksichtigung der geografischen und geschlechtlichen Ausgewogenheit.“⁸³ In der Praxis werden Spitzenposten auf ganz andere Weise besetzt.

Die P5 prüfen jeden dieser Personalvorschläge sorgfältig, und bei bestimmten Posten hat es den Anschein, dass sie buchstäblich eigene Kandidaten benennen. Wechselt eine Regierung, so kann dieser Beamte abberufen und durch einen anderen ersetzt werden, ganz unabhängig vom regulären Verfahren. Unter diesem System sind aus Sekretariatsabteilungen regelrechte Lehnsgüter geworden. Personen, die auf solche Positionen berufen werden, haben normalerweise lange im Staatsdienst des jeweiligen P5-Landes gestanden, meist im diplomatischen Dienst. Ihr Denken, ihre Weltsicht und ihre Loyalitäten sind durch dieses Vorleben ebenso geprägt wie durch ihre fortbestehenden Kontakte nach Hause. Unter Generalsekretär Kofi Annan löste Christopher Burnham, ein US-Bürger, einen Skandal aus, als er der „Washington Post“ erzählte, er habe seinen UN-Posten als Untergeneralsekretär auf Verlangen des Weißen Hauses erhalten und seine eigentliche Loyalität gelte den Vereinigten Staaten.⁸⁴ Später entschuldigte er sich, aber was ihm da herausgerutscht war, hatte eine unerfreulichen Realität offengelegt.

Die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten kann als Musterbeispiel eines P5-Lehnsgutes gelten. Die ersten sechsundvierzig Jahre der Vereinten Nationen hindurch war der Untergeneralsekretär,

82 Ian Williams, Bush Crony to Head UN's Food Program, in: „The Nation“, 8.11.2006.

83 Zitiert nach Thalif Deen, Senior Management Heads Roll at World Body, InterPress Service, 25.1.2012. Berichten zufolge fiel diese Äußerung des Generalsekretärs auf einer Pressekonferenz am gleichen Tage.

84 Colum Lynch, At the UN, a Growing Republican Presence, in: „Washington Post“, 21.7.2005.

der die Abteilung bzw. deren Vorläufer leitete, stets ein Sowjetbürger.⁸⁵ Jeder Generalsekretär „benannte“ einen Russen für den Posten – genauer gesagt: akzeptierte den Kandidaten Russlands. Arkardij Sobolew, der erste von vierzehn dieser Untergeneralsekretäre, leitete später die sowjetische UN-Delegation. Ähnlich lange Zeit war die Hauptabteilung Management ein Lehnsgut der USA.

Nach dem Ende des Kalten Krieges und der sowjetischen „Supermacht“-Stellung fand die russische Hegemonie über die Politischen Angelegenheiten abrupt ihr Ende. 1992 reorganisierte der neue Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali die Abteilung und ernannte den Afrikaner James Jonah zu ihrem Leiter. Nur zwei Jahre später übernahm Großbritannien den Posten, der zweimal nacheinander mit britischen Diplomaten besetzt wurde, darunter dem hoch angesehenen Sir Kieran Prendergast.

Großbritannien hatte anscheinend gedacht, das angenehme Arrangement werde von Dauer sein, aber Anfang 2007 platzten seine Pläne, möglicherweise im Zusammenhang mit einem in Washington ersonnenen Stühlerücken. Das britische Außenministerium schickte John Holmes als seinen Kandidaten nach Washington, doch als dieser dort eintraf, erfuhr er, man werde ihm einen anderen Posten anbieten – Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten. Der neue Posten war wichtig, passte aber nicht recht zu Holmes' Background. Als die Ernennung bekannt wurde, beklagten einige Mitgliedstaaten, dass der neue Sekretär keine Erfahrung mit humanitären Hilfsaktionen habe und mit den Entwicklungsländern wenig vertraut sei. Holmes wurde dennoch ernannt, schied aber nach dreieinhalbjähriger Amtszeit aus. Die nächsten beiden Inhaber des Postens waren dann ebenfalls

85 Vorläufer waren das Department of Security Council Affairs (1946-51) und das Department of Political and Security Council Affairs (1952-91).

Briten.⁸⁶ So blieb diese Hauptabteilung, Holmes' Amtszeit eingerechnet, ein ganzes Jahrzehnt lang britische Domäne (und ist es auch weiterhin). Heutzutage sind solche Lehnsgüter nicht so dauerhaft wie in der Ära des Kalten Krieges.

Nachdem sie jahrzehntelang den obersten UN-Verwaltungsstellen kontrolliert hatten, übernahmen die Vereinigten Staaten 2008 die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten. Zweimal in Folge hat Washington jetzt diesen Sekretärsposten besetzt, für die Dauer eines Jahrzehnts also – und beide Amtsinhaber kamen aus der Führungsetage des State Department.

Eines der auffälligsten und dauerhaftesten Sekretariats-Lehnsgüter ist das französische. Chef der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations/DPKO) ist seit nunmehr fast zwanzig Jahren stets ein französischer Diplomat gewesen. Unter zwei aufeinanderfolgenden Generalsekretären lösten vier Franzosen einander in der Leitung der Abteilung ab.⁸⁷ Im Laufe dieser beiden Dekaden hat die Kultur der Abteilung sichtlich französische Züge angenommen, und viele ihrer Spitzenpositionen sind mit Franzosen oder Bürgern frankophoner Länder besetzt worden. Frankreich kann sich freuen, über ein so begehrtes Portefeuille wie das DPKO zu verfügen, denn Peacekeeping ist das sichtbarste und aufwendigste Tätigkeitsfeld der Weltorganisation.

Als hat im Januar 2017 ein neuer Generalsekretär sein Amt antrat, hofften Optimisten auf einen Neuanfang. Aber als die neuen Amtsträger bekannt gegeben wurden, zeigte sich, dass die P5

86 Valerie Amos und Stephen O'Brien. Amos wurde, als in Großbritannien die Konservativen unter Premierminister David Cameron an die Regierung kamen, zum Rücktritt gezwungen. Cameron brachte seinen eigenen Kandidaten, nämlich O'Brien, ins Amt. Das Beispiel zeigt, wie das Lehnsgut-Verfahren funktioniert: Wenn Regierungen wechseln, wechseln auch die Untergeneralsekretäre.

87 Die französischen Leiter dieser Abteilung waren bzw. sind Barnard Miyet (1997-2000), Jean-Marie Guéhenno (2000-2008), Alain Le Roy (2008-2011) und Hervé Ladsous (seit 2011).

Wie die P5 ihre Macht ausspielen

einmal mehr die interessantesten Posten erhielten und dieselben Lehnsgüter fortbestanden. Solche Lehnsgüter und andere P5-Privilegien bedeuten nicht unbedingt, dass die Amtsinhaber weniger kompetent oder besonders parteiisch sind. Alles in allem ist die Bilanz gemischt. Manche Sekretäre wie Jean-Marie Guéhenno als Peacekeeping-Chef oder Kieran Prendergast als Leiter der Abteilung Politische Angelegenheiten haben ausgezeichnete Arbeit geleistet. Doch das System als solches steigert die Dominanz der P5 erheblich und fördert Mittelmäßigkeit in den höchsten UN-Ämtern. Selbst die effektivsten, ehrlichsten und unvoreingenommensten Amtsinhaber symbolisieren durch ihre Mitwirkung an einem derartigen Arrangement dessen Untugenden: Missachtung der Charta, Respektmangel gegenüber anderen Nationen und Verachtung des Gedankens, dass der Dienst für die Weltorganisation neutral ausgeübt werden soll. Und natürlich illustriert die „Lehnsgüter“-Praxis einen weiteren Aspekt der P5-Vorrangstellung im Sicherheitsrat.

Andere Machtinstrumente der P5

Permanenz

Die P5 verfügen über zahlreiche weitere Hebel, mit deren Hilfe sie ihre Macht über den Rat und das UN-System insgesamt ausüben. Einer der wichtigsten besteht in ihrer Permanenz als solcher. Durch ihre ständige Präsenz im Rat sind sie mit dieser Institution und ihrer inneren Funktionsweise so intim vertraut, wie es kein anderer Mitgliedstaat sein kann. Sie kennen die informellen Regelungen, die Präzedenzfälle, die Krisenzonen, auf die es ankommt, und den ganzen Instrumentenkasten der Ratspolitik. Aus all diesen und weiteren Gründen ist ihre Permanenz ein Schlüsselfaktor der P5-Machtausübung.

Information

Die P5 und besonders die P3 können die Vorstellungen des Rats prägen, weil sie durch ihre großen, weltumspannenden Dienstnetze – nachrichtendienstliche wie diplomatische – über elementare Vor-Ort-Informationen verfügen, darunter militärische Lageeinschätzungen, Informationen über politische Bewegungen, Einheiten über Terrorgefahren und so weiter. Diese – durch Überwachungssatelliten und -drohnen ergänzte – Detailkenntnis wird dem Rat, versteht sich, in aufbereiteter Form präsentiert; schließlich geht es darum, die erwünschten politischen Resultate zu erzielen. So zeigten die Vereinigten Staaten den Ratsmitgliedern Satellitenfotos als „Beweis“ dafür, dass es in Ruanda keine Gefahr gebe – während der Völkermord dort schon in vollem Gange war. Die Gewählten Mitglieder verfügten nicht über die Instrumente, mit denen sie dem US-Vertreter das Gegenteil hätten beweisen können.

Spionage

Des Weiteren benützen die P5 ihre Geheimdienste, um das UN-Geschehen auszuspionieren und vertrauliche Gespräche in den Delegationen der Gewählten Mitglieder abzuhören. 2004 berichtete Clare Short, eine frühere Angehörige der britischen Regierung, sie habe regelmäßig Transkripte von Gesprächen des Generalsekretärs Kofi Annan erhalten, die der britische Auslandsgeheimdienst MI6 belauscht hatte.⁸⁸ Allgemein bekannt ist, dass US-Nachrichtendienste selbst die „sichersten“ Büroräume der Gewählten Mitglieder abgehört haben. Dass es im Vorfeld des Irakkrieges zu einer massiven Steigerung dieser US-Geheimdienstaktivitäten kam, wurde später

88 Patrick E. Tyler, Ex-Aide to Blair Says the British Spied on Annan, in: „New York Times“, 27.2.2004; vgl. auch George Wright u.a., Short Claims UK spied on Annan, in: „The Guardian“, 26.2.2004.

durch ein von WikiLeaks veröffentlichtes detailliertes Memorandum bekannt.⁸⁹ Später kam auch heraus, dass US-Geheimdienste den Verschlüsselungscode für UN-Videokonferenzen geknackt hatten. Frankreich, Russland und China spielen das Spionagespiel zweifellos auch, allerdings mit weniger Gewinn. Und die Gewählten Mitglieder brauchen sich keine Hoffnungen zu machen, da mithalten zu können – auch die größten nicht.

Drohungen und Belohnungen

Schließlich gibt es da noch ein ganzes Arsenal an Druckmitteln und Drohungen, Strafen und Belohnungen, dessen P5-Mitglieder sich bedienen, um den Rat hinter sich zu bringen und sicherzugehen, dass ihre Resolutionen die nötige Stimmzahl erreichen. Allen P5, besonders aber den Vereinigten Staaten, stehen enorme wirtschaftliche und militärische Machtmittel zur Verfügung, die sie einsetzen können, um sich bei Abstimmungen im Rat durchzusetzen. Alle fünf Delegationen können mit der Aufstockung von Hilfsleistungen locken oder mit deren Kürzung drohen, aber die finanziellen Mittel, die den Vereinigten Staaten dafür zu Gebote stehen, sind einzigartig, und Washington macht gern Gebrauch davon. Was die Gewählten Mitglieder betrifft, so neigen viele der betreffenden Regierungen bei ihrem Abstimmungsverhalten dazu, Faktoren wie US-Militärhilfe, Geheimdienstkooperation und ökonomische Abhängigkeiten aller Art zu berücksichtigen, desgleichen Finanzpakete der Weltbank oder des IWF.⁹⁰ Eine wissenschaftliche Studie neueren Datums beschreibt viele Beispiele einschlägiger Drohungen und Strafmaßnahmen bis ins Einzelne und liefert andererseits Daten, aus denen hervorgeht, dass die Auslandshilfe für arme Länder, wenn sie einen

⁸⁹ Martin Bright u.a., US Dirty Tricks to win vote on Iraq war, in: „The Observer“, 1.3.2003.

⁹⁰ Vreeland, ebd., liefert Detailangaben dazu, welche Rolle Weltbank- und IWF-Kredite als „Zuckerbrot und Peitsche“ für Ratsmitglieder spielen.

Sicherheitsratsstimmungen, beträchtlich anwächst. Wird da „kooperatives“ Verhalten belohnt? Die Autoren der Studie sind überzeugt davon.⁹¹ So kommen einstimmige Voten des Rates zustande.

91 Vreeland, ebd., Kapitel 3, S. 62-93.

Die Gewählten Mitglieder: Durchreisende

Neben den P5 gehören dem Sicherheitsrat zehn Nichtständige Mitglieder an, jeweils für zwei Jahre gewählt. Seit etwa 1998 spricht man von diesen Zehn als den „Gewählten Mitgliedern“ oder „E10“, um ihre besondere Legitimität zu betonen und ihre Rolle in Ratsangelegenheiten zu stärken.⁹² Alljährlich wählt die Generalversammlung fünf neue E10-Mitglieder in den Rat. Die Kandidaten kommen aus festgelegten Regionalgruppen, was die geografische Diversität sichern soll. Die meisten der ausgewählten Länder sind demokratisch verfasst und sowohl größer als auch leistungsfähiger als der Durchschnitt.

Ursprünglich gab es nur sechs Gewählte Mitglieder, aber 1971 wurde die Charta diesbezüglich geändert, um die postkoloniale Vergrößerung der UN-Mitgliedschaft zu berücksichtigen. Einige Reformer hofften damals, die größere Anzahl Gewählter Mitglieder werde Effektivität und Diversität eines – fortan pluralistischeren – Rates erhöhen. Doch die Erweiterung der Gruppe Gewählter Mitglieder bewirkte nicht, dass der Rat sich änderte. Seine Arbeit verlief nachher wie vorher. Der Rat blieb halb gelähmt und tief gespalten. Erst später wurden die E10 aktiver.

Wer zum Nichtständigen Mitglied des Sicherheitsrats gewählt werden will, bedarf einer großen Mehrheit der Stimmen in der Generalversammlung, weshalb der Wahl oft intensive Wahlkampagnen vorausgehen. Größere Länder führen langjährige Kampagnen und bieten massive Anreize.⁹³ Manchmal schalten die P5 sich offen in diese Wahlen ein, und es gelingt ihnen, als besonders „unfreundlich“

92 Der Verfasser hat diese Begrifflichkeit als erster vorgeschlagen. Vgl. Ellen Paine [Pseudonym], *What's in a Name? Proposal for a Change in Membership Terminology for the Security Council*, New York: Global Policy Forum, April 1997. Es hat kaum mehr als ein Jahr gedauert, bis der Vorschlag, von „Gewählten Mitgliedern“ zu sprechen, zunehmend Anklang fand. Inzwischen ist er fast allgemein gebräuchlich.

93 Vgl. Sievers, *Procedure*, S. 142, und David M. Malone, *Eyes on the Prize: the quest for nonpermanent seats on the UN Security Council*, in: „Global Governance“, 6/2 (2000), S. 3-23.

Die Gewählten Mitglieder: Durchreisende!

eingestuften Kandidaten den Weg zu verlegen. Doch wie unvollkommen der Wahlprozess auch gestaltet sein mag: Die E10 sind eine alternative Stimme im Rat, und manchmal konnten sie dessen Arbeit sogar auf schöpferische Weise ihren Stempel aufdrücken.

In der Mitte der 1990er Jahre – in der enthusiastischen Stimmung nach dem Ende des Kalten Krieges – legten die E10 eine neue Einstellung an den Tag. Während die P5 jetzt miteinander zusammenarbeiteten und die Ratsaktivitäten rapide ausweiteten, rangen die Gewählten Mitglieder energisch darum, mehr Einfluss zu erlangen sowie Demokratie und Transparenz zu fördern. Etwa ein Jahrzehnt lang machten sie durchaus ermutigende Fortschritte, aber die P5 hielten aggressiv dagegen. Heute haben die E10 an Durchsetzungskraft im Rat wieder verloren. So stark ihre demokratische Legitimation auch ist, weil sie auf den Stimmen der gesamten UN-Mitgliedschaft beruht, so leiden sie doch im Verlauf ihrer kurzen Amtsperiode stark unter Frustrationen und Kränkungen. Selbst Mächten wie Deutschland, Japan, Brasilien und Indien gelingt es, wenn sie dem Sicherheitsrat als Gewählte Mitglieder angehören, nicht, den P5 die Beachtung und den Einfluss abzutrotzen, die sie sich von ihrem Ratssitz versprechen. Es lohnt sich, die Rolle der E10 als weiteren Beleg dafür, wie der Rat arbeitet und wie Washington und seine P5-Kollegen ihre Kontrolle ausüben, näher zu untersuchen.

Die „Touristen“

Die Amtsperiode der Gewählten Mitglieder dauert, wie gesagt, zwei Jahre – eine extrem kurze Zeitspanne, was ihre Wirkungsmöglichkeiten beträchtlich einschränkt. Als sie den Rat konzipierten, ging es den „Großen Drei“ ersichtlich darum, die Gewählten

Mitglieder schwach zu halten. Der Völkerbund hatte den Nicht-ständigen Mitgliedern seines Exekutivrats längere, drei Jahre währende Amtsperioden zugestanden – dies zu einer Zeit, als der diplomatische Betrieb wesentlich langsamer ablief. Heute hört man von Gewählten Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates, dass sie wegen der enormen Arbeitsbelastung und -geschwindigkeit im Rat kaum die Zeit haben, sich mit dessen komplizierter Maschinerie vertraut zu machen, bevor ihre Amtsperiode abläuft.

Viele Botschafter, die als Gewählte Mitglieder tätig waren, haben sich kritisch über den Kontrast zwischen der Ständigen Mitgliedschaft, die den P5 einen gewaltigen Vorteil verschaffe, und der eigenen kurzen Amtszeit geäußert. Singapurs UN-Botschafter Kishore Mahbubani verglich die Rolle der E10 einmal mit der von „Kurzstrecken-Pendlern in einem Fernverkehrszug“.⁹⁴ Mahbubani berichtet auch, dass er während einer Ratsdebatte über Verfahrensfragen mithörte, wie ein P5-Botschafter die E10 als „die Touristen“ bezeichnete. „Das war eine aufschlussreiche Äußerung“, schreibt Mahbubani. „Sie zeigte, dass die P5 glauben, der Rat ‚gehöre‘ ihnen. In ihren Augen sollten die E10 nicht beanspruchen, ‚Miteigentümer‘ zu sein, selbst wenn sie zufällig von 191 UN-Mitgliedstaaten gewählt wurden.“⁹⁵

Die ersten Monate sind für E10-Mitglieder, wie man hört, besonders stressig, obwohl die Vereinten Nationen diverse Übungssitzungen anbieten und frühere Mitglieder bereit sind, Ratschläge zu erteilen. Mit jedem neuen Jahr kommt eine neue Fünfertruppe, so dass die Hälfte der E10 stets aus Novizen besteht. Die haben eine steile Lernkurve zu absolvieren. Plötzlich müssen sie komplizierte und ungewohnte Verantwortlichkeiten wahrnehmen, etwa, wenn man ihnen den Vorsitz eines Ratsausschusses überträgt. Die forderndste Aufgabe ist die Ratspräsidentschaft, ein Posten, der in

94 Bei einer privaten Zusammenkunft mit NGOs.

95 Kishore Mahbubani, Permanent and Elected, in: Malone, Security Council, S. 259.

strikt alphabetischer Reihenfolge monatlich rotiert. Manchmal muss ein frischgebackener E10-Botschafter schon im Januar, gleich zu Beginn seiner Amtszeit, den Ratsvorsitz übernehmen oder vielleicht – kaum weniger einschüchternd – im Februar.⁹⁶ Dadurch entsteht eine schwierige Lage, denn vom Vorsitzenden wird erwartet, dass er die Ratsarbeit koordiniert, also im Idealfall bestens mit ihr vertraut ist. Seit mehr als vier Jahrzehnten besteht diese absurde Regelung, und die P5 haben nichts unternommen, um Abhilfe zu schaffen.

Ende der 1990er Jahren traten E10-Repräsentanten dafür ein, Gewählten Mitgliedern sollte, um das Chaos zu beenden, eine Eingewöhnungsperiode von einem Monat eingeräumt werden, bevor sie ihre Sitze einnehmen. Der Kopf dieser Initiative war Argentiniens Botschafter Fernando Petrella, ein gut aussehender Mann, der in diplomatischen Kreisen durch seinen lebhaften Intellekt und die Neigung, Schals zu tragen, auffiel. Petrella gehörte dem Rat seit 1999 an und erwies sich von Anfang an als Aktivist. Alle Berichte stimmen darin überein, dass die P5 sich seiner Initiative energisch widersetzen und den Eindruck erweckten, es lieber mit verwirrten als mit gut informierten Nichtständigen zu tun zu haben. Doch fand Petrellas Projekt schließlich unter den Mitgliedstaaten derart breite Unterstützung, dass die P5 am Ende der vorgeschlagenen Verfahrensänderung widerstrebend zustimmten. Ihr Unmut aber blieb lebendig – dass man sich an „ihrer“ Institution vergriffen hatte, würde weder vergeben noch vergessen werden.

So wurde Petrella Ende Dezember 1999 – bald nach der Zustimmung des Rates zu dem Reformvorstoß und mitten in seiner Amtsperiode – plötzlich von seinem Posten abgezogen und nach Buenos

96 Es kommt im Durchschnitt alle drei Jahre vor, dass ein neues Gewähltes Mitglied im Januar, gleich zu Beginn seiner Amtsperiode, den Ratsvorsitz übernehmen muss. Soeben, im Januar 2017, traf es die frisch gewählten Schweden.

Aires zurückberufen. Ihm blieb weniger als eine Woche Zeit, seinen Sitz zu räumen. Die ihn kannten berichten, dass er aus allen Wolken fiel. Der sonst übliche große Abschiedsempfang musste ausfallen, aber seine Delegation organisierte kurzfristig ein kleines, verlegenes „Goodbye“. Jeder, der sich einigermaßen auskannte, war verblüfft, aber auch wieder nicht total überrascht. Obwohl die argentinische Regierung den Vorgang nie erklärte, war leicht zu begreifen, was da passiert war – Washington hatte interveniert. Es war ein Schuss vor den Bug der E10-Reformer.

Reformanstöße von innen

Die aktivste Zeit der E10, in der sie ungewohnt souverän agierten, begann mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation und währte bis zum Ende des Irakkriegs von George W. Bush, also dreizehn Jahre lang (1991 bis 2004). In dieser Periode entsandten die E10-Länder außergewöhnliche Botschafter. Im Reformlager dachten alle, die Bedingungen für den Wandel seien herangereift. Mit dem Rückhalt der Generalversammlung kam die E10-Reformarbeit stetig voran, obwohl sie bei den P5 oft auf hartnäckigen Widerstand stieß. Zeugen berichten, dass der britische UN-Botschafter John Westen einen engagierten E10-Botschafter belehrte, wenn er an seinem Kurs festhalte, werde er sich „die Zähne ausbeißen“.⁹⁷ Eine derart aggressive, notdürftig als freundschaftlicher Rat kaschierte Bemerkung symbolisiert die vorherrschende Reaktionsweise der P5, selbst im vermeintlich „kollegialen“ Ambiente des Rats.

Zunächst versuchten E10-Botschafter, die Geheimhaltungspraxis des Rates zu ändern. Sie traten für eine viel offenere Arbeitsweise ein – offener sowohl gegenüber der UN-Mitgliedschaft als auch der

97 Wie der Verfasser von einem Rats-Insider erfuhr.

Öffentlichkeit. Des Weiteren pochten sie darauf, dass der Rat selbst sich für Informationen darüber, was in der Welt vor sich geht, öffnen müsse. Reformers aus dem Kreis der E10 bemühten sich, neue Informationskanäle und zugleich neue Formen der Ratskommunikation mit der Öffentlichkeit zu schaffen. Der venezolanische Botschafter Diego Arria, ein unkonventioneller Mann mit großer Vorstellungskraft, unternahm schon 1992 einen ersten Vorstoß. Er lud Ratskollegen auf einen Kaffee in die Delegiertenlounge ein und machte sie mit einem kroatischen Priester bekannt, der als Augenzeuge über den Balkankonflikt berichtete. Arria arrangierte dann weitere Begegnungen dieser Art, die schließlich in offiziellen UN-Räumlichkeiten stattfanden, von Dolmetschern unterstützt und im Arbeitskalender des Rates vermerkt. Diese Veranstaltungen wurden als „Arria Formula Briefings“ bekannt und es gibt sie bis heute.⁹⁸

Nur widerstrebend akzeptierten die P5 diese Wendung der Dinge. Ebenso wenig gefiel ihnen, dass Arria sich, als er Ratspräsident war, auf eigene Faust mit der Presse traf. Nach seinem Ausscheiden schränkten die P5 Begegnungen nach der Arria-Formel entgegen ihrer eigentlichen Funktion weitestgehend auf Regierungsvertreter ein. Außerdem schafften sie die Möglichkeit informeller Presseggespräche des Ratsvorsitzenden ab. Erklärungen durfte er nur noch abgeben, wenn der Rat den Text zuvor gebilligt hatte.

Angespornt durch das wachsende Interesse der Öffentlichkeit an der Arbeit des Rates und der neu gebildeten Arbeitsgruppe der Generalversammlung für die Ratsreform ging das Ringen um Reformschritte weiter. 1996 hielt Botschafter Juan Somavia aus Chile, damals Ratsmitglied, in Oxford am Oxfam-Hauptsitz einen Vortrag, in dem er den Rat aufrief, „ein reguläres ‚Konsultativzentrum‘“ zu schaffen, um

98 Joanna Weschler, Human Rights, in: Malone, Security Council, S. 61-62. Vgl. auch Sievers, Procedure, S. 74-92, der u.a. eine Auflistung dieser Veranstaltungen zusammengestellt hat.

Akteure von draußen – „outside actors“ – in seine Meinungsbildung einzubeziehen.⁹⁹ Anfang 1997 versuchte Somavia – zur besseren Unterrichtung über die Krise, die damals das Gebiet der großen Seen Afrikas erschütterte – eine Anhörung dreier humanitärer NGOs im Stile Arrias zu organisieren. Doch die P5 verweigerten ihre Zustimmung.

Somavia, ein Mann wie ein Schrank, mit breitem Grinsen und dickem weißen Bart, blieb geduldig und stets flexibel. Schließlich organisierte er eine als „Somavia-Briefing“ bekannt gewordene Zusammenkunft von Ratsmitgliedern und Vertretern anderer UN-Gremien. Die drei NGO-Repräsentanten veranstalteten danach eine Pressekonferenz und kritisierten den Rat, der es nicht geschafft habe, „sich an die Genfer Konventionen zu halten und an den Konfliktursachen anzusetzen sowie dazu beizutragen, dass politische Lösungen gefunden werden“.¹⁰⁰ Den P5 war diese Art öffentlicher Aufmerksamkeit höchst unwillkommen. Sie sahen in solchen Zusammenkünften den Versuch, ihre wohlbehütete Agenda zu unterlaufen. Innovation und Flexibilität verstanden sie als Bedrohung ihrer Vorherrschaft über den Rat.

Portugals Botschafter Antonio Monteiro trieb die E10-Initiative weiter voran. Dieser liebenswürdige, außergewöhnlich begabte Diplomat drängte, unterstützt von einer engagierten Delegation, auf eine wirkliche Öffnung der Arria-Formel für nichtamtliche Stimmen und setzte eine Anhörung Pierre Sanés, des Chefs von Amnesty International, im „Arria-Stil“ an. So etwas hatte zuvor als unmöglich gegolten. Monteiro sorgte auch für die Bildung eines neuen Diskussionsforums, das Ratsbotschafter mit NGOs

99 „The Humanitarian Responsibilities of the Security Council“, Gilbert Murray Lecture, Oxfam, Oxford, Juni 1996.

100 „Security Council Consultation with Humanitarian NGOs“, Global Policy Forum, Februar 1997.

Die Gewählten Mitglieder: Durchreisende!

zusammenbrachte,¹⁰¹ und organisierte zudem ein monatliches Arbeitessen der E10-Botschafter, das zur Entwicklung eines gemeinsamen Reformprogramms beitragen sollte.

1997 entschieden sich die E10, eines der heikelsten Themen aufzugreifen, die Verfahrensregeln des Rats (the [Provisional] Council's Rules of Procedure), und zu verlangen, dass diese Regeln nicht länger als „provisorisch“ ausgegeben, sondern definitiv fixiert werden, so dass sie künftig auch angepasst, überprüft, reformiert und aktualisiert werden könnten. Alle 10 Gewählten Mitglieder standen einmütig hinter dieser Initiative. Nach vielen Debatten hinter verschlossenen Türen war jedoch klar, dass die P5 das letzte Wort behalten würden – sie dachten nicht daran, ihre Alleinherrschaft über die Regelsetzung antasten zu lassen.¹⁰²

Die Kämpfe zwischen dem Rat und der restlichen UN-Mitgliedschaft gingen weiter. Um den Schleier der Geheimhaltung zu lüften und die Möglichkeiten des Internets zu nutzen, begann 1999 ein E10-Mitglied damit, den vertraulichen Arbeitskalender des Rates und Entwürfe von Ratsentschlüssen in Umlauf zu bringen. Diese Dokumente erschienen dann prompt auf der Website des Global Policy Forum. Auf einmal konnte jedes UN-Mitglied sehen, worüber der Rat verhandelte und was mit Resolutionsentwürfen geschah. Auch diesmal waren die P5 äußerst unglücklich. Allmählich drohten ihre Heimlichkeiten ans Licht zu kommen.¹⁰³

Kanadas Botschafter Robert Fowler setzte sich an die Spitze einer besonders wichtigen und öffentlichkeitswirksamen E10-Initiative.

101 Die vom Global Policy Forum gegründete NGO-Arbeitsgruppe zum Sicherheitsrat trifft sich weiterhin regelmäßig mit Ratsbotschaftern. Die erwähnten Zusammenkünfte fanden 1997 statt, in Monteiros erstem Amtsjahr im Rat.

102 Mahbubani, Permanent and Elected, in: Malone, Security Council, S. 259.

103 Was die Arbeitsplanung betrifft, war die Geheimhaltung damit dauerhaft durchbrochen. Der Arbeitskalender kann jetzt auf der UN-Website eingesehen werden. Resolutionsentwürfe hingegen werden wieder unter Verschluss gehalten.

Der behutsam auftretende Fowler, ein ehemaliger Stellvertretender Verteidigungsminister, schien durchaus nicht für die Rolle eines leidenschaftlichen Ratserneuerers geschaffen, aber als ebensolcher entpuppte er sich. Als er im Januar 1999 Ratsmitglied wurde, ernannte man ihn zum Vorsitzenden des Angola-Sanktionsausschusses – einer bis dahin eher schläfrigen Veranstaltung zur Unterbindung von Diamantengeschäften, mit deren Erlös Waffenkäufe von Rebellen-Gruppen finanziert und ein blutiger Bürgerkrieg verlängert wurde. Die P5 hätten es lieber bei schwachen Sanktionen belassen, aber Fowler zögerte nicht, Druck zu machen.¹⁰⁴ Er rief eine aufsehenerregende Kampagne ins Leben, die weltweit dafür warb, die Sanktionen zu verschärfen und den heimlichen Diamantenhandel zu stoppen. Diese Initiative verschaffte den Sanktionen starke öffentliche Beachtung. Sie brachte die internationale Diamantenindustrie ins Wanken und rückte Waffenhändler mitsamt ihren Mittelsmännern ins Rampenlicht.¹⁰⁵ Dass die P5 den überwältigenden Erfolg dieser Initiative nicht goutieren würden, war absehbar.

Ende Juli 2000 wurde Fowler, auf der Höhe des Erfolgs, plötzlich und unerwartet aus New York abberufen – und auf einen wesentlich unattraktiveren Posten in Italien versetzt.¹⁰⁶ Die kanadische Regierung gab den Vorgang als reine „Routine“ aus, aber es war alles andere als üblich, dass ein Gewähltes Mitglied – wie jetzt Kanada – einen hochrangigen Diplomaten im letzten Viertel seiner Amtsperiode abberief. Fowler selbst war derart aufgebracht, dass er während seiner letzten Wochen in New York Begegnungen mied,

104 Die USA, Frankreich und China hatten die Rebellen in Angola lange heimlich unterstützt, und den Briten ging es um die Wahrung ihres in London beheimateten Monopols auf den Welthandel mit Diamanten.

105 Die Diamantenindustrie, die den Verlust ihrer Märkte befürchtete, führte schließlich ein Verfahren zur Herkunfts-Zertifizierung ein, das als Kimberley-Prozess bekannt wurde.

106 Fowlers Ablösung wurde am 27. Juli 2000 völlig unerwartet vom kanadischen Außenminister im Sicherheitsrat bekannt gegeben – auf einer Sitzung zu den Angola-Sanktionen, der wohl wichtigsten Errungenschaft Fowlers. Zum Ablauf vgl. S/PV.4129, S. 10.

Die Gewählten Mitglieder: Durchreisende!

dunkle Brillen trug und sich für krank erklärte.¹⁰⁷ Nur neun Monate waren seit der Degradierung Petrellas vergangen – da wirkte Fowlers Schicksal in der Tat ernüchternd.

Einen anderen Brennpunkt der E10-Bemühungen bildete der Irak. Im Laufe der 1990er Jahre entzweiten sich die P5 in Sachen Irak zusehends – besonders hinsichtlich der Aufrechterhaltung der allgemeinen Handelssanktionen. Die E10 wurden unweigerlich in diesen Disput hineingezogen, als die öffentliche Meinung sich gegen die Sanktionen kehrte, hinter denen Ölinteressen vermutet wurden und unter denen ungerechterweise schuldlose Iraker zu leiden hatten. Schließlich erklärten die Vereinigten Staaten und Großbritannien sich damit einverstanden, dass der Rat eine Untersuchung der humanitären Aspekte der Sanktionspolitik einleitete. Dem brasilianischen Botschafter Celso Amorim wurde der Ausschussvorsitz übertragen. Die Untersuchung endete mit der Empfehlung, die Sanktionen radikal zu reformieren. Dieser Erfolg stärkte den Einfluss der E10 erheblich. Die P2 allerdings empfanden ihn unverkennbar als störend – als weiteres Anzeichen dafür, dass die E10 die öffentliche Meinung ins Spiel brachten, also die Kontrolle der P5 über das, was in die Medien kam, aufbrachen und ihre strategischen Interessen untergruben.

Eine rachsüchtige Gegenreformation

Washingtons Zorn auf Argentinien, der schon Ende 1999 zu der abrupten Ablösung von Botschafter Petrella geführt hatte, steigerte sich noch. Der Grund lag in einer hochinteressanten Reforminitiative, die

107 Das kanadische Außenministerium erklärte, die abrupte Ablösung Fowlers erfolge planmäßig aufgrund einer Vakanz in Rom. Die Begründung war, wie sich bald erwies, vorgeschoben. Die Neubesetzung des römischen Postens wurde erst Monate später fällig.

Buenos Aires drei Jahre später zusammen mit Brasilia ergriff. 2003 verständigten sich die beiden großen lateinamerikanischen Länder auf einen Diplomaten austausch, der ihre Rolle im Rat stärken und insbesondere einen fliegenden Start in ihre jeweiligen Ratsperioden ermöglichen sollte. Als Brasilien im Januar 2004 seinen Sitz als Gewähltes Mitglied einnahm, verband es dies mit der Akkreditierung eines argentinischen Diplomaten, der in die Arbeit der brasilianischen Ratsdelegation voll einbezogen wurde. 2005 wurde dann Argentinien Ratsmitglied, und als Brasilien ausschied, nahm es einen Brasilianer in seine Delegation auf. Dieses neuartige Arrangement gab beiden Ländern Auftrieb, besonders aber Argentinien, dass sich auf diese Weise ein ganzes Jahr lang in die Ratsarbeit einüben konnte. Das war ein ungewohnt entspannter Umgang mit den eigenen Souveränitätsrechten und demonstrierte die Möglichkeiten, die regionale Kooperation und Solidarität zu eröffnen vermögen. Andere UN-Delegationen zeigten sich interessiert am Potenzial dieses regionalistischen Vorgehens. Einige Delegationen aus einer anderen Region kopierten den Plan.¹⁰⁸

Wenige Jahre später, im Jahre 2010, bot sich die Chance einer zweiten Runde. Brasilien schickte sich an, im Januar 2011 erneut in den Rat einzuziehen, und wiederum wurde ein Argentinier als brasilianischer Diplomat akkreditiert. Doch als der Argentinier in New York eintraf, verweigerte Washington ihm die Einreise. Die Vereinigten Staaten verstießen damit eindeutig gegen den Vertrag über das UN-Hauptquartier sowie gegen das Wiener Abkommen über diplomatische Beziehungen, aber obwohl Brasilien protestierte und auf das souveräne Recht pochte, seine diplomatischen Vertreter zu benennen, gab Washington nicht nach. Und die

108 Den ersten argentinisch-brasilianischen Diplomaten austausch haben argentinische Diplomaten 2006 beschrieben. Sievers schreibt, die zweite Delegation habe das Verfahren kopiert, nennt aber keine Namen von Beteiligten. Vgl. Procedure, S. 155.

Die Gewählten Mitglieder: Durchreisende!

brasilianische Regierung, die Streit mit den Vereinigten Staaten unbedingt vermeiden wollte, knickte schließlich ein. Das Glück der E10 begann sich zu wenden.

Die offene Gegenreformation im Sicherheitsrat läuteten die Auseinandersetzungen der Jahre 2002 und 2003 um den Irakkrieg ein. Die P5 zeigten sich tief gespalten: Frankreich, Russland und China versuchten zu moderieren, während die Vereinigten Staaten und Großbritannien zur Kriegführung entschlossen waren. Washington und London hatten dem Rat mitgeteilt, der Irak besitze Massenvernichtungsmittel, aber trotz ausgiebiger UN-Ermittlungen gab es dafür immer noch keinen Beweis. Viele E10-Delegationen lehnten die Positionen der P2 ab, obwohl man die betreffenden Regierungen stark unter Druck gesetzt hatte. Zwischen Herbst 2002 und dem Ausbruch des Krieges im März 2003 kam eine Gruppe gleichgesinnter E10-Mitglieder unter der Führung Deutschlands, Chiles und Mexikos regelmäßig zusammen.

Da die Botschafter in New York sich strikt an die Weisungen der jeweiligen Hauptstädte hielten, erwartete niemand, dass sie zum Gegenstand von Vergeltungsmaßnahmen werden könnten, aber wie sich herausstellte, geschah genau das. Genau wie in der jüngsten Vergangenheit Petrella und Fowler gemäßregelt worden waren, gerieten in der Irak-Periode die aktivsten Kriegsgegner auf Seiten der E10 unter Beschuss. Colin Keating, einer der am besten informierten Beobachter des Rates, liefert eine Beschreibung dieser Vorgänge. Der Konformitätsdruck, schreibt er, lastete „auf mehreren Botschaftern der Gewählten Mitglieder besonders intensiv und ganz persönlich“.¹⁰⁹ Keating mutmaßt dann, diese „privaten“ Vorgänge hätten in Verbindung mit „bilateralem Druck“ (durch auch unmittelbar an die Adresse der jeweiligen Regierungen gerichtete Drohungen) dazu geführt, „dass in vielen Hauptstädten

¹⁰⁹ Keating, in: Von Einsiedel, Security Council, S. 146.

der Eindruck entstand, die politischen Kosten dafür, den P5 im Sicherheitsrat zu widerstehen, seien zu hoch geworden“.¹¹⁰ Natürlich meint Keating damit Widerstand gegen Washington, denn von dort ging der Druck hauptsächlich aus.

Botschafter im Fadenkreuz

Das erste Opfer war der chilenische UN-Botschafter Juan Gabriel Valdés, ein erfahrener Diplomat, der seit 2000 in New York amtierte. Wie Somavia hatte er während der Pinochet-Diktatur im Exil gelebt und keine Angst, Mächtigen entgegenzutreten. Den Sicherheitsratssitz hatte er im Januar 2003 eingenommen, also in der Schlussphase der Entwicklung, die dem Irakkrieg vorausging. Sein energischer Widerstand gegen die Kriegsresolution im Rat brachte Washington aus der Fassung. Laut „Washington Post“ beschwerte sich der US-Botschafter in Santiago, William Brownfield, beim chilenischen Außenministerium über Valdés’ „Ton“ und „Taktik“ sowie den „blinden Eifer“, mit der dieser seine Position verfechtete.¹¹¹ US-Außenminister Colin Powell soll die chilenische Außenministerin Soledad Alvear telefonisch mit ähnlichen Argumenten traktiert und gewarnt haben, ein zur Unterzeichnung anstehendes Freihandelsabkommen zwischen den beiden Ländern könnte auf dem Spiel stehen. Chile hielt an seiner Antikriegsposition fest, aber nach dem Einmarsch in den Irak verschärfte sich die US-Kampagne gegen Valdés. Washington vertagte die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens. Im Mai 2003 beugte sich Präsident Ricardo Lagos den „Missfallens“-Bekundungen aus Washington und gab

110 Ebd.

111 Nora Bustany, With Trade Pact Pending, Chile Replaces U.N. Envoy who Angered US over Iraq, in: „Washington Post“, 14.5.2003.

die Versetzung von Valdés bekannt.¹¹² Im gleichen Zeitraum wurde auch Chiles UN-Botschafter in Genf, Juan Enrique Vega, abberufen – offenkundig aus demselben Grund.¹¹³

Der deutsche UN-Botschafter Gunter Pleuger hatte vor seiner Entsendung nach New York mit Außenminister Joschka Fischer als dessen Staatssekretär eng zusammengearbeitet. Als er im Januar 2003 seinen Platz im Sicherheitsrat einnahm, befand sich die Irak-Debatte in ihrer Hochphase. Der zurückhaltende Pleuger mit seinem buschigen Schnurrbart und der Aura eines Profis erwies sich im Widerstand gegen die Kriegsresolution als starke und ausdauernde Stimme seines Landes. Auch er zog sich massive Kritik aus Washington zu, wo sich nachdrückliche Forderungen erhoben, Berlin müsse ihn von seinem Posten abberufen. Wie es heißt, rief Außenminister Powell Fischer an und verlangte, dieser müsse im Interesse der „transatlantischen Eintracht“ gegen Pleuger vorgehen. Man hört von verdeckten Drohungen mit dem Abzug amerikanischer Militärstützpunkte aus Deutschland und anderen Strafmaßnahmen. Fischer soll seinen Freund verteidigt und versichert haben, dass Pleuger die Berliner Regierungslinie vertrete. Dieser blieb bis 2006 auf seinem Posten, doch die deutsche Führung war nun deutlich gewarnt. Berlin rückte in seiner Irakpolitik alsbald näher an Washington heran.

Zum markantesten Opfer dieser Säuberungsaktionen sollte Adolfo Aguilar werden. Dieser war seit Januar 2002 mexikanischer Botschafter im Sicherheitsrat und hatte zuvor Präsident Vicente Fox als Nationaler Sicherheitsberater gedient. Kurz nach seiner Ankunft in New York äußerte Aguilar im Privatgespräch, Mexiko sei neunzehn Jahre lang nicht im Rat vertreten gewesen, weil es in einer früheren Amtsperiode „ernste Spannungen“ mit seinem „nördlichen Nachbarn“ gegeben habe. Sein Land habe sich

112 Ebd.

113 Jaime Gazmuri, Juan Enrique Vega, in: „El Mostrador“, 22.9.2012.

große Mühe gegeben, eine Wiederholung derart unangenehmer Erfahrungen zu vermeiden. Da aber jetzt eine andere Partei an der Macht sei, die eng mit Washington zusammenarbeiten wolle, sei Mexiko bereit, es noch einmal zu versuchen. Als Freund und Verbündeter des mexikanischen Präsidenten werde Aguilar über einen direkten Draht nach ganz oben verfügen.¹¹⁴

Während der Irak-Schlachten im Sicherheitsrat gehörte Aguilar zu den Anführern derer, die den Kriegseifer in Frage stellten. Der „Guardian“ beschrieb ihn als Wissenschaftler mit dem Flair des Analytikers und ließ sich über sein „widerspenstiges graues Haar, die randlose Brille und eine Neigung, Designer-Krawatten zu tragen“ aus. „Kühl“, schrieb das Blatt, „verteidigte er Mexikos antiinterventionistische Traditionen.“¹¹⁵ Warum nicht abwarten, so der Botschafter, bis die UN-Inspektoren vor Ort ihre Arbeit abgeschlossen hätten? Wie es aussieht, handelte er stets in vollem Einklang mit Präsident Fox und den Außenpolitik-Verantwortlichen in seiner Hauptstadt. Nach dem Krieg nahm Washington Aguilar ins Visier und begann eine breit angelegte Kampagne, um seine Abberufung zu erreichen. Beschwerden des US-Außenministers, Colin Powell, untergruben den heimischen Rückhalt des Botschafters. Präsident Bush nahm keine Telefonanrufe von Präsident Fox mehr entgegen. In der mexikanischen Wirtschaftspresse kursierten hartnäckig Gerüchte, dass Washington ökonomische Vergeltungsmaßnahmen ergreifen könne.

Im November 2003 erreichte die Kampagne den Siedepunkt, nachdem Aguilar in einem Vortrag an der Universidad Iberoamericana gesagt hatte, Washington behandle Mexiko als seinen „Hinterhof“. Obwohl der Sachverhalt auf beiden Seiten der Grenze unbestritten ist, reagierte Washington mit gespielter Empörung.

114 Äußerungen bei einer Begegnung mit NGOs am 15. Februar 2002.

115 Jo Tuckman, Adolfo Aguilar Zinser, in: „The Guardian“, 7.6.2005.

Außenminister Powell nannte Aguilers Tatsachenfeststellung „ungeheuerlich“. Schließlich kapitulierte Fox. In einem privaten Schreiben an seinen UN-Botschafter bat er diesen, nach Ablauf der mexikanischen Amtsperiode im Rat Ende Dezember zurückzutreten. Nur drei Tage später kehrte Aguilar wütend nach Mexiko City zurück und schrieb einen – in großen mexikanischen Zeitungen veröffentlichten – Offenen Brief an den Präsidenten, in dem er seinen sofortigen Rücktritt erklärte und die schäbigen politischen Umstände seiner Entfernung aus dem Amt enthüllte.¹¹⁶

Wenige Wochen danach rekapitulierte der Botschafter bei einem Arbeitsfrühstück in New York in deutlichen Worten, was da geschehen war. Die Angriffe auf ihn und die anderen Botschafter basierten, so seine These, auf einer bewussten Tatsachenverdrehung – nämlich der Unterstellung, dass sie die Politik ihrer Länder nicht richtig wiedergäben und diese schlecht verträten. In Wirklichkeit hätten sie sich natürlich nur an ihre Instruktionen gehalten. Die Angriffe, sagte Aguilar, zielten darauf ab, die Politik der so ins Visier genommenen Länder zu verändern und sie im Sinne Washingtons auf Vordermann zu bringen. Der Fortgang der Dinge bestätigt seine Einschätzungen voll und ganz. Sowohl Fox selbst als auch spätere Regierungen Mexikos agierten politisch fortan vorsichtiger und weniger souverän. Was Aguilar betrifft, so betrachteten ihn in Mexiko viele als Helden. Tragischerweise kam er im Juni 2005 bei einem Autounfall ums Leben.¹¹⁷

116 Eine englische Übersetzung des Briefs veröffentlichte das Global Policy Forum am 23. November 2003: www.globalpolicy.org/component/content/article/167/35384.html. Der Botschafter berichtete bei einer Begegnung mit NGOs am 15. Januar 2004 über die Vorgänge, die ein breites Medienecho fanden.

117 Elena Poniatowska, Adolfo Aguilar Zinser, in: „La Jornada“, 9.6.2005; Ernesto Ekaizer, El Último combate de Adolfo Aguilar Zinser, in: „El País“, 8.6.2005.

Der Rat als Bühne

Der Sicherheitsrat ist mehr als ein politisches Entscheidungsgremium. Er ist zugleich eine Bühne, auf der das Schauspiel der internationalen Rivalitäten sich vor den Augen der Weltöffentlichkeit abspielt. Zwar erfolgt ein erheblicher Teil der Ratsarbeit hinter verschlossenen Türen, aber daneben gibt es die Schauseite: die ausgedehnten öffentlichen Sitzungen, in denen die P5 (und manchmal auch andere) ihre Rivalitäten ausleben, und die Medien, die draußen vor der Tür bedient werden. Nach Sitzungsschluss – und manchmal sogar schon vor Sitzungsbeginn – füttern Botschafter Journalisten teils mit Argumenten, teils mit Gefühlsäußerungen. Wie die Botschafter in der Öffentlichkeit auftreten, ist Teil des Bühnenlebens – die Art und Weise, wie sie ihre Macht zur Schau stellen, ihre Finesse, ihr Humor und ihre Fähigkeit, andere herumzukriegen. Stets geht es darum, die Öffentlichkeit zu beeindrucken und die Unterstützung von Regierungen, Medien, Intellektuellen und der öffentlichen Meinung ganz allgemein zu gewinnen.

Über das, was auf der Bühne des Sicherheitsrats debattiert wird, führen mächtige Ratsmitglieder Regie. Internationale Konflikte werden dort nach Art des mittelalterlichen Genres der „Moralität“ inszeniert. Solche Stücke bieten üblicherweise schlichte Handlungsmuster und krass überzeichnete Charaktere. Wie in einer mittelalterlichen Moralität mit ihrem klaffenden Höllenschlund wird auf der Ratsbühne mit furchterregenden Ideen und Bildern hantiert: Gewalt, Blutvergießen, leidende Kinder, niedergebrannte Gebäude, barbarische Taten werden beschworen, und die zivilisierte Gesellschaft wird aufgerufen, sie zu verurteilen.

Das Ratsdrama hat im Laufe der Jahre viele Wiederholungen und mancherlei Variationen erfahren. Es gab die gegenseitigen Beschuldigungen im Kalten Krieg, Enthüllungen und sorgfältig konstruierte Situationen – und schließlich eben die scharfen Irak-Kontroversen. Neueren Datums sind Wortgefechte über Libyen, den Jemen

und andere Krisenherde. Im Jahr 2016 war Syrien die „Moralität“ der Saison. Die Vereinigten Staaten und Russland tauschten schauspielerisch gekonnt Beschuldigungen aus. Samantha Power, die US-Botschafterin bis Januar 2017, sprach von russischer „Barbarei“ und prangerte Angriffe auf Krankenhäuser und Wohngebiete an, während der russische Botschafter, Witali Tschurkiu, die USA beschuldigte, islamistische Dschihadisten zu bewaffnen und einen von beiden Seiten vereinbarten Waffenstillstand platzen zu lassen. Regelmäßig werden „die internationale Gemeinschaft“ und „das Völkerrecht“ beschworen. Ideologische Plattitüden sind gängige Münze.

Im Oktober 2016 las man in der „New York Times“ von den „rhetorischen Raufereien zwischen Russen und Amerikanern“. Botschafter Tschurkin sagte dem Blatt, wenn US-Diplomaten das Wort ergriffen, schrien sie aus vollem Halse und ihre Augen glühten. Samantha Power hatte die Medien belehrt, Russlands Ruf nach einer Dringlichkeitssitzung des Rats sei bloß „ein Stunt“ – „voll moralisierender Effekthascherei“, während Tschurkin die Worte der US-Botschafterin als „Demagogie ersten Ranges“ bezeichnete.¹¹⁸

Das Bühnengeschehen im Rat hängt stets stark von den schauspielerischen Qualitäten der Botschafter ab, ob sie schlagfertige Debattenredner und fähig sind, die neuesten Nachrichten je nachdem entweder herunterzuspielen oder ins Rampenlicht zu rücken. Die Darsteller sollten dabei ein Bild abgeben, das moralische Gewissheit, friedliche Absichten, humanitäres Engagement und ehrliche Überzeugung ausstrahlt. Wer sich mit westlichen Medien auskennt, hat einen Extravorteil, weil es diejenigen sind, die weltweit die meiste Beachtung finden. Die Medien ihrerseits sind stets an dramatischen und eingängigen Erzählsträngen interessiert. Um Medienbeachtung zu ergattern, hat man im Rat sogar bekannte Bühnenprofis engagiert.

118 Somini Sengupta, A Senior Russian Envoy's Take on Relations with the United States: ‚Pretty Bad‘, in: „New York Times“, 17.10.2016, A7.

Am 14. September 2006 organisierte US-Botschafter John Bolton eine Anhörung nach der Arria-Formel zum Darfur-Konflikt und engagierte dafür George Clooney, den Filmstar, und den allgegenwärtigen Elie Wiesel. Arria-Briefings sind normalerweise vertrauliche Veranstaltungen für Ratsmitglieder und eine Handvoll Gäste, die dort kenntnisreich über Konfliktdetails informiert werden. In diesem Fall allerdings setzte der US-Botschafter sich über das übliche Verfahren hinweg, um den größtmöglichen Showeffekt zu erzielen. Medienpräsenz, darunter TV, wurde arrangiert, die diplomatische Welt, NGO-Vertreter und viele andere wurden eingeladen. Ein Analyst sprach später von einer „Medienorgie“.¹¹⁹ Clooney sagte: „Natürlich ist die Sache kompliziert, aber wenn man sieht, dass ganze Dorfbevölkerungen vergewaltigt und getötet, Brunnen vergiftet und dann mit den Leichen der Dorfbewohner vollgestopft werden, dann verschwinden alle Kompliziertheiten und die Frage stellt sich ganz einfach: Recht oder Unrecht.“¹²⁰ Seine virtuos auf die Mobilisierung einer breiteren Öffentlichkeit abgestimmte Entrüstung passte perfekt ins Bild.

Man kann in solch lautstarken Ratsinszenierungen ein systematisches Ausweichen vor der Realität sehen – ein Ausweichen vor der Frage, was hinter dem Konflikt steckt; Ausweichen vor der Verantwortung mächtiger Staaten und Ausweichen vor der Befassung mit den tieferen Ursachen. Überdrehte Inszenierungen wie die beschriebene mit Clooney und Wiesel zielen darauf ab, das Publikum in Wallung zu bringen. Gründliches Nachdenken über Konfliktbewältigung wird durch das Anheizen von Stimmungen systematisch behindert. Nach derartigen Aufführungen reagieren die Medien, wenn die Regie Erfolg hat, mit Entrüstung, die

119 Sievers, Procedure, S. 76-77.

120 Im Wortlaut nachzulesen auf: americanrhetoric.com. Ein Bericht über das „Briefing“ findet sich auf der Website des UN News Centre, 14.9.2006.

„Zivilgesellschaft“ verlangt lautstark, irgendwas müsse geschehen, und das Publikum ruft nach einer Intervention, um Unschuldige zu schützen. So hat das dramatische Geschehen auf der Ratsbühne in vielen Fällen kriegerische Konflikte eher geschürt als entschärft.

Auftritt Colin Powell

Nicht immer produziert so ein Schauspiel die Resultate, die die Regisseure erhofften, gewiss – aber es gibt Augenblicke, in denen die Bühneneffekte und -requisiten die Ratskammer derart verwandeln, dass sie einer echten Theaterbühne sehr ähnlich wird. Ein Beispiel dafür liefert die berühmt-berüchtigte Ratssitzung am 5. Februar 2003 als Vorspiel des Irakkriegs. Der Rat war zu einer gesonderten Debatte auf Ministerebene zusammengetreten, die eine gründliche Erörterung der Fragen von Krieg und Frieden ermöglichen sollte. Hunderte von Diplomaten und Pressevertretern drängten sich an jenem Vormittag im Ratssaal zusammen. Rund um den Hufeisentisch saßen Außenminister, Botschafter und UN-Spitzenbeamte. Als US-Außenminister Colin Powell sein Plädoyer – dass der Irak widerrechtlich über Massenvernichtungsmittel verfüge, weshalb die Vereinten Nationen den Einsatz bewaffneter Gewalt autorisieren müssten – vortrug, da hielt er die Attrappe eines Anthraxbehälters hoch; spielte Audioaufzeichnungen, die angeblich von irakischen Offizieren stammten, ab; und präsentierte Dias mit technischen Zeichnungen, die US-Geheimdiensten zufolge irakische Waffensysteme darstellen sollten. Die Beweise seien unanfechtbar, sagte er, und deshalb sei die Zeit reif dafür, dem Diktator entgegenzutreten und in den Krieg zu ziehen.¹²¹ Die P2 hatten

121 Wortlaut der Powell-Rede: <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2003/17300.htm>.

alles auf eine Karte gesetzt und hofften, ihre Inszenierung würde einschlagen.

Doch die Sache ging, so oft die Vereinigten Staaten mit diesen Ratsinszenierungen auch durchkommen mögen, diesmal schief. Frankreichs Außenminister Dominique de Villepin erteilte Powell eine denkwürdige Antwort. Die Beweislage sei, stellte er fest, alles andere als schlüssig, weshalb er darauf bestehe, dass die UN-Inspektionen auf der Suche nach den angeblichen Massenvernichtungswaffen fortzusetzen seien. Eindringlich forderte er den Rat auf, sich zurückzuhalten und an seinen gemeinsamen Zielen, dem Einsatz für das Recht und vor allem dem Bewusstsein der negativen Konsequenzen eines Krieges festzuhalten.¹²² Weltweit verfolgten Millionen diese Debatte in Radio und Fernsehen, oder sie lasen Zeitungsberichte darüber. Bekanntlich lehnte der Rat den Vorstoß der P2 dann tatsächlich ab. Auch die Weltmeinung hatte Powells Darbietung nicht überzeugt, aber Washington und London blieben trotzdem auf Kriegskurs. Später erfuhr die ganze Welt, dass der große Auftritt ein Schwindel war – voller Unwahrheiten und Theatereffekte. Im Nachhinein bedauerte Powell seinen Auftritt.¹²³ Die sorgfältig geplante Inszenierung hatte den P2 nicht den erhofften Applaus eingetragen, was sie nicht daran hindert, den Sicherheitsrat immer wieder als ihre Bühne zu nutzen, in der Erwartung, ein gutgläubiges Publikum herumkriegeln zu können.

122 Villepins Rede in englischer Sprache: www.nytimes.com/2003/02/14/international/middleeast/statement-by-france-to-security-council.html.

123 Weisman, Powell called his speech 'a lasting blot on his record', in: „New York Times“, 9.9.2005.

Fehler und Fehlschläge der Sanktionspolitik

Artikel 41 der UN-Charta erteilt dem Sicherheitsrat das Mandat, Friedensgefährdungen durch Maßnahmen „unter Ausschluss von Waffengewalt“ zu begegnen. Gedacht ist an die „Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen“, Waffenembargos und ähnliche Maßnahmen. Im Laufe der Jahre hat der Rat insgesamt 26 derartige Sanktionsregimes verhängt, von denen Ende 2016 noch 13 bestanden.¹²⁴ In den ersten Jahren begrüßten viele Menschen Sanktionen als eine kreative, moralisch vertretbare und gewaltfreie Möglichkeit, Konflikte zu verhüten oder zu beenden. Mittlerweile jedoch gelten Sanktionen als durchaus problematisch.

Zwei Sanktionsregimes, die der Sicherheitsrat in der Ära des Kalten Krieges verhängte, schienen vielversprechend. Sie setzten weiß regierte Staaten in Afrika unter Druck, um diese zu veranlassen, rassistische Bestimmungen und Unterdrückungspraktiken abzuschaffen und den Weg zu demokratischen Regierungsformen freizugeben. 1968 verabschiedete der Rat eine Resolution, die das Regime Südrhodesiens (des heutigen Simbabwe) umfassenden Wirtschaftssanktionen unterwarf,¹²⁵ ein Schritt, der zur politischen Isolierung des Landes und dazu, dass es 1979 seine Unabhängigkeit erlangte, beitrug. 1977 verhängte der Rat ein Waffenembargo über Südafrika.¹²⁶ Die betreffende Resolution brachte die internationale Ablehnung des Apartheid-Regimes zum Ausdruck und trug zu einer Entwicklung bei, die schließlich 1994 den demokratischen Wandel Südafrikas bewirkte. Eine viel wichtigere Rolle spielte in dieser Frage allerdings die Generalversammlung, nicht zuletzt durch eigene,

124 UN Security Council website, Subsidiary Organs, Sanctions Information – www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information. In einem nützlichen Ratsdokument – „Report of the Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions“ (S/2006/997) – werden Sanktionsfragen und -probleme erörtert.

125 Resolution 253 des UN-Sicherheitsrats vom 29. Mai 1968.

126 Die Resolution 418 des UN-Sicherheitsrats vom 4. November 1977 folgte auf ein weniger einschneidendes freiwilliges Embargo (Resolution 282 vom 23. Juli 1970) und wurde dann mit Resolution 591 vom 28. November 1986 weiter verschärft.

umfassendere Sanktionsmaßnahmen. Tatsächlich tat der Rat sich schwer damit, die Befreiungsbewegungen im südlichen Afrika uneingeschränkt zu unterstützen. Obwohl die Gewählten Mitglieder beharrlich darauf drängten, verschleppten die Westmächte die Umsetzung der beschlossenen Sanktionen viele Jahre hindurch. Sie fuhren sozusagen mit angezogener Bremse und begrenzten auch den Umfang der Sanktionen. Zwischen dem ersten – nicht allgemein verbindlichen – Waffenembargo von 1970 und dem tatsächlich effektiven Embargo von 1986 vergingen sechzehn Jahre. Großen Anteil am Erfolg der Sanktionen hatten unabhängige Aktivitäten von Hafearbeitern und Seeschiffpersonal.

1981 sollte der Rat eine Resolution gegen militärische Aktivitäten Südafrikas in seinen Nachbarländern verabschieden.¹²⁷ „Wir treten vor den Rat, um ihm einen klaren, einmütigen und umfassenden Konsens zu unterbreiten“, erklärte Ugandas Botschafter Olara Otunnu.¹²⁸ Ungeachtet herber Kritik der afrikanischen Delegationen und vieler anderer, die der Initiative mit überwältigender Mehrheit zustimmten, legten die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich gegen mehrere Fassungen der Resolution Vetos ein. So nahmen sie Druck von Südafrikas Apartheidregime, das Namibia besetzt hatte und gegen weitere Länder der Region militärisch vorgeht. Am Ende beschloss die Generalversammlung unter Umgehung des Sicherheitsrates eine Resolution über schärfere Sanktionen.¹²⁹

Zu jener Zeit wurden nur selten Sanktionen verhängt, aber nach dem Ende des Kalten Krieges machte der Rat viel häufiger von diesem Instrument Gebrauch, stets jedoch ähnlich einseitig. Sie

127 Am 20. April 1981 wurden im Rat insgesamt fünf Resolutionsentwürfe vorgelegt. Vgl. die Dokumente S/14459-14463 und S/PV.2277.

128 S/PV.2277, S.7.

129 Resolution A/RES/36/1981 der UN-Generalversammlung vom 24. November 1981, beschlossen gemäß der „Uniting for Peace Resolution“ („Vereint für den Frieden“ – Resolution 377,V vom 3. November 1950).

wurden ungleichmäßig und oft nur halbherzig durchgesetzt und wiesen schwerwiegende Mängel auf.

Irak: Humanitäre Probleme und P2-Interessen

Im August 1990 verhängte der Rat ein weitgehendes Handels- und Rüstungsembargo gegen den Irak, das der irakischen Invasion Kuwaits und dessen Besetzung ein Ende machen sollte.¹³⁰ Das Ausfuhrembargo war ziemlich leicht durchzusetzen, da die Exporterlöse des Irak hauptsächlich mit Erdöl erzielt wurden und dieses – unübersehbar – in Tankern verschifft wurde oder durch eine begrenzte Anzahl von Pipelines floss. Als eine US-geführte Koalition den Irak militärisch aus Kuwait vertrieben hatte, wurden die Sanktionen überraschenderweise nicht aufgehoben, sondern im April 1991 durch eine neue, sehr weitgehende Sicherheitsratsresolution sogar ausgeweitet.¹³¹ Keine der beiden Resolutionen hatte ein Verfallsdatum, da die Vereinigten Staaten und Großbritannien die Sanktionen auf unbestimmte Zeit aufrechterhalten wollten, als Druckmittel zur Durchsetzung neuer Ziele, die von Reparationszahlungen bis zur völligen Entwaffnung des Irak reichten.

Mit dem Fortgang der 1990er Jahre wurde immer offenkundiger, dass die Sanktionen normale Iraker hart trafen, während sie die Führung des Landes unberührt ließen und deren Politik kaum beeinflussen konnten. Auch sah es so aus, als strebten die Vereinigten Staaten und Großbritannien eher einen Regime Change an als die Verwirklichung der vom Rat gebilligten Ziele. Die Sanktionen lösten durch die drastische Reduzierung der Einfuhr

130 Resolution 661 des UN-Sicherheitsrats vom 6. August 1990.

131 Die Resolution 687 des UN-Sicherheitsrats vom 3. April 1991 fügte viele neue Bedingungen für die Aufhebung der Sanktionen hinzu. Vgl. Sektion F, Absätze 20-29.

von Lebensmitteln, Medikamenten, Wasseraufbereitungsanlagen und dergleichen eine humanitäre Krise aus. Die Kontroverse um die Sanktionspolitik verschärfte sich, als sich herausstellte, dass US-Gemeindienste die UN-Inspektionen im Irak zu Spionagezwecken benutzt hatten.¹³² So wurden die Sanktionen zum Gegenstand eines langen, immer erbitterter ausgefochtenen Streits sowohl in der Öffentlichkeit als auch innerhalb des Rates selbst. Den Kritikern unter dessen Mitgliedern gelang es nicht, die Sanktionen zu beenden oder einschneidend zu verändern, weil jede derartige Bestrebung mit dem britisch-amerikanischen Vetorecht kollidierte. So drifteten die P5 auseinander. Die Flitterwochen der Periode nach 1989/91 näherten sich ihrem Ende.

1999 veröffentlichte UNICEF die Ergebnisse einer Untersuchung zur Sterblichkeitsrate im Irak und kam dabei zu dem Schluss, dass bis zu einer halben Million Kinder unter Fünf – über die zu erwartende Mortalität hinaus – während der acht Sanktionsjahre gestorben waren.¹³³ Im gleichen Jahr bezeichnete Marc Bossuyt, ein belgischer Experte, in einem UN-Menschenrechtsreport die Irak-sanktionen als „eindeutig illegal“.¹³⁴ Im April 2000 ließ der kanadische Außenminister, Lloyd Axworthy, den Sicherheitsrat wissen, dass „Sanktionen den Willen der internationalen Gemeinschaft widerspiegeln sollen und nicht nur die Interessen ihrer mächtigeren Mitglieder“.¹³⁵ Zwei aufeinanderfolgende UN-Koordinatoren

132 Vgl. Barton Gellman, U.S. Spied on Iraq Via U.N., in: „Washington Post“, 2.3.1999.

133 Vgl. UNICEF, Newline, „Iraq Surveys show ‚humanitarian emergency‘“, 12.8.999. Mohamed M. Ali and Iqbal H. Shah, Sanctions and childhood mortality in Iraq, in: „The Lancet 2000“, 355, S. 1851-57. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Irak-Sanktionen findet sich in: Global Policy Forum u.a., Iraq Sanctions: Humanitarian Implications and Options for the Future, New York: Global Policy Forum, 2002.

134 The Adverse Consequences of Economic Sanctions for the Enjoyment of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2000/33.

135 Der Wortlaut findet sich unter dem Datum des 17. April 2000 auf der Website der kanadischen UN-Botschaft.

für Menschenrechtsfragen im Irak, Denis Halliday und Hans von Sponeck, traten aus Protest von ihrem Amt zurück.

Die Vereinigten Staaten und Großbritannien begannen, sogar bei sich zu Hause, die Schlacht um die öffentliche Meinung zu verlieren und schlugen deshalb kleinere Veränderungen am Sanktionsregime vor, bestanden aber zugleich auf der Fortgeltung umfangreicher Sanktionen. Frankreich, Russland und China hatten eigene Ölintereessen im Irak. Also kam es zu einem Gerangel der P5 untereinander um Sanktionsdetails, wobei alle Beteiligten stets die eigenen Geschäftsinteressen im Sinne hatten. Während die Verhandlungen sich dahinschleppten, verfügten Washington und London immer wieder die Zurückhaltung humanitärer Versorgungslieferungen in den Irak. Fast der gesamte Handelsverkehr mit dem Land am Golf bedurfte der Genehmigung durch das Irak-Sanktionskomitee, das unter Ausschluss der Öffentlichkeit arbeitete.

An der Verschlimmerung der humanitären Krise im Irak gaben Washington und London dem Diktator die Schuld: Saddam Hussein. Die Öffentlichkeit überzeugte diese Darbietung nicht. Viele fanden, dass die UN-Sanktionen, an denen die USA und Großbritannien so hartnäckig festhielten, statt Frieden zu schaffen enormes menschliches Leid bewirkten. Doch die führenden Repräsentanten der P2 blieben in der Hoffnung, das Regime werde zusammenbrechen, bei ihrem Kurs. US-Außenministerin Madeleine Albright äußerte später in einem TV-Interview, ungeachtet der Verlustziffer irakischer Kinder sei es „die Sache wert“ gewesen!¹³⁶ Jeder Versuch, das Sanktionsregime zu verändern, wurde, obwohl die Ratsmehrheit entsprechende Vorstöße unternahm, durch Vetos gestoppt. So blieben die Sanktionen dreizehn lange Jahre in Kraft.

136 „60 Minutes“-Interview mit Madeleine Albright, CBS Television, 12.5.1996. Eine ausführliche Analyse der Irak-Sanktionen bietet Global Policy Forum, Iraq Sanctions (vgl. Anm. 134).

Die Irak-Erfahrung entzog allgemeinen Handelssanktionen als einem Instrument der Sicherheitsratspolitik letztlich jegliche Legitimation. Zugleich untergrub sie ernstlich die Harmonie, die nach dem Kalten Krieg im Rat zunächst aufgekommen war. Nach 1998 scherte sogar Frankreich zeitweilig aus dem Westblock aus.

„Gezielte“ Sanktionen und Fowler-Initiative

Diverse Experten und mehrere Mitgliedstaaten hatten sich, als das Ringen um die Irak-Sanktionen sich immer weiter hinzog, um ein Überdenken des Vorhabens bemüht. Die Regierungen der Schweiz, Deutschlands und Schwedens veranstalteten Konferenzen, auf denen für „gezielte“ Sanktionen – „targeted“ sanctions – geworben wurde.¹³⁷ „Targeting“ hieß, von einem allgemeinen Handelsembargo zu präziser fokussierten Sanktionen überzugehen – speziell darauf zugeschnitten, des Völkerrechtsbruchs beschuldigte Führer und Institutionen unter Druck zu setzen. Auf diese Weise wollte man unschuldige Zivilisten verschonen. Mit den neuen Sanktionen sollten die Auslandsguthaben beschuldigter Führungsfiguren und Gruppen eingefroren, auf Immobilien- und andere Vermögenswerte zugegriffen und der betreffende Personenkreis vom internationalen Reiseverkehr ausgeschlossen werden. Auch Embargos auf Waffenverkäufe, Exporte von Rohstoffen und auf strategische Ausrüstungsgüter, etwa Ersatzteile für Ölbohrgerät und

137 Die drei Initiativen erfolgten zwischen 1998 und 2003 und sind als Interlaken-Prozess, Bonn-Berlin-Prozess und Stockholm-Prozess bekannt. Vgl. Sue Eckert, *The Role of Sanctions*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, sowie David Cortright und George A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action* (Boulder: Lynne Rienner, 2002). Neben den drei Regierungen waren das Watson Institute der Brown University und das Krok Institute der Notre Dame University in dieser Sache sehr rührig.

Flugzeuge, zog man in Betracht.¹³⁸ Diese Ideen erschienen vielversprechend. Viele wurden vom Sicherheitsrat aufgegriffen, doch schon bald tauchten politische Hemmnisse auf.

Die erste Probe aufs Exempel kam mit der kanadischen Initiative zu den Angola-Sanktionen. Diese hatten ursprünglich Waffen-gegen-Diamanten-Geschäfte der Aufständischen verhindern sollen. Kanadas Botschafter Fowler kündigte an, er werde dafür sorgen, dass die „bisher ineffektiven Sanktionen Biss bekommen“.¹³⁹ Dazu startete er eine Öffentlichkeitskampagne.¹⁴⁰ Er bereiste die ganze Welt, traf führende Politiker, verhandelte mit Schlüsselfiguren im Diamantenhandel, sprach oft mit den Medien und arbeitete eng mit NGOs zusammen. Er nutzte öffentliche Sitzungen des Rats, um Druck gegen die Sanktionsbrecher aufzubauen,¹⁴¹ und führte eine „Name-and-shame“-Kampagne zur Mobilisierung der Öffentlichkeit. David Angell, sein wichtigster Delegationsmitarbeiter in Sachen Sanktionen, hat ausführlich über Fowlers erstaunlich energische, stark öffentlichkeitsorientierte Kampagne berichtet.¹⁴²

Im Mai 1999 stimmte der Rat der Bildung einer Expertengruppe zu, die Fowlers Angola Sanctions Committee beraten sollte.¹⁴³ Im März des Folgejahres legte der Botschafter einen stark beachteten Bericht vor, der sich, gestützt auf die Ermittlungen der Experten,

138 Peter Wallensteen, Carina Staibano und Mikael Eriksson, *Making Targeted Sanctions Effective* (Uppsala: Uppsala University, 2003).

139 So zitiert in: Angell, *Angola Sanctions*, S. 196.

140 Mit seiner Resolution 864 vom 15. September 1993 hatte der Rat erstmals Sanktionen gegen die angolansische Rebellengruppe UNITA verhängt. Fast fünf Jahre später wurde das Sanktionsregime mit Resolution 1173 vom 12. Juni 1998, die auch Diamantenkontrollen einschloss, verschärft.

141 Vgl. u.a. die Ratssitzungen vom 27. Juli 2000 (S/PV.4178, S. 7-10) und vom 18. April 2000 (S/PV.4129, S. 1-3).

142 David J.R. Angell, *The Angola Sanctions Committee*, in: Malone, *Security Council*, S. 195-204. Man kann nur staunen, wie viel Zeit Fowler, der ja gleichzeitig den Vollzeitjob des UN-Botschafters in New York ausübte, für seine Initiative erübrigte.

143 Vgl. Resolution 1237 des UN-Sicherheitsrats vom 7. Mai 1999.

mit Themen wie Waffenhandel, Öl, Diamanten und Finanzen befasste sowie einer Reihe afrikanischer Staaten Komplizenschaft mit den illegalen Netzwerken vorwarf.¹⁴⁴ Im April 2000 richtete der Rat einen „Monitoring Mechanism“ ein, der die Umsetzung der Sanktionen überwachen sollte.¹⁴⁵ Die Vereinten Nationen stellten dazu private Berater ein, und im weltweiten Diamantengeschäft zitterte man vor möglichen Kundenboykotten.¹⁴⁶ Banken wurde nachgewiesen, dass sie Geschäfte mit heißem Geld aus Diamantenverkäufen betrieben hatten. Und so kamen peinliche Informationen unterschiedlichster Art ans Licht: das ganze Netzwerk illegaler Machenschaften, das Afrika umspannte und in dem sich alles um Diamanten, Waffenhandel und Stellvertreterkriege drehte. Wichtige Spuren führten nach Genf, Antwerpen, Tel Aviv, Moskau, London und New York. Die „Kriegsdiamanten“ wurden zum Gegenstand von Büchern und Filmen.¹⁴⁷

Doch dann berief man Fowler urplötzlich von seinem Posten ab, was dem Vorhaben der Sanktionsreform einen schrecklichen Schlag versetzte. Das Mindeste, was sich dazu anmerken lässt, ist dies: Die P5 (und speziell Washington) wünschten durchaus nicht, dass Fowlers dynamische Angola-Initiative Erfolg haben und womöglich gar zum Standardverfahren würde. Sie fürchteten den größeren Einfluss, der Gewählten Mitgliedern im Vorsitz von Sanktionsausschüssen zu wachsen könnte. Die Einschläge der „Name-and-shame“-Kampagne, die Fowler so öffentlichkeitswirksam betrieb, kamen ihnen gefährlich nahe; er hatte einfach gegen zu viele Interessen verstoßen und zu

144 Fowler-Report, Dokument S/2000/203 des UN-Sicherheitsrats vom 10. März 2000.

145 Vgl. Resolution 1295 des UN-Sicherheitsrats vom 18. April 2000.

146 Im Juli 2000 hielt Fowler auf dem World Diamond Congress eine programmatische Rede. Die Diamantenindustrie führte schließlich mit dem sogenannten Kimberley-Prozess Herkunftsnachweise zur Beruhigung der Kundschaft ein und ermunterte NGOs zur Mitwirkung.

147 Vgl. etwa Greg Campbell, *Blood Diamonds: tracing the deadly path of the world's most precious stones* (New York: Basic Books, 2002).

viele gefällige Arrangements gestört. In einer Reihe P5-freundlicher Länder Afrikas waren die politisch Verantwortlichen beunruhigt und verärgert. Lautstarke Beschwerden häuften sich. Die Diamantenindustrie befand sich im Aufruhr.

Das ganze Jahr 2000 hindurch machten die Gewählten Mitglieder Druck für umfassendere Sanktionsreformen. Sie wollten einen „Brennpunkt“ („focal point“) im Sekretariat schaffen, in dem die Überwachungstätigkeit, die Expertise, die ganze laufende Arbeit aller Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats gebündelt werden sollten. Der Plan war ausgezeichnet, denn viele Sanktionsausschüsse gingen parallel zueinander denselben Informationen nach und versuchten, dieselben Verstöße aufzudecken. Der Waffenhändler Viktor Bout beispielsweise operierte in Angola, Liberia, Sierra Leone, der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) und im Sudan – warum also sollte man die Informationen über ihn nicht an einer Stelle bündeln? Der Gedanke eines einheitlichen Vorgehens war vielversprechend, aber es wurde nichts daraus. Schließlich hätten größere Fische als Bout ins Netz gehen können... Jedenfalls waren die P5 entschieden dagegen.¹⁴⁸

Die E10 schlugen einen anderen Weg ein: Sie verlangten, dass der Rat für künftige Sanktionen eindeutige Rahmenbedingungen vereinbart – eine Liste, die festhält, was geht und was nicht –, um die unübersehbar gewordenen Fehlschläge und Missbräuche künftig zu vermeiden. Im April 2000 stimmten die P5 der Bildung einer Informellen Arbeitsgruppe des Rates zu, die die Angelegenheit prüfen sollte. Deren Vorsitz übernahm Anwarul Chowdhury, der energische Botschafter Bangladeschs, einer der prominentesten E10-Reformer. Die Arbeitsgruppe entwarf vernünftige Regeln, etwa die

148 Die Idee wurde später in stark abgeschwächter Form durch die Einführung der „Consolidated List“ realisiert, in der alle Personen und Körperschaften aufgeführt werden, die irgendeiner der geltenden Regelungen unterliegen.

Festlegung automatischer Verfallsdaten und den Verzicht auf allgemeine Handelsembargos, aber Anfang 2001 brachte der Widerstand der P5 das Projekt zum Stillstand. Einige der vorgeschlagenen Regeln werden heute informell angewandt – so hat es beispielsweise keine allgemeinen Handelsembargos mehr gegeben –, aber es gibt keinerlei Garantie für ihre künftige Einhaltung, sollten die P5 sich anders entscheiden. Auch in dieser Hinsicht halten die P5 wie immer an ihrem Grundprinzip fest: Keine rechtsverbindlichen Regeln, die ihnen die Hände binden könnten.¹⁴⁹

Vernachlässigung des Schutzes natürlicher Ressourcen

Inspiziert von der Angola-Diamanten-Aktion haben NGOs sich für gleichartige Sanktionen gegen missbräuchliche Praktiken im Rohstoffsektor eingesetzt.¹⁵⁰ Im Juni 2000 bildete der Rat eine Expertengruppe, die sich mit den Verhältnissen in der mineralreichen DR Kongo (ehemals Zaire) befassen sollte. Ab Januar 2001 legte sie eine Reihe aufschlussreicher Berichte über den Raubbau an Ressourcen dort und die Beteiligung ausländischer Regierungen und Extraktionsfirmen vor.¹⁵¹ Über hundert Unternehmen hatten aus Furcht, bloßgestellt zu werden, die Kooperation mit den Ermittlern verweigert und so mittelbar bestätigt, welche Macht die von Fowler in Gang gesetzte öffentliche Beschämungskampagne besaß.

149 Näheres über den von Chowdhury geleiteten Sanktionsausschuss ist nachzulesen bei David Cortright und George A. Lopez, *Reforming Sanctions*, in: Malone, Security Council, S. 175-176.

150 Eine Übersicht über die Ratsaktivitäten auf diesem Gebiet bietet der Sicherheitsratsbericht „UN Sanctions: Natural Resources,“ New York, November 2015.

151 Vgl. Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo, Vereinte Nationen, New York, 16. Januar 2001, 12. April 2001, 13. November 2001 und Oktober 2002.

Der Rat reagierte 2003 mit der Verhängung eines Waffenembargos über die DR Kongo und einem symbolischen Verbot illegaler Mineralienextraktion im Jahr 2005,¹⁵² engagierte sich dann allerdings nicht sonderlich dafür. Die Durchsetzungsmaßnahmen waren schwach, die Grenzen blieben ungeschützt – die einschlägigen Geschäfte waren einfach zu lukrativ. Selbst Einheiten der kongolesischen Armee, theoretisch Verbündete der UN-Blauhelme, beteiligten sich an illegalen Rohstoffgeschäften großen Stils, wobei es besonders um Holz ging. Offiziere wurden reich, während sie ihre Dienstpflichten vernachlässigten und Kämpfe mieden. Die ruandische Armee und deren Freunde unter den kongolesischen Rebellen spezialisierten sich auf Gold und Elfenbein. Um mit seinen Beschlüssen dagegen anzukommen, hätte der Rat für eine energische Umsetzung sorgen und internationalen Druck erzeugen müssen, aber die P5 verhinderten, dass Fowlers Methoden öffentlicher Diplomatie erneut zur Anwendung kamen.

Die Expertengruppen setzten ihre Ermittlungen fort, und das Kongo-Dossier wuchs und wuchs, doch im Lauf der Jahre wurden die Berichte kürzer und weniger offenerherzig. Einer der brutalsten Bürgerkriege ging weiter. Die illegale Rohstoffförderung nahm sogar noch zu. Im November 2010 verabschiedete der Rat nach sieben Jahren Krieg und laxer Sanktionen eine weitere schwache Resolution, die sich auf unverbindliche Richtlinien beschränkte und die Importeure kongolesischer Mineralien lediglich aufrief, mit der „gebotenen Sorgfalt“ zu verfahren.¹⁵³ Es folgten weitere Resolutionen, die aber wenig bewirkten, und die Expertengruppen setzten ihre Berichtstätigkeit fort.¹⁵⁴

152 Resolution 1493 des UN-Sicherheitsrats vom 28. Juli 2003 betrifft das Waffenembargo und Resolution 1596 vom 18. April 2005 das Reiseverbot für natürliche oder juristische Personen, welche die illegalen bewaffneten Gruppen im Osten der DR Kongo durch den unzulässigen Handel mit Naturressourcen unterstützen.

153 Resolution 1952 des UN-Sicherheitsrats vom 29. November 2010; vgl. insbesondere die Absätze 7 bis 9.

154 Vgl. beispielsweise Resolution 2198 vom 29. Januar 2015 und die Assessment Reports der Expertengruppe S/2015/797 vom 16. Oktober 2015 sowie S/2016/466 vom 23. Mai 2016.

Jean-Marie Guéhenno, der langjährige Chef der Peacekeeping-Abteilung im UN-Sekretariat, hat privatim eingeräumt, dass die intensivsten Kämpfe in den rohstoffreichsten Zonen der DR Kongo auszubrechen pflegten: „Hätten sie mir vorher eine Rohstoff-Landkarte gegeben“, sagte er einer Gruppe von NGOs, „dann hätte ich gewusst, wo meine Blauhelme eingesetzt werden müssen.“¹⁵⁵ Eine solche Karte hatte er sicherlich, aber seine Situation war vertrackt: Wie konnten die Vereinten Nationen dieses Wissen friedensfördernd nutzen, wenn doch als treibende Kraft hinter so vielen Rohstoffkonflikten die konkurrierenden Interessen der Ständigen Mitglieder des Rates steckten? Guéhenno schrieb später ein Buch, in dem er zugibt, dass „der Konkurrenzkampf um lukrative Schürfkongrate“ die Peacekeeping-Bemühungen untergraben habe.¹⁵⁶ Um effektiv zu agieren, hätte der Rat gegen die mit der Ressourcenextraktion verbundene Gewalt vorgehen müssen. Generalsekretär Dag Hammarskjöld hatte in den 1960er Jahren, als die Union Minière im Kongo die Katanga-Sezession organisierte, vor dem gleichen Problem gestanden. Der Sicherheitsrat hätte robuste Sanktionen verhängen, energische Ermittlungen durchführen und die Einhaltung der Regeln erzwingen müssen. Dazu waren und sind die P5 jedoch nicht bereit. Der Konflikt ging, wie voraussehen, weiter.

2004 erarbeitete eine vom Generalsekretär berufene hochrangige Kommission zur Untersuchung globaler „Bedrohungen, Herausforderungen und Veränderungen“ („Threats, Challenges and Change“) Vorschläge, wie der Zusammenhang zwischen Rohstoffinteressen und gewaltsamen Auseinandersetzungen zu bestimmen sei und wie die Maßnahmen zum Vollzug der Sicherheitsratsbeschlüsse gestrafft

155 Äußerungen in einem Privatgespräch am 31. März 2005.

156 Jean-Marie Guéhenno, *The Fog of Peace* (Washington: Brookings, 2015), S. 159.

werden könnten.¹⁵⁷ Doch obwohl Annan die Kommissionsvorschläge unterstützte, gab es in der Sache keinen Fortschritt. Immerhin blieben mehrere NGOs mit Berichten und Memoranden am Ball.¹⁵⁸ Sie bemühten sich in Abstimmung mit einer bedeutenden afrikanischen Delegation um die Entwicklung eines allgemeinen Handlungsrahmens für UN-Aktivitäten gegen die illegale Ausbeutung von Naturressourcen. 2008 kam die Initiative dann allerdings zum Stillstand. Die P5 widersetzten sich jeder Art von Ressourcen-Initiative oder politischem Handlungsrahmen.

Waffenembargos

Eine weitere Sanktionsmöglichkeit bestand in der Verhängung von Waffenembargos, aber auch hier gab es Interessenkonflikte mit den P5. Diese sind nun einmal die größten Rüstungsexporteure der Welt und möchten nicht, dass der Waffenstrom versiegt. Bewaffnete Konflikte beleben die Märkte. Die von Deutschland im sogenannten Bonn-Berlin-Prozess veranstalteten Beratungen über gezielte Sanktionen hatten besonderen Wert auf Waffenembargos gelegt. Allerdings war auch Deutschland als einer der großen Rüstungsexporteure nicht sonderlich erpicht auf Marktbeschränkungen.¹⁵⁹ Viele Beobachter dieser Szene zeigten sich gespannt darauf, was aus einem potenziellen Instrument des Sicherheitsratshandelns wie den

157 A More Secure World, Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York: United Nations, 2004. UN-Dokument A/59/565 vom 2. Dezember 2004, S. 178-182.

158 Die Initiative ging vom Global Policy Forum in Verbindung mit Global Witness aus und wurde von anderen aktiv unterstützt.

159 Nach dem Stand von 2015 wurde der weltweite Waffenhandel von sechs Ländern in der folgenden Reihenfolge dominiert: Vereinigte Staaten, Russland, China, Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Diese Rangfolge wechselt, aber die Vereinigten Staaten belegen immer mit großem Abstand den ersten Platz unter den Waffenhändlern.

„gezielten Sanktionen“ werden würde. Die Antwort war vorhersehbar: UN-Waffenembargos wurden, obwohl häufig angewandt, ganz unregelmäßig verhängt sowie unterschiedlich und mit großer Parteilichkeit umgesetzt. Außerdem gab es eine Menge Schlupflöcher.¹⁶⁰

Ein frühes Beispiel bot der Umgang mit Äthiopien und Eritrea während des Krieges zwischen den beiden Ländern (1998-2000). Der Sicherheitsrat nahm sich viel Zeit, bis er endlich im Mai 2000, zwei Jahre nach Kriegsbeginn, ein Waffenembargo verhängte.¹⁶¹ Nach dem Ende der Kämpfe schlugen die Vereinigten Staaten dem Rat im November 2000 die Aufhebung des Embargos vor. Washington wollte seine Waffenlieferungen an Äthiopien, einen Verbündeten in der Region, wieder aufnehmen, aber mehrere Gewählte Mitglieder, unter ihnen die durch Botschafter Peter von Walsum vertretenen Niederlande, hielten die Schritt für verfrüht. Nach einer ungewöhnlich hitzigen Debatte zogen die Vereinigten Staaten den Vorschlag zurück, allerdings nur vorläufig. Einige Monate später lief das Embargo aus. Einer Erneuerung hätte ein US-Veto entgegengestanden.

Obwohl die Lage zwischen den beiden afrikanischen Ländern immer noch äußerst angespannt war, konnte Washington das befreundete Äthiopien wieder aufrüsten. Später lehnte das solchermaßen gestärkte Addis Abeba es ab, eine – von einer UN-Kommission empfohlene – Grenzkorrektur zu akzeptieren. In der Folge verwies die Regierung Eritreas eine UN-Mission zur Grenzüberwachung des Landes. Der schwelende Konflikt schwappte über nach Somalia, destabilisierte aber auch beide Konfliktparteien. Im Lichte der Lageverschlechterung in der ganzen Region verhängte der Sicherheitsrat dann 2009 doch ein neues Waffenembargo

160 UN-Daten besagen, dass der Rat 110 Mal ein Waffenembargo verhängt hat. Vgl. „Graphs on currently active sanctions regimes and restrictions (as of Sep. 2016)“ auf der Website des UN-Sicherheitsrats.

161 Resolution 1298 des UN-Sicherheitsrats vom 17. Mai 2000.

– allerdings nur über Eritrea und Somalia.¹⁶² Zu diesem Zeitpunkt war der Staatszerfall bereits weit fortgeschritten, und es gab Flüchtlinge in großer Zahl. Hätte der Rat im Jahre 1998 ein frühzeitiges, unparteiisches und energisch überwachtes Embargo verhängt und im Interesse der regionalen Stabilität aufrechterhalten, wäre möglicherweise großes Leid vermieden worden.

Während der „Targeting“-Jahre hat der Rat aus vielen anderen Anlässen Waffenembargos verhängt, darunter über Somalia (2002), die DR Kongo und Liberia (2003), die Elfenbeinküste und den Sudan (2004), den Iran und Nordkorea (2006), Libyen (2011), die Zentralafrikanische Republik (2014) und den Jemen (2015). Diese Sanktionsregimes richteten sich gegen Waffenverkäufe unterschiedlichster Art, von atomwaffentauglichem Material über schweres Gerät bis zu Kleinwaffen. In manchen Fällen wurden sowohl Staaten als auch Rebellen Gruppen sanktioniert. Allzu häufig aber waren die Waffenembargos auffallend ineffektiv und offenkundig parteiisch. Oft sind die Embargo-Resolutionen des Rates vage und in einer Sprache formuliert, die nicht so klingt, als sollten sie energisch umgesetzt werden. Staaten kaufen auf legalem Wege Waffen, die sie dann zur Bereicherung ziviler Amtsträger und hochrangiger Militärs weiterverkaufen. Den Rebellen stehen viele Kanäle offen.¹⁶³

Als sich in Libyen im Februar 2011 ein Bürgerkrieg zusammenbraute, verhängte der Rat ein Sanktionsregime über das ganze Land.¹⁶⁴ Doch die NATO-Mächte, die die Vollstreckung übernahmen, sanktionierten einseitig das Regime, nicht aber seine Herausforderer, die Rebellen. Diese konnten sich weiterhin ungehindert mit Waffen versorgen, was zum Aufstand ermutigte und den nun

162 Resolution 1907 des UN-Sicherheitsrats vom 23. Dezember 2009.

163 Vgl. die Berichte der DR Kongo-Expertengruppe: S/2015/19, S/2015/797, S/2016/466. Wie es aussieht, haben kongolesische Offiziere im Kriegseinsatz gegen Rebellen, die sie bekämpfen sollten, diesen Waffen verkauft.

164 Resolution 1970 des UN-Sicherheitsrats vom 26. Februar 2011.

folgenden – bis heute anhaltenden – Bürgerkrieg anheizte. Bald schon schwappte der Waffenstrom in afrikanische Nachbarländer, aber auch nach Syrien über und verbreitete dort allenthalben Instabilität und Gewalt. In diesem Fall bewies der Rat, dass Waffenembargos einen Konflikt verschlimmern können, wenn sie nicht sorgfältig erwogen und umfassend durchgesetzt werden – besonders, wenn Ständige Mitglieder auf Regime Change aus sind und von vornherein vorhaben, zu intervenieren.

Der schreckliche Bürgerkrieg, der seit 2011 in Syrien tobt, hätte dem Rat die Gelegenheit geboten, ein allgemeines, wirksames Waffenembargo zu verhängen, doch er tat nichts dergleichen, großenteils deshalb, weil der Konflikt sich zu einem Stellvertreterkrieg der Großmächte entwickelte. So hatte Syrien unter der Rivalität der P5 zu leiden, die im Rat miteinander rangen. Während in den Ratsdebatten sterile Theatralik dominierte, gab es massive Waffentransfers an die diversen Konfliktparteien vor Ort. Diese kamen aus Russland, den Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich – allesamt Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats – ebenso wie aus dem Iran, der Türkei, Katar, Saudi-Arabien und weiteren Ländern. Russland ist für seine schweren Bombenangriffe auf Aleppo kritisiert worden, doch zu tadeln sind alle am permanenten Waffenzustrom nach Syrien Beteiligten. Einen lichten Moment in Sachen Abrüstung hat es in Syrien allerdings gegeben. 2013 verständigten Russland, die Vereinigten Staaten und die syrische Regierung sich auf die Eliminierung aller Chemiewaffenbestände des Landes. Die Vereinbarung wurde im September des Jahres mit einer Sicherheitsratsresolution bekräftigt und dann zügig umgesetzt.¹⁶⁵ Der Vorgang beweist, dass Rüstungsbegrenzung und Abrüstung möglich sind, wenn die Verantwortlichen den politischen Willen dazu aufbringen. Bedauerlicherweise ist der Zustrom

165 Resolution 2118 des UN-Sicherheitsrats vom 27. September 2013.

konventioneller Waffen seither weitergegangen und der Stellvertreterkrieg hält an.

Ein weiterer schlimmer Bürgerkrieg tobt seit 2011 im Jemen. Hier schritt der Rat erst 2015 ein – lange nachdem das Land im Krieg versunken war und Rebellen Staatsinstitutionen unter ihre Kontrolle gebracht hatten. Das im April jenes Jahres verhängte Embargo war zu schwach und kam zu spät. De facto richtete es sich nur gegen eine der Konfliktparteien.¹⁶⁶ Als das benachbarte Saudi-Arabien begann, zur Unterstützung seiner Kriegsverbündeten Bombenangriffe zu fliegen, schritt der Sicherheitsrat nicht ein. Dabei hatte Riad sich ausländischer Waffen und Militärhilfe bedient. Der Expertenkommission des Rates zufolge bombardierten die Saudis „verbreitet und systematisch“ zivile Ziele, darunter Schulen und Krankenhäuser.¹⁶⁷ UN-Spezialisten fanden heraus, dass die saudisch geführte Koalition bei ihren Luftangriffen Waffen und Technologien einsetzt, die von den Vereinigten Staaten und Großbritannien geliefert wurden. Die USA gaben auch Unterstützung bei der Luftbetankung und Zielermittlung. Hochleistungsflugzeuge, Drohnen, Bomben, Torpedos, Raketen und andere Geschosse – mit all diesen Rüstungsgütern im Wert von vielen Milliarden – wurden die Saudis in letzter Zeit beliefert, indes der Krieg ein Nachbarland verwüstet, das am Rande der Hungersnot steht.¹⁶⁸

Der Südsudan liefert ein anderes Beispiel des Ratsversagens in einer Situation, in der es dringend eines Waffenembargos bedurft hätte. Rivalitäten unter auswärtigen Mächten haben in diesem blutjungen

166 Resolution 2216 des UN-Sicherheitsrats vom 14. April 2015; zuvor waren mit Resolution 2140 vom 26. Februar 2014 bereits ein Sanktionsausschuss und eine Expertenkommission beschlossen worden.

167 UN Security Council Panel of Experts on Yemen, Report (January 22, 2016), Document S/2016/73 .

168 „Dealing in Double Standards: How arms sales to Saudi Arabia are causing human suffering in Yemen“, ATT Monitor, Case Study 2, 2016.

Land Gruppenkonflikte angeheizt, die in einen Bürgerkrieg mündeten. 2008 kamen in der Hauptstadt Juba unter den Augen von UN-Mitarbeitern ein Eisenbahntransport mit 33 leichten Panzern sowie große Mengen von Waffen und Munition an – ein frühes Anzeichen dafür, dass der Rüstungswettlauf gefährliche Ausmaße annahm.¹⁶⁹ In der Folge führte der fortgesetzte massive Zustrom von Waffen, darunter weitere Panzerfahrzeuge und sogar Flugzeuge, zu immer mehr Gewalt. Seit 2013 sind Tausende getötet worden, Hunderttausende vertrieben, und Millionen vegetieren am Rande des Verhungerns dahin.¹⁷⁰ Der Zugang zu Erdöl scheint in diesem Konflikt eine wesentliche Rolle zu spielen, wobei mit China, den USA, Großbritannien und Frankreich vier P5-Mächte aktiv involviert sind.

Im März 2015 schuf der Rat endlich die Rahmenbedingungen für Südsudan-Sanktionen, gründete einen Ausschuss und berief eine Expertenkommission. Die Resolution verlangte, dass Informationen über Waffen gesammelt werden sollten, beinhaltete jedoch kein förmliches Waffenembargo.¹⁷¹ Die Zahl der Todesopfer stieg und stieg, aber der Rat beließ es bei leerem Geschwafel – mochten der Generalsekretär, der Peacekeeping-Chef, Nichtregierungsorganisationen und die Expertenkommission auch noch so sehr auf ein Embargo pochen.¹⁷² Im August 2016 verabschiedete der Rat eine EntschlieÙung, in der ein Waffenembargo erwogen – aber nicht verhängt – wurde.¹⁷³ Im darauf

169 „WikiLeaks: US ‚Aware of Kenya-Southern Sudan Arms Deal‘“, BBC News, 9.12.2010. Ausführlicher dazu: Susanne Dershowitz und James Paul, *Fishermen, Pirates and Naval Squadrons: the Security Council and the Battle over Somalia’s Coastal Seas*, New York: Global Policy Forum, 2012, S. 8.

170 Den schrecklichen Zustand, in dem das Land sich befindet, schildern die Berichte der Expertenkommission vom August 2015 und September 2016.

171 Resolution 2206 des UN-Sicherheitsrats vom 15. März 2015. In Absatz 5 der Resolution ist von der „Bereitschaft“ des Rats, „gezielte Sanktionen zu verhängen“, die Rede.

172 Panel of Experts report S/2015/656 vom 21. August 2015.

173 Resolution 2304 des UN-Sicherheitsrats vom 12. August 2016.

folgenden September berichtete die Expertenkommission, sie habe „herausgefunden, dass weiterhin Waffen geliefert werden, wobei die Zivilbevölkerung die Hauptleidtragende“ sei.¹⁷⁴ Im Dezember wurde der Rat dann wieder tätig – wiederum mit einer ausweichenden Resolution, die lediglich „die Absicht, angemessene Schritte zu prüfen“, bekundete.¹⁷⁵ Einen ernster zu nehmenden Embargo-Vorschlag lehnte der Rat später ab. Und der illegale Waffenhandel ging weiter.

Selbst eindeutige Sanktionen wurden kaum je erfolgreich vollstreckt. Ein „Small Arms Survey“ zum Darfur-Waffenembargo zeigt, dass vielmals und folgenlos gegen dieses verstoßen wurde, da „kein Staat mit Einfluss auf den Waffenfluss nach Darfur“ bereit sei einzugreifen. „Das anhaltende Versagen des Embargos“ habe es „für alle Schlüsselakteure irrelevant werden lassen und jeglichen etwa noch vorhandenen Anreiz zunichte gemacht, für sein ordnungsgemäßes Funktionieren zu sorgen.“¹⁷⁶ Ein Waffen-Dealer wie Viktor Bout konnte dem Vernehmen nach in seiner Glanzzeit Panzer und andere schwere Waffen auf dem Luftweg anliefern und auf afrikanischen Urwaldflugplätzen entladen lassen. Seine Missachtung des UN-Embargos blieb straflos. Inzwischen sind andere in seine Fußstapfen getreten. Söldnerfirmen, Geheimdienste, Waffenhändler und andere haben es mühelos geschafft, die meisten Vorschriften zu umgehen. Unter solchen Umständen können Ratsembargos nicht funktionieren, schon gar nicht, wenn die P5 nicht bereit sind, sich an die Spielregeln zu halten.

174 Panel of Experts report (S/2016/793) vom 19. September 2016.

175 Resolution 2327 des UN-Sicherheitsrats vom 16. Dezember 2016. Die gewundene Ausdrucksweise der Resolution zeigt sich besonders eindrucksvoll in Operativ-Absatz 10.

176 „Broken Promises: The arms embargo on Darfur since 2012“, Small Arms Survey, HSBA Issue Brief vom 24. Juli 2016.

Geschwächte Kommissionen, entgleiste Diskurse

Die bei fast jedem Sanktionsregime zu dessen Überwachung eingerichteten Expertenkommissionen sind ein positives Überbleibsel aus Fowler-Zeiten. Doch wirksam vollstrecken können auch sie Sanktionen nur dann, wenn das, was sie sagen, gehört, respektiert und befolgt wird. Ihr Unbehagen angesichts manch peinlicher Enthüllung hat die P5 veranlasst, die Kommissionen unter Druck zu setzen – sie finanziell kurz zu halten und Vorab-Kopien ihrer Berichte zu fordern, um diese „kommentieren“ und redaktionelle Änderungen vornehmen zu können. Außerdem nehmen die P5 für sich das Recht in Anspruch, Kommissionsmitglieder zu benennen und gegen Kandidaten des Generalsekretärs ihr Veto einzulegen. So wurden die Kommissionen in den letzten Jahren zunehmend „politisiert“ und in beträchtlichem Maße P5-kontrolliert. Im Ergebnis haben sie stark an Wirksamkeit verloren und die ursprünglich in ihre Tätigkeit gesetzten Erwartungen enttäuscht.¹⁷⁷

Der Ratsdiskurs über Sanktionen spielt sich mehr denn je in Formen und Kategorien ab, die der Arbeit der Kommissionen abträglich sind und die Fragen, zu deren Klärung sie gegründet wurden – nämlich wer was zu verantworten hat –, ignorieren. Der Diskurs dreht sich fast ausschließlich um die Übeltaten von Diktatoren und Kriegsherren, während er die Verantwortung der Mächte und Multis im Hintergrund ausblendet. Auch die finanzielle Dimension von Sanktionen einschließlich der Geldwäsche durch wichtige Finanzinstitutionen kommt im Standarddiskurs kaum vor. Fowlers Kampagne hatte seinerzeit zu einer breit angelegten dreidimensionalen

¹⁷⁷ Vgl. dazu: Eckert, *Role of Sanctions*, in: Von Einsiedel, S. 424, sowie die nützlichen Kommentare auf vielen der Seiten 413 bis 439. Vgl. auch die Einschätzungen im *Compendium Report*, 40.

Herangehensweise an diese Problematik geführt. Inzwischen ist man von Fowler sowohl konzeptionell als auch was die Umsetzungsfragen betrifft abgerückt. Dabei gab und gibt es keinen Mangel an Informationen, die es den Ratsmitgliedern ermöglichen, sich ein umfassendes Bild von Konflikten zu machen, von den Akteuren selbst ebenso wie von deren Interessen. Global Witness, Human Rights Watch, Amnesty International und andere angesehene NGOs legen regelmäßig – oft erschütternde – Berichte über diese Fragen vor, auch beispielsweise über den anhaltenden Skandal der Ressourcenplünderung im ehemaligen Zaire.¹⁷⁸ Das Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) und andere haben massenhaft Beweismaterial über Waffenverkäufe und die Identität derjenigen, die sie tätigen, veröffentlicht.¹⁷⁹ Doch die P5 ignorieren derartige Informationen geflissentlich, und der Ratsdiskurs ist unbeweglich und ineffektiv geblieben.

Limitierte Listen, stecken gebliebene Reformen

Die Ratsaktivitäten auf dem Feld gezielter Sanktionen haben ihrerseits, weil Personen zu Unrecht auf Ziellisten gesetzt wurden, ernste Rechtsprobleme heraufbeschworen – mehr darüber später. Betroffene Personen haben Rechtsmittel eingelegt, Gerichte haben geurteilt, und Sanktionsregimes wurden annulliert. Die P5 haben sich, wenngleich schwerfällig, bewegt, aber das „Targeting“-System bleibt öffentlichkeitsscheu und umstritten. Obwohl schon ein Jahrzehnt lang unter juristischem Druck stehend, entspricht

178 Vgl. Human Rights Watch, *Gold's Costly Dividend* (Februar 2011), Global Witness, *The Hill Belongs to Them: the need for international action on Congo's conflict mineral trade* (Dezember 2010), und Peter Eichstaedt, *Consuming the Congo: war and conflict minerals in the world's deadliest place* (Chicago: Chicago Review Press, 2011).

179 Vgl. SIPRI Yearbook 2016 (Stockholm: SIPRI, 2016).

es doch immer noch nicht in angemessener Weise rechtlichen Verfahrensstandards.

Selbst die unkritischsten Experten und Praktiker haben längst erkannt, dass die Sanktionspolitik in Schwierigkeiten steckt. Im Jahr 2000 kanalisiert die P5 die Reformenergien Gewählter Mitglieder teilweise in die neu geschaffene Informelle Arbeitsgruppe für allgemeine Sanktionsfragen. Das erste Projekt der Arbeitsgruppe – ein „Rahmenplan“ für Sanktionsregimes – prallte auf P5-Einwände. Die Gruppe ackerte sich dann einige Jahre lang ab, um schließlich – 2006 – einen Bericht vorzulegen, der nicht uninteressant war, aber wenig bewirkte. Seither hat die Arbeitsgruppe sich nicht mehr gerührt.¹⁸⁰

Im Jahre 2015, fast zehn Jahre später, veröffentlichten fünf europäische Länder eine weitere Untersuchung zum Thema UN-Sanktionen, den sogenannten Compendium Report.¹⁸¹ Wie zuvor die Informelle Arbeitsgruppe attestierte auch das „Compendium“ der Sanktionspolitik schwere Mängel. Es deutete sogar vorsichtig an, dass das Sekretariat weder über die Mittel noch über den politischen Rückhalt dafür verfügt, Sanktionen wirksam umsetzen zu können. Auf die im System begründeten politischen Probleme, die das entscheidende Hindernis für den Erfolg von Sanktionen darstellen, ging der Bericht natürlich nicht ein. Zu den Verantwortlichkeiten des Sicherheitsrats – dem nicht einmal ein eigenes Kapitel gewidmet war – hatte er nicht viel zu sagen. Um die Probleme der Einseitigkeit und der Politisierung wurde herumgeredet. Die Fowler-Initiative und ihre Verdienste kamen überhaupt nicht zur Sprache. Die Verfasser gaben sich

180 Report of the Informal Working Group of the Security Council on General Issues of Sanctions, UN Document S/2006/997.

181 Compendium of the High-Level Review of United Nations Sanctions, UN Document S/2015/432 (November 2015). Sponsoren waren die Regierungen von Australien, Finnland, Deutschland, Griechenland und Schweden.

offensichtlich der Hoffnung hin, dass administrative Flickschusterei zu gerechten und wirksamen Sanktionen führen könnte – eine äußerst zweifelhafte Auffassung.¹⁸²

Fünfundzwanzig Jahre lang hat der Rat nun über Sanktionen diskutiert und debattiert, auch schon zahlreiche technische Reformen durchgeführt, und doch war er unter der Bevormundung durch die P5 bis heute unfähig, ein Sanktionsprogramm zu entwickeln, das einen guten Ruf genießt und belegbar friedensstiftende Wirkungen hat. Es gibt positive Ausnahmen, aber viel zu wenige. Wie die Dinge heute laufen steht nicht zu erwarten, dass es in absehbarer Zeit zu einem erfolgreichen Sanktionssystem kommt. Die P5 bevorzugen militärische Maßnahmen.

182 In einer Ratssitzung am 11. Februar 2016 (S/PV.7620) wurden die Fragen, die der Bericht aufwirft, erörtert. Im Verlauf der Debatte – einer der besseren in neuerer Zeit – wurden einige Mängel in der Arbeitsweise des Rats angesprochen, etwa die Dominanz der P5 bei der Auswahl der Vorsitzenden von Sanktionsausschüssen und die mangelnde Transparenz in Sanktionskommissionsberichten an den Rat.

Militäreinsätze: Peacekeeping und „Koalitionen der Willigen“

Die bekanntesten und zugleich umstrittensten Aktivitäten des Sicherheitsrates drehen sich um Militäreinsätze und generell um das, was man im Rat Gewaltanwendung – „use of force“ – nennt. 1945 erwarteten die Großen Drei, dass sie zur Durchsetzung ihrer Vision von Weltfrieden und Sicherheit gemeinsame Militäreinsätze durchführen würden, aber der Kalte Krieg machte ein solches, kooperatives Vorgehen unmöglich. Der in der Charta vorgesehene, aus den Generalstabschefs der P5-Staaten bestehende Generalstabsausschuss konnte nicht funktionieren, und entgegen den Erwartungen der Gründer wurden der Weltorganisation keine langfristig verfügbaren Streitkräfte unterstellt.

In der Folgezeit bildeten sich – überwiegend ad hoc konzipiert und kaum systematisch geplant – grob gesagt zwei Optionen heraus. Da ist zuerst das „Peacekeeping“ zu nennen, ein Konzept, das nicht der Charta entstammt, sondern vom kanadischen Außenminister Lester Pearson und Generalsekretär Dag Hammarskjöld erfunden wurde. Durch Sicherheitsratsresolutionen mandatiert, fordern die Vereinten Nationen Militär- und Polizeikräfte aus Mitgliedstaaten an, für deren Logistik und Befehligung sie im Bemühen, den Frieden wiederherzustellen und zu schützen, die Verantwortung übernehmen. Von 1948 bis Jahresende 2016 gab es insgesamt 71 Einsätze dieser Art, von denen 16 noch nicht beendet sind.¹⁸³ Daneben gibt es – zweitens – „Koalitionen der Willigen“. In diesem Fall autorisiert der Rat – in Situationen, die theoretisch einen massiven Gewalteinsatz erfordern – Mitgliedstaaten zur Schaffung einer temporären Allianz für Militäraktionen, die nicht unter dem operativen Kommando der Vereinten Nationen stehen.¹⁸⁴ Es gab bisher über 20

183 United Nations Peacekeeping website, „Fact Sheet“, 31.12.2016.

184 Manchmal autorisiert der Rat auch Regionalorganisationen, unter seinem Mandat Truppen einzusetzen, beispielsweise die Afrikanische Union und die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS). Aus Raumgründen kann hier auf diese Besonderheit nicht näher eingegangen werden.

solcher Aktionen, von denen einige die Öffentlichkeit stark beschäftigt haben. Die eine wie die andere Option hat unter dem Einfluss von P5-Interessen und durch Überbetonung militärischer Lösungen Schaden genommen.

Peacekeeping-Einsätze – die ursprünglich dazu gedacht waren, Waffenstillstände und Feuerpausen mit friedlichen Mitteln aufrechtzuerhalten – basierten auf dem Gedanken einer symbolischen UN-Präsenz. Es galten drei Grundvoraussetzungen: die Zustimmung der Konfliktparteien zur Anwesenheit der UN-Soldaten, die Unparteilichkeit der Mission und der Nichteinsatz von Gewalt außer zur Selbstverteidigung. 1948 entsandte der Rat im Gefolge von Kriegen im Nahen Osten und Südasien erstmals unbewaffnete Beobachter und Waffenstillstands-Inspektoren.¹⁸⁵ Diese kleinen Einsätze waren insoweit erfolgreich, als sie die Kriegsparteien auseinanderhalten und die Gefahr eines baldigen Wiederaufflammens der Kampfhandlungen vermindern konnten. Den jeweils zugrunde liegenden Konflikt konnten sie nicht lösen. Trotz solcher begrenzter Erfolge unternahm der Rat einen derartigen Peacekeeping-Einsatz nicht so bald wieder, obwohl in vielen anderen Ländern ernste Sicherheitskrisen entstanden. P5-Vetos waren das Haupthindernis, das Einsätzen dieser Art im Wege stand. Großbritannien und Frankreich ging es insbesondere darum, den Rat aus ihren Kolonialkriegen herauszuhalten.

Koalitionskrieg in Korea

„Koalitionen der Willigen“ sind die problematischste Form Ratsanktionierter Gewaltanwendung. Sie operieren außerhalb des

¹⁸⁵ Der erste Einsatz erfolgte nach dem arabisch-israelischen Krieg und der zweite nach dem indisch-pakistanischen in Kaschmir.

UN-Rahmens einer einheitlichen Kommandogewalt, führen Kriegshandlungen durch und sind besonders abhängig von den Interessen des Landes oder der Länder, die sie organisieren – in der Regel die westlichen P3. In manchen Fällen sind Koalitionskriege mit der nachträglichen Autorisierung bereits laufender Militäreinsätze durch den Rat verbunden, was das Ausmaß der Subordination des Rates unter seine mächtigsten Mitglieder widerspiegelt. Bei derartigen Einsätzen hat der Rat nur geringe Beaufsichtigungs- und Kontrollmöglichkeiten. Sie zu beenden steht fast gänzlich außer seiner Macht.

Der erste Koalitionseinsatz war der Koreakrieg. Im Juni 1950 verabschiedete der Rat eine von den Vereinigten Staaten vorgeschlagene Resolution, in der die UN-Mitgliedstaaten aufgerufen wurden, einer Invasion des Südens durch den Norden entgegenzutreten und sich an einer Militäraktion außerhalb der UN-Kommandogewalt zu beteiligen.¹⁸⁶ Während der Rat die Resolution verabschiedete, waren US-Truppen bereits unterwegs. Mit mehreren kleineren Verbündeten intervenierten sie „unter der UN-Flagge“ in den Konflikt. Der von US-General Douglas MacArthur befehligte Einsatz löste breite Kontroversen aus, da er die Vereinten Nationen in den Kalten Krieg verstrickte, China hineinzog und beinahe zu einem Atomkrieg geführt hätte. Die Kämpfe hielten drei Jahre lang an, und mehr als vier Millionen Menschen – Kombattanten und Zivilisten – wurden getötet oder verwundet.¹⁸⁷ Der Konflikt endete mit einem Patt, und die verwüstete Halbinsel blieb geteilt zurück. Die vage Autorisierung des Koreaeinsatzes durch den Rat machte es diesem in der Folge unmöglich, Zielsetzung, Strategie und Dimension des Einsatzes unter seiner Kontrolle zu halten.¹⁸⁸ 1953 vereinbarten die beiden Krieg

186 Resolution 83 vom 27. Juni 1950.

187 Bruce Cummings, *The Korean War: a history* (New York: Modern Library, 2010), S. 29f.

188 Näheres dazu findet sich in Berman, „Authorization,“ S. 157f. Nachdem sowjetische Vetos den Rat lahmgelegt hatten, übernahm am 4. Dezember 1950 die Generalversammlung mit der „Uniting for Peace“-Resolution die Verantwortung für den Einsatz.

führenden Seiten eine Beendigung der Kampfhandlungen, doch kam es seither weder zu einem endgültigen Waffenstillstands- noch zu einem Friedensvertrag. All die Jahre hindurch befand Korea sich nach wie vor im Kriegszustand, und eine friedliche Wiedervereinigung ist nicht zustande gekommen.

Kongo-Chaos

1960 wurde der Sicherheitsrat wiederum in einen Großkonflikt hineingezogen, diesmal im Kongo, wo nach dem plötzlichen Abzug der belgischen Kolonialmacht gewaltsame Unruhen ausbrachen. Der Rat votierte für eine Peacekeeping-Mission unter UN-Kontrolle, doch war er, wie die Krise offenbarte, aufgrund der geostrategischen Rivalitäten des Kalten Krieges und der involvierten Rohstoffinteressen in sich tief gespalten.¹⁸⁹ Es war ein tumultuarischer Bürgerkrieg, in den der Rat seine Peacekeeping-Truppe da schickte. Den Einsatz führten vor allem schwedische Soldaten aus, unterstützt durch Einheiten aus Irland, Malaysia, Indien, Marokko, Ghana, Kanada und weiteren Ländern.¹⁹⁰ Komplikationen ergaben sich daraus, dass vor Ort auch belgische Truppen, westliche Söldner und diverse mächtige Geheimdienste aktiv waren. Der Rat verfügte über keinerlei Erfahrung mit einem solchen Konflikt und dessen Kontrolle. Die Ständigen Mitglieder hatten jeweils eigene Agenden. Der Peacekeeping-Truppe gelang es nicht, die Grundlagen einer stabilen Zukunft des Kongo zu schaffen.¹⁹¹

189 Den ersten Schritt unternahm der Sicherheitsrat am 17. Juli 1960 mit der Resolution 143.

190 Äthiopien, Tunesien und Nigeria stellten ebenfalls Truppen.

191 Zur damaligen Situation im Kongo vgl. Kevin A. Spooner, *Canada, the Congo Crisis and UN Peacekeepers 1960-64* (Vancouver, University of British Columbia Press, 2009) sowie: *Foreign Relations of the United States: 1960-68*, Vol. 24, Congo.

Viele Afrikaner geben den Vereinten Nationen eine Mitschuld an dem bleibenden Schaden, der einem postkolonialen Staat zugefügt wurde, an der Ermordung der populärsten politischen Gestalt des Kongo, Patrice Lumumba, und am Aufstieg des langjährigen Diktators Mobutu Sese Seko. Generalsekretär Hammarskjöld und sein Team setzten sich für die Entfernung Lumumbas aus dem Amt des Ministerpräsidenten ein, weil sie ihn für zu radikal hielten – ein Schritt, der zur weiteren Destabilisierung des Landes beitrug.¹⁹² Hammarskjöld, der sich seinerseits unversöhnlichem Widerstand im Westen gegenüber sah, zahlte selbst einen hohen Preis. Auf dem Weg zur Aushandlung eines Waffenstillstands für die secessionistische (und mineralreiche) Provinz Katanga kam er bei einem verdächtigen Flugzeugabsturz, der immer noch untersucht wird, ums Leben.¹⁹³ Nachdem die UN-Peacekeeper schließlich abgezogen waren, regierte Mobutu 32 Jahre lang mit eiserner Hand und plünderte den Staat, um sich selbst zu bereichern. Später versank der turbulente und gesplante Kongo, der seit je ein Magnet für rivalisierende Rohstoffinteressen war, erneut in Bürgerkriegen, die zur weiteren Destabilisierung Zentralafrikas beitrugen.

Die Kongo-Mission war die erste UN-Peacekeeping-Operation großen Stils – und sicherlich kein positiver Anfang. Sie offenbarte all die Mängel des Rates als Exekutivgremium und sämtliche Probleme, die aus den Rivalitäten und heimlichen Verstrickungen der P5 erwachsen. Die Diplomaten des Rats waren weder ausgebildet, noch fähig und geneigt, eine solche Mission zu beaufsichtigen, und verfügten auch nicht über die erforderlichen Informationen,

192 Vgl. Emmanuel Gerard und Bruce Kuklick, *Death in the Congo: murdering Patrice Lumumba* (Cambridge: Harvard University Press, 2015). Das Buch befasst sich mit der Ermordung Lumumbas als einem Schlüsselereignis der Kongokrise und besonders mit der Verantwortung der UN-Führungsspitze.

193 Vgl. Susan Williams, *Who Killed Hammarskjöld?* (New York: Columbia University Press, 2011). Seit 2015 führen die Vereinten Nationen neue Ermittlungen zu diesem Fall durch.

deren politische Komplexitäten zu durchschauen. Wer wusste beispielsweise, dass das Atomwaffenarsenal der Vereinigten Staaten größtenteils mit kongolesischem Uran bestückt war, gefördert in Katanga und weiterverarbeitet durch den riesigen belgischen Konzern Union Minière? Nach dem Kongo-Debakel weigerten sich die Sowjetunion, Frankreich und Belgien für die Kosten der Operation aufzukommen, womit sie die Vereinten Nationen in eine schwere Finanzkrise stürzten. Die ganze Restlaufzeit des Kalten Krieges hindurch lag das UN-Instrument Peacekeeping daraufhin auf Eis.

Zwischen 1991 und 1994 – in einer Zeit, in der die russisch-amerikanische Rivalität verblasste und der US-Präsident eine freundliche „Neue Weltordnung“ ausrief – kam der Sicherheitsrat auf das so lange blockierte Instrument zurück. Die Gewählten Mitglieder im Rat waren skeptisch. Doch eine Mischung aus Druck und Enthusiasmus brachte sie dazu, für neue Missionen zu votieren, wodurch die Gesamtzahl des eingesetzten Personals von 15 000 auf über 78 000 anwuchs.¹⁹⁴ Die Kosten überstiegen bald das eigentliche Budget der Vereinten Nationen und belasteten die ganze Institution erheblich.¹⁹⁵ Fragen der Finanzierung erwiesen sich, je mehr der Rat auf Gewaltmittel zurückgriff, als großes Handicap.

Peacekeeping-Probleme

Als die neue Ära des Peacekeeping anbrach, zeigten die P5 sich nicht gewillt, eine vernünftige Struktur oder eine überzeugende Doktrin zu entwickeln. In den meisten Fällen monopolisierten die

194 „Size of UN Peacekeeping Forces: 1947-2011“, Global Policy Forum, Website, 2011.

195 So wurden unter anderem Hunderte von Mitarbeitern der UN-Zentrale routinemäßig für Peacekeeping-Operationen abgestellt, was in allen Abteilungen die Arbeit beeinträchtigte.

P3 die Entscheidungsfindung des Rates über Peacekeeping-Operationen.¹⁹⁶ Sie hielten an der von ihnen bevorzugten fallweisen Herangehensweise und damit an dem Machtvorteil, den diese Flickschusterei ihnen verschaffte, fest. Und auf die Vorzüge einer echten Beteiligung der E10, der Truppen stellenden Länder und der UN-Mitgliedschaft ganz allgemein verzichteten sie wie eh und je. Im Ergebnis bildeten sich seltsame Arrangements heraus, die bis heute bestehen. Jede Peacekeeping-Mission wird nach einer festgelegten Formel separat finanziert und muss ihr eigenes missionspezifisches Personal – Soldaten und Polizisten – aus einer Anzahl unterschiedlicher Länder selbst rekrutieren. Die Rekrutierung ist ein langsamer und politisch komplizierter Prozess, der oft in einem Mischmasch unterschiedlicher Einheiten mit unterschiedlicher Nationalität, Ausrüstung, Ausbildung und Kultur endet. Häufig verknüpfen die Staaten, die Kontingente stellen, deren Einsatz mit einschränkenden Bedingungen, und manchmal ziehen sie ihre Leute sogar plötzlich ab – als Reaktion auf Streitigkeiten über die Mission und ihre Führung.

Die P5 stellen in der Regel nur wenig Personal für solche Einsätze – ein Symbol ihrer mangelnden Bereitschaft, für Operationen, die sie selbst veranlassen, dementsprechend Verantwortung zu übernehmen. Ende August 2016 waren 86 257 Peacekeeper im Einsatz. Davon stellten die USA lumpige 34, Großbritannien 332 und die Russen sogar nur vier.¹⁹⁷ Lediglich China zeigt sich relativ entgegenkommend. Die P5 und ein paar andere reiche Länder zahlen zwar den Löwenanteil der Kosten, stellen aber selbst kaum Einsatzkräfte. Die müssen die Vereinten Nationen hauptsächlich

196 Vgl. u.a. Richard Gowan, *The Security Council and Peacekeeping*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 758.

197 Nach dem Stand vom 31. August 2016. Quelle: „Contributors to United Nations Peacekeeping Operations“, UN-Website. Zum gleichen Zeitpunkt stellten Frankreich 821 und China 2436 Peacekeeper.

aus weniger wohlhabenden Ländern rekrutieren. An deren Spitze stehen südasiatische Staaten, mit besonders großen Kontingenten Indien, Pakistan, Bangladesch und Nepal, gefolgt von afrikanischen Truppenstellern. Mitte 2016 hatten Äthiopien, Ruanda und Senegal beträchtliche Kontingente im Einsatz. Es fällt schwer, diese Arrangements nicht als neuartiges Söldnertum zu betrachten, auch wenn man dies tunlichst nicht ausspricht.

Darüber hinaus gibt es Sprachprobleme. Oft sind die Peacekeeper der Sprache des Landes, in dem sie operieren, nicht mächtig. Sie können sich also mit den Menschen, die sie schützen sollen, nicht verständigen. Auch die Kommunikation zwischen Einheiten, die aus verschiedenen Ländern kommen, kann an Sprachbarrieren scheitern. Und während des Einsatzes zu dolmetschen, kann hinderlich sein. Einfache Lösungen für diese Probleme gibt es nicht.

Die P5 konzipieren „robuste“ Einsatzmandate, für die modernes Gerät erforderlich ist, aber wenn es um die Bereitstellung der benötigten Ausrüstung geht, erweisen sie sich, obwohl selbst reichlich damit versorgt, als nicht sonderlich hilfreich. So sind, wenn die Vereinten Nationen um die Bereitstellung von Hubschraubern, mobilen Feldlazaretten, gepanzerten Mannschaftstransportern und schweren Transportflugzeugen aus P5-Beständen ersuchen, diese Dinge dort häufig leider nicht verfügbar. Bei jedem Schritt tauchen neue Schwierigkeiten und Verzögerungsgründe auf. Da müssen sich zunächst einmal die P5 untereinander auf ein Ratsmandat verständigen – oft ein komplizierter Prozess, bei dem die Gegebenheiten der wirklichen Welt leicht aus den Augen geraten. Dann müssen Truppen rekrutiert, Waffen und Gerät beschafft, finanzielle Mittel mobilisiert, Kommandeure ernannt, Stäbe eingerichtet werden und so weiter. Da kann es nicht überraschen, dass die Einsätze, selbst bei lodernen Konflikten, nur qualvoll langsam

in Gang kommen. Der ganze Apparat knirscht und klemmt allenthalben, und manchmal dienen seine Mängel den P3 als Vorwand, selbst militärisch zu intervenieren und schnelle Eingreiftruppen zu entsenden, sogenannte Überbrückungskräfte, die nicht unter der Kontrolle des Rats stehen.

Irak 1990 ff.

Als der Irak 1990 Kuwait besetzte, kehrte – vierzig Jahre nach dem Koreakrieg – der Einsatz einer „Koalition der Willigen“ auf die Ratsagenda zurück. Zehn Jahre zuvor hatte der Rat den irakischen Einmarsch in den Iran weitgehend ignoriert, doch diesmal galten für die P5 andere Präferenzen. Der Verbündete war zum Feind geworden. Washington übte erheblichen diplomatischen und wirtschaftlichen Druck zu dem Zweck aus, dass der Rat den Einsatz „aller erforderlichen Mittel“ billige, um den Irak zum Rückzug aus Kuwait zu zwingen.¹⁹⁸ Außenminister James Baker umreiste den Globus, um zustimmende Voten und symbolische militärische Beiträge für die Koalition zu mobilisieren. Dem Jemen, einem der ärmsten Länder der Welt, drohten die Vereinigten Staaten mit dem Entzug der amerikanischen Hilfsleistungen, sollte er nicht für die Use-of-force-Resolution votieren.¹⁹⁹ Als der jemenitische UN-Botschafter Abdullah-al-Ashtal schließlich gegen die Operation stimmte, belehrte Thomas Pickering, der US-Botschafter, ihn noch

198 Resolution 678 des UN-Sicherheitsrats vom 29. November 2000. Diese Darstellung stützt sich auf den GPF-Report Iraq Sanctions, 2002. Vgl. auch James A. Paul, Gulf War, in: Oxford Companion to Politics of the World (New York: Oxford University Press, 1993), S. 378f.

199 Vreeland, Political Economy, vgl. besonders Kapitel 3: Examples of Punishments, Threats and Rewards, S. 62f. Vgl. auch Phyllis Bennis, Calling the Shots (Gloucestershire: Arris, 2004).

im Beratungsraum und in unmittelbarer Nähe eines eingeschalteten Mikrofons: „Das war das teuerste Votum, das Sie je abgegeben haben.“ Die US-Hilfsleistungen im Wert von 70 Mio. USD jährlich versiegten sofort. Zudem wurde für die nächsten sechs Jahre eine IWF-Kreditsperre über den Jemen verhängt.²⁰⁰ Alle Welt sollte wissen, dass Washington seine Drohungen ernst meint und wahr macht – und dies sogar ungeachtet der Tatsache, dass die Ratsmehrheit doch letztlich in seinem Sinne abgestimmt hatte.

Als die USA am 17. Januar 1991 ihren Feldzug begannen, griffen sie auch Ziele weit jenseits der Kampfzone mit Flugzeugen und Raketen an, darunter Wasserwerke, Kraftwerke, Verkehrsnetze und andere für Gesundheit und Wohlergehen der irakischen Bevölkerung unverzichtbare Einrichtungen in Bagdad und andernorts.²⁰¹ Mehrere Ratsmitglieder beunruhigte, was da geschah. Indien, Kuba und der Jemen, die seinerzeit als Gewählte Mitglieder amtierten, baten den Ratspräsidenten, eine Dringlichkeitssitzung einzuberufen, auf der dieser Umgang mit dem Mandat erörtert werden solle. Zaire (Mobutus neuer Name für den Kongo) hatte im fraglichen Monat die Präsidentschaft inne und ignorierte die Bitte ganz einfach. Der Diktator war immer noch an der Macht. Offenbar hatte Washington seinem Freund als Gegenleistung für diesen Gunsterweis allerlei Gefälligkeiten in Aussicht gestellt – Schuldenerlass und Militärggerät. Die USA waren nicht gewillt, ihr militärisches Vorgehen einer Überprüfung durch den Rat auszusetzen.²⁰²

Auch nachdem die US-geführte Koalition das irakische Militär aus Kuwait vertrieben hatte, hielt sie an der Sanktionspolitik fest und drangsalierten, den Irak mit weiteren Luftangriffen.

200 Bennis, S. 38f.

201 Vgl. Barton Gellman, *Allied Air War Struck Broadly in Iraq; Strategy Went Beyond Purely Military Targets*, in: „Washington Post“, 23.6.1991.

202 Diesen Vorgang erwähnt Vreeland, *Political Economy*, S. 70.

Im April 1991 verabschiedete der Rat, misstrauisch geworden, zwei neue Resolutionen, von denen die eine zwar – unbefristete – strikte Abrüstungsaufgaben enthielt. Doch war in keiner von einer Fortsetzung militärischer Operationen die Rede.²⁰³ Nichtsdestotrotz beanspruchten die USA, Großbritannien und Frankreich für sich das Recht, über großen Gebieten im Norden wie im Süden des Irak dauerhafte Flugverbotszonen einzurichten. In den Folgejahren flog die US-Koalition tagtäglich Einsätze über dem Land und unternahm fünf intensive Luftangriffe auf Bagdad, darunter 1998 ein Einsatz, der vier Tage lang rund um die Uhr andauerte. Keinen dieser Angriffe hatte der Rat autorisiert.²⁰⁴

Viele Ratsmitglieder beurteilten die Irak-Operation und die inakzeptabel weite Auslegung des Mandats durch die Vereinigten Staaten und Großbritannien zunehmend kritisch. Frankreich stellte seine Mitwirkung ein. Im Hintergrund standen – jenseits der Resolutionen mit ihren juristischen Klauseln und den Verweisen auf Frieden und Menschenrechte – große geostrategische Pläne der P2 und ein konzertiertes Regimechange-Programm. Im Laufe der 1990er Jahre entbrannte unter den Ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats eine aggressive Konkurrenz um die irakischen Ölreserven, und die P5 entzweiten sich definitiv.²⁰⁵ Die Ratsmehrheit wurde immer unruhiger, konnte aber angesichts der amerikanisch-britischen Vetomacht die Militäroperationen nicht stoppen. So blieb es bei der nominellen Unterstützung des Rats für einen Nonstop-Konflikt.

203 Resolutionen 687 (3. April 1991) und 688 (5. April 1991).

204 An der Operation Desert Fox (Wüstenfuchs) im Dezember 1998 waren Hunderte von flugzeugträger- und landgestützten Flugzeugen sowie eine große Anzahl von Marschflugkörpern beteiligt, die von Flugzeugen oder Schiffen aus gestartet wurden. Die UN-Inspektoren wurden von den Vereinigten Staaten angewiesen, das Land vor Beginn der Angriffe zu verlassen, und die irakische Regierung erlaubte ihnen erst Ende 2002, ihre Arbeit wieder aufzunehmen.

205 War and Occupation in Iraq, S.18-20; James A. Paul, Oil in Iraq: the heart of the crisis, New York: Global Policy Forum, 2002.

Ungleicher Umgang mit Invasionen

Mit der Irak-Operation hatte der Sicherheitsrat erst zum zweiten Mal in seiner Geschichte eine „Koalition der Willigen“ zur Bekämpfung einer Invasion autorisiert. Viele andere Invasionen waren im Lauf der Jahre wegen der Parteilichkeit und Blockademacht der P5 unbeantwortet geblieben. Als die Sowjetunion 1956 in Ungarn und 1968 in der Tschechoslowakei einmarschierte, gab es keine Pläne für eine Koalition, die dagegen einschreiten sollte. Als Israel 1967 im Sechstagekrieg Teile der Nachbarländer Jordanien, Syrien und Ägypten besetzte, griff man ebenso wenig auf das Koalitions-Modell zurück. 1974 landeten türkische Truppen auf Zypern, 1975 besetzte Marokko die Westsahara, und 1980 drangen irakische Verbände in den Iran ein. Grenada und Panama wurden (1983 und 1989) Objekt direkter US-Invasionen. In keinem der genannten Fälle (und ebenso wenig in vielen anderen) wurde der Sicherheitsrat tätig, um die Beachtung völkerrechtlicher Normen zu erzwingen.²⁰⁶ Die „Koalitions“-Option des Rates wurde also bislang, entgegen der häufigen Bezugnahme auf das Völkerrecht („upholding international law“), extrem unausgewogen und parteilich gehandhabt. Zu Koalitionen kam es, wenn sie mächtigen Ratsmitgliedern – Washington, London und Paris – genehm waren und diese sich an ihre Spitze setzten, sonst aber kaum. Den Gewählten Mitgliedern ist dies nur allzu bewusst. Das weitgehende Desinteresse des Rates an der Besetzung Nordzyperns durch die Türkei wurde in der Runde der Gewählten Mitglieder auf eine bittere Formel gebracht: „Cyprusization“ alias „Zyprisierung“ heißt es seither, wenn ein drängendes Problem ärgerlicherweise vernachlässigt wird.²⁰⁷

206 Auf Zypern, in der Westsahara und im Mittleren Osten wurden im Stile „leichter“ Operationen Beobachter eingesetzt, aber es geschah nichts, was die Invasoren hätte aufhalten oder zurückdrängen können. Vielmehr blieben diese zumeist ungestört. In einigen wenigen Fällen rief der Rat pro forma dazu auf, die Okkupation zu beenden.

207 Vgl. Mahbubani, *Permanent and Elected*, S. 260.

Erfolge und Fehlschläge

Von Zeit zu Zeit autorisiert der Rat effektive leicht bewaffnete Peacekeeping-Missionen, an denen Polizeieinheiten, Menschenrechtsbeobachter, Demobilisierungsexperten, Minensuchteams, Wahlspezialisten, Juristenteams und anderes Fachpersonal teilnehmen. Ein weiteres wichtiges Element gewaltloser UN-Friedenseinsätze sind Vermittlungsinitiativen und in neuerer Zeit auch „Special Political Field Missions“. In Mittelamerika haben drei vom Rat beschlossene Peacekeeping-Missionen – in Nicaragua, El Salvador und Honduras 1989-91 – zur Beendigung langer und blutiger Bürgerkriege beigetragen. Diese Operationen, die mit starker Unterstützung vor Ort, mit Kontingenten aus Ländern der Region und im Geiste friedlicher Schlichtung durchgeführt wurden, demonstrieren, dass und wie der Rat, wenn er sich für eine „leichte“ Herangehensweise entscheidet, stabilen Frieden stiften kann.²⁰⁸

Die herrschende Peacekeeping-Doktrin allerdings geht davon aus, dass die meisten Auseinandersetzungen die Form brutaler Binnenkonflikte wie im Kongo annehmen und mit einer kleinen Beobachtertruppe oder zwischen den Fronten stationierten Blauhelmen nicht unter Kontrolle zu bringen sind. Dahinter steht eine irriige Auffassung vom Zusammenhang zwischen der Intensität eines Konflikts und der Notwendigkeit, Gewalt einzusetzen. Um vom automatischen Griff zur Waffe loszukommen, hätte der Rat – und hätte die UN-Hauptabteilung für friedenssichernde Einsätze – andere Möglichkeiten erkunden sollen. Sie hätten groß angelegte und sorgfältig geplante Operationen ohne Waffeneinsatz erwägen können, darunter den Einsatz gewaltloser Friedensschützer nach dem Modell, dass dann

208 Vgl. etwa Bianca Antonini, El Salvador, in: Malone, Security Council, S. 423-436. Operationen dieses Typs veranlasste der Rat mit den Resolutionen 644, 650, 653, 654, 656, 714 und 719.

von Nonviolent Peaceforce entwickelt wurde. Stattdessen hat der Rat sich wieder und wieder für militärische Antworten entschieden – und mit seinen zusammengeschusterten Truppeneinsätzen in „komplexe Dringlichkeitsfälle“ („complex emergencies“) eingegriffen, in denen es „keinen Frieden gibt, den man sichern könnte“ („no peace to keep“). Mit der Zeit hat er zunehmend schwer bewaffnete Einsätze autorisiert – eine Herangehensweise, die man inzwischen gern als „robustes Peacekeeping“ und – auf noch höherem Gewaltniveau – als „Peace Enforcement“ bezeichnet. Die Westmächte im Rat haben damit eine Handlungsweise durchgesetzt, die ihre eigenen Strategiekonzepte und ihre Präferenz für „hard power“ widerspiegelt, aber Russland und China sind im Großen und Ganzen einverstanden.

Dass es bei alledem zu Komplikationen kommt, ist unvermeidlich – und dem Sekretariat durchaus bewusst. Anders als das Pentagon sind die Vereinten Nationen nicht auf „Befehlstaktik“ (command & control – C2) größerer Verbände mit weit gestreuten Einsatzorten eingestellt. Zusammengeschusterte Streitkräfte funktionieren nicht reibungslos. Und schließlich taugen militärische Mittel nicht ohne Weiteres dazu, heikle Krisensituationen der Art zu lösen, für deren Handhabung die Vereinten Nationen am besten gerüstet sind.

1993 führte das „robuste“ Vorgehen in Somalia zu einem ersten Desaster. Die dort eingesetzten UN-Kräfte hatten das Mandat, humanitäre Helfer zu schützen und selber humanitäre Unterstützung zu leisten, waren allerdings auch autorisiert, in diesem von Warlords und lokaler Gewalt zerrissenen Land ohne stabile Regierungsstrukturen, aber mit einer langen Geschichte ausländischer Einmischung, „alle erforderlichen Mittel“ einzusetzen.²⁰⁹ Humanitäre Aufgaben und Gewalteinsatz gingen eine gefährliche Verbindung ein. Als die Mission zu scheitern drohte, sprang eine vom Rat autorisierte

209 Resolution 751 des UN-Sicherheitsrats vom 21. April 1992.

US-Truppe ein, die keinem UN-Kommando unterstand und auf jeden Anschein von Unparteilichkeit oder Zurückhaltung verzichtete.²¹⁰ Das vertiefte den Konflikt. Bald zogen die stark unter Druck geratenen US-Kräfte ab. Die UN-Peacekeeper folgten ihnen kurze Zeit später. Zurück blieb ein gescheiterter Staat.

Dann der Fall Ruanda. 1994 war dort bekanntlich eine kleine UN-Beobachtertruppe zur Überwachung von Friedensvereinbarungen stationiert worden. Als sich die Beweise für Massentötungen häuften, zog ein belgisches Kontingent ab. Dennoch weigerte sich der Rat, die Mission zu verstärken. Es handelte sich entgegen manchen Behauptungen nicht um einen „Mangel an politischem Willen“, sondern ganz im Gegenteil um eine bewusste Entscheidung führender Ratsmitglieder – vor allem der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs –, ihre rivalisierenden Interessen in der Region ungerührt weiterzuverfolgen.

1995 schlug in Bosnien eine weitere Peacekeeping-Operation fehl. Die Vereinten Nationen hatten dort zum Schutz der Bevölkerung „safe areas“, Sicherheitszonen, organisiert, aber die UN-Truppen versagten, was zu dem berüchtigten Massaker in Srebrenica und weiteren Massentötungen führte. Ein Element, dass in diesem wie in anderen Fällen zusätzliche Komplikationen schuf und die Krise verschärfte, war die gleichzeitige Intervention westlicher Streitkräfte, die auf demselben Schauplatz wie die UN-Peacekeeper, aber unter eigenem Kommando und nach eigenen Einsatzregeln operierten. Daraus erwachsen viele Irritationen und Widersprüche.²¹¹ Ein Kommando- und Einsatzsystem, das für eine neutrale Truppe mit dem Auftrag, die Konfliktparteien

210 Resolution 794 des UN-Sicherheitsrats vom 3. Dezember 1992.

211 Tatiana Carayannis, *The Democratic Republic of the Congo*, in Sebastian von Einsiedel u.a. (Hg.), *The UN Security Council in the Twenty-First Century* (Boulder: Lynne Rienner, 2016).

auseinanderzuhalten, taugen mochte, war unter diesen Umständen hoffnungslos überfordert.

In Konfliktgebieten hat die betroffene Bevölkerung zunehmend den Eindruck, dass der Sicherheitsrat nicht neutral ist, sondern aktiv Partei ergreift. Ratsmandate für „integrierte“ Operationen haben die Problematik durch die Eingliederung humanitärer Hilfsleistungen in UN-Erzwingungsmaßnahmen verschärft. Theoretisch sollten die Peacekeeper den humanitären Einsatz schützen, doch in der Praxis vergrößerten sie stattdessen oft dessen Gefährdung. Dass der Ruf der Vereinten Nationen, unparteiisch zu sein, schwand, führte dazu, dass irreguläre Kräfte UN-Helfer bei humanitären Einsätzen angriffen und ausplünderten. UN-Blauhelme wurden beschossen. Die Weltorganisation reagierte, indem sie ihre Einrichtungen und Camps schwer befestigte und damit ihre Mitarbeiter noch stärker von den Menschen abschnitt, zu deren Schutz sie entsandt waren. Dieser Trend sollte sich in den folgenden Jahren nur noch verschlimmern. Besonders in Afrika erhoben sich Stimmen, die von Neokolonialismus sprachen.

Sowohl Generalsekretär Kofi Annan als auch US-Präsident Bill Clinton haben sich später für ihr Versagen im Fall Ruanda entschuldigt.²¹² Der Sicherheitsrat seinerseits übernahm hingegen keinerlei Verantwortung für diese Katastrophe und zog auch keine selbstkritischen Lehren für die Zukunft. Das Sekretariat veröffentlichte Berichte über die eigenen organisatorischen Fehler, doch kein Wort über den Rat und seine führenden Mitglieder.²¹³ Angesichts harscher Kritik, rasch schwindenden Rückhalts in der Öffentlichkeit und zunehmender Zögerlichkeit vieler Gewählter Mitglieder nahm der Rat schließlich – zumindest zeitweilig – vom Einsatz „robuster“ Gewalt

212 „U.N. Chief apologizes for Rwanda – He admits failure to prevent genocide“, Associated Press, 17.12. 1999; „Text of Clinton’s Rwanda Speech“, CBS News, 25.3.1998.

213 Vgl. Mahubanis Ausführungen zum gleichen Thema in „Permanent and Elected“, S. 247.

Abstand. Bis 1998 hatte sich die Anzahl der Peacekeeper auf unter 15 000 vermindert.

Brahimis Neubewertung

Um die ins Wanken geratende militärische Komponente des UN-Peacekeeping zu retten, beauftragte Generalsekretär Kofi Annan eine hochrangige Kommission unter dem Vorsitz des angesehenen algerischen Diplomaten Lakhdar Brahimi, Reformvorschläge zu erarbeiten. Im Jahr 2000 erschien der Brahimi-Report, der „robuste Einsatzregeln“ (falls erforderlich) und substanzielle Zuwächse in den Haushaltsmitteln für die Zentrale verlangte.²¹⁴ Des Weiteren empfahl der Bericht dem Rat eindringlich, seine Missionen mit angemessenen Kräften und erfüllbaren Aufträgen auszustatten. Offensichtlich hatte man das Thema Peacekeeping nicht grundsätzlich überdacht, vielmehr dem Rat eine Quelle der Ermutigung, die bisherige Praxis auszuweiten, geliefert. Dabei urteilten die Verfasser durchaus vernünftiger als der Rat und hatten spürbar gezögert, eine erweiterte Anwendung von UN-Zwangmaßnahmen anzuraten. Aber über diese Zurückhaltung setzte man sich alsbald hinweg. Die Vereinten Nationen bauten ihre logistischen Kapazitäten in Süditalien weiter aus und richteten in Südspanien ein neues Kommunikationszentrum für UN-Operationen ein. Die – einst undenkbare – Zusammenarbeit mit der NATO wurde intensiviert. Gewaltorientierte Doktrinen rückten in den Vordergrund, wobei die Kriegführung allerdings den „Koalitionen“ vorbehalten blieb.

Weder das Sekretariat noch der Rat wandten sich grundsätzlich von Verhandlungslösungen ab. In jeder Krise gab es

214 Vgl. Report of the Panel on United Nations Peace Operations, S/2000/809 (21. August 2000).

UN-Bemühungen, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Allerdings hielten die so zustande gekommenen Vereinbarungen nicht lange, weil sie sowohl in der Region als auch international zu wenig Rückhalt fanden. Was die P5 betrifft, so unterstützten ihre Mitglieder gelegentlich unterschiedliche Konfliktparteien, neigten dazu, ihre politischen Interessen unilateral zu verfolgen, und im Brennpunkt ihrer UN-Option stand der Rückgriff auf militärischen Zwang.

Der Rat hauchte diesem „Peacekeeping“ neues Leben ein, indem er etliche neue „robuste“ Operationen autorisierte. Brahimi und seine Kollegen zeigten sich zögerlich, hatten sie doch betont, dass Zwang allein keinen Frieden schafft. Peacekeeping-Chef Jean-Marie Guéhenno mahnte, der Einsatz militärischer Gewalt sei nur dann von Nutzen, wenn er zeitlich begrenzt und durchschlagend ist – nützlich als „Hebel“ im politischen Prozess oder indem er ein „Fenster“ von einigen Monaten öffnet, während derer politische Lösungen ausgehandelt werden können.²¹⁵ Tatsächlich aber zogen manche UN-Missionen sich hin und mündeten in langjährigen militärischen Besatzungsregimes ohne absehbares Ende. Die Doktrin war durchwachsener denn je.

Kongo II

1999 kehrten die Vereinten Nationen in den Kongo zurück. Der Rat hatte eine bescheidene Peacekeeping-Operation in diesem Lande autorisiert – die Entsendung einer kleinen Beobachtergruppe, die ein Friedensabkommen unter einander bekriegenden Machtaspiranten nach dem Ende Mobutus überwachen sollte.²¹⁶ Als erneut Kämpfe

²¹⁵ Private Meinungsäußerung am 24. Juli 2007.

²¹⁶ Resolution 1279 des UN-Sicherheitsrats vom 30. November 1999.

ausbrachen, setzte der Rat verstärkt auf militärischen Zwang, und die Peacekeeping-Operation wuchs sich zu einem regelrechten Feldzug aus.²¹⁷

Die Personalstärke der schwer bewaffneten UN-Truppe stieg auf 10 000, ausgerüstet mit gepanzerten Fahrzeugen und Kampfhubschraubern. Das Mandat sah den „Schutz von Zivilisten“ und noch vieles andere vor – Aufträge, die die Möglichkeiten einer wenig mobilen, indifferent geführten und in der Landeshauptstadt konzentrierten Truppe weit überstiegen. Es handelt sich schließlich um ein Territorium von der Größe Westeuropas, das der Rat naturgemäß nicht militärisch befrieden und in dem er keine legitime Regierungsmacht installieren konnte. Peacekeeping-Chef Guéhenno konstatierte später reumütig: „Es wird gern übertrieben, was Gewalteinsatz für die Stabilisierung eines Landes leisten kann.“²¹⁸ Und er fragte: „War es das wirklich wert?“²¹⁹

Der Konflikt in der DR Kongo speiste sich aus vielen Quellen. Teilweise war er aus Ruanda herübergeschwappt, aber worum es vor allem ging, war der unglaubliche Reichtum des Landes an mineralischen Ressourcen – schon im Krieg der 1960er Jahre der entscheidende Faktor.²²⁰ Es gab eine Rivalität zwischen franko- und anglophonen Ländern, nämlich Frankreich und Belgien auf der einen Seite, die Vereinigten Staaten und Großbritannien auf der anderen. Auch China drängelte sich vor, um einen eigenen Platz am Tisch zu ergattern. Und mehrere afrikanische Länder waren scharf auf einen Anteil an der Kriegsbeute. Ruanda, Uganda, Burundi und sechs andere

217 Resolution 1291 des UN-Sicherheitsrats vom 24. Februar 2000.

218 Guéhenno, *Fog of Peace*, S. 147.

219 Ebd., S. 148-160.

220 Vgl. Human Rights Watch, *World Report 2017* (New York, 2017): „Democratic Republic of Congo – Events of 2016“; Guéhenno, *Fog of Peace*; Jason Stearns, *Can Force Be useful in the Absence of a Political Strategy? Lessons from the UN Missions to the DR Congo*, Congo Research Group, Center for International Cooperation, Dezember 2015.

Nachbarn setzten ihre Armeen ein und sponserten Rebellen, um sich Gold, Koltan, Kobalt, Zinn, Wolfram, Holz, Diamanten und Elfenbein zu verschaffen. Daneben gab es die internationalen Bergbaukonzerne – unter ihnen die von London aus operierenden Giganten Anglo-Gold Ashanti und Rio Tinto, die im Kongo über riesige Schürfgelände verfügen, etwa die Kilo-Moto-Goldmine, die größte Lagerstätte der Welt, wie es heißt.²²¹ In diesen Ressourcenkrieg sind mehrere Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats auf vielfache Weise verstrickt, es verstößt allerdings gegen den guten Ton, dies zu erwähnen.²²²

Es überrascht nicht, dass die Peacekeeper die im Kongogebiet tobenden Konflikte nicht beilegen konnten und dass sie beim Schutz von Zivilisten entschieden versagten, denn es kam immer wieder zu Massakern. Als 2003 im vierten Jahr des UN-Einsatzes das östliche Bergbaurevier außer Kontrolle geriet, bat die Peacekeeping-Mission um Hilfe. Es kam eine französisch geführte EU-„Koalition“, um die Stadt Bunia zu befrieden,²²³ doch auf dem Lande gingen die Massaker weiter. Nach kaum drei Monaten zogen die Europäer ab, während die Vereinten Nationen zusätzliche Peacekeeping-Kräfte in diesem Gebiet stationierten, wo aber weiterhin bewaffnete Gruppen operierten. 2004 erhöhte der Rat den Personalbestand der Kongo-Mission auf insgesamt 17 000, doch die

221 AngloGold Ashanti, ursprünglich eine Tochtergesellschaft der Firma AngloAmerican, eines riesigen britisch-südafrikanischen Konzerns, verfügt in mehr als einem Konfliktgebiet über Bergwerke, darunter außer in der DR Kongo auch in Mali, wo gerade – siehe unten – eine weitere Peacekeeping Operation der Vereinten Nationen stattfindet. Die AngloAmerican ist im Kongo im Geschäft mit Diamanten, Kupfer und anderen mineralischen Rohstoffen tätig.

222 Guéhenno verdient Respekt für die Feststellung, dass „an die Stelle der fragilen Einheit der internationalen Gemeinschaft in ihrer Zielsetzung die Konkurrenz um lukrative Schürfkongesse umgetreten ist“ (ebd., S. 159). Er dürfte die Konkurrenz zwischen den Vereinten Staaten, Großbritannien, Frankreich und China gemeint haben.

223 Offiziell handelte es sich um eine EU-Streitmacht, die sich auf Resolution 1484 des UN-Sicherheitsrats vom 30. Mai 2003 berief und ihr Hauptquartier in Bunia bezog, der Hauptstadt der gewaltzerrissenen Provinz Ituri tief im Osten des Landes.

Lage blieb instabil, und die Ausplünderung des Landes nahm ihren Fortgang. Präsident Kabila verschaffte sich und seiner Familie gewaltige Reichtümer. Die Bergbaukonzerne ließen ihn gewähren,²²⁴ und der Rat gab vor, nichts zu bemerken.

Im März 2013 bildete der Rat nach neuen Schwierigkeiten im Osten der DRC die Force Intervention Brigade (FIB) und erteilte der neuen Einheit das massivste Mandat zu Militäreinsätzen, das es in der UN-Geschichte bis dato gegeben hatte. Diese Truppe sollte „gezielte Offensivoperationen“ unternehmen, um bewaffnete Gruppen zu „neutralisieren“.²²⁵ 2014 kam es zu einer weiteren Krise in der Provinz Katanga, dem bereits erwähnten Bergbaurevier – reich an Kobalt, Kupfer, Zinn, Uran und Diamanten –, das einst im Zentrum des Bürgerkriegs der 1960er Jahre gestanden hatte. Die Vereinten Nationen sprachen von einer „humanitären Katastrophe“ in Katanga. 2016 fand in Beni ein Massaker statt, in ebendem östlichen Bergbaurevier, wo die FIB stationiert war. Kongolesische Stimmen klagten, die Peacekeeper seien nicht nur ineffektiv, sondern auch Verbündete einer Armee und eines Staates, die beide gleichermaßen unbeliebt und korrupt waren.

2015 und 2016 sprachen die eigenen Expertenkommissionen des Rates von anhaltend verbreiteter Instabilität und Gewalttätigkeit im Kongo, von illegalem Waffenhandel, Ausplünderung der Ressourcen des Landes, Kindersoldaten und fortgesetzter Einmischung der Armeen benachbarter Staaten. Glaubwürdige Berichte bezichtigten Peacekeeper des Missbrauchs und der Ausbeutung von Frauen, während andere UN-Mitarbeiter des Gold- und

224 Michael Kavanagh, Thomas Wilson und Franz Wild, „With His Family’s Fortune at Stake, Kabila Digs In“, Bloomberg News, 15.12.2016. Während die Vereinten Nationen das Land „befriedeten“, wurde dessen Präsident, wie dieser Artikel detailliert aufweist, immer reicher.

225 Resolution 2098 des UN-Sicherheitsrats vom 28. März 2013.

Elfenbeinschmuggels und anderer Vergehen bezichtigt werden.²²⁶ Sage und schreibe fünf Millionen Menschen sind in diesem endlosen Konflikt durch Kriegshandlungen, Krankheiten und Hungersnot umgekommen, während die Bergbauerträge sich verdreifacht haben. Heute, sechzehn Jahre nachdem der Rat zum zweiten Mal eine Kongo-Operation beschloss, ist es der skandalumwitterten Peacekeeping Mission immer noch nicht gelungen, das Land aus seiner schrecklichen Krise herauszuholen.

Eine „zentrale Rolle“ der Vereinten Nationen im Irak?

Als Ende 2002 die Vereinigten Staaten und Großbritannien den Rat ersuchten, eine weitere Intervention vom Koalitions-Typus zu genehmigen, rückte dort der seit langem anhaltende Streit um den Irak in den Mittelpunkt. Monatelang suchten UN-Inspektoren unter Hochdruck nach den vermuteten Massenvernichtungswaffen, fanden aber wenig Beweismaterial, woraufhin der Rat es ablehnte, eine amerikanisch-britische Kriegsresolution zu verabschieden.²²⁷ Als die P2 daraufhin dem Rat den Rücken kehrten und auf eigene Faust in den Krieg zogen, gab es im Rat einen kurzen Feuersturm, doch kurz nach dem Ende der Kampfhandlungen begann der Oppositionsblock sich auf Washington zuzubewegen. Den P5 war es nicht zuletzt um Ölkontrakte zu tun. In den Monaten Mai, August und Oktober 2003

226 Vgl. UN News Centre, „UN Sexual Misconduct Investigation in DR Congo finds violations and cases of abuse“, 4. April 2016. Im Lauf der Jahre gab es immer wieder Berichte über sexuelle Übergriffe von Peacekeepern. Ein Skandal in der DR Kongo im Jahre 2004 führte zu einem inoffiziellen Report, der am 23. März 2005 veröffentlicht wurde. In der Zentralafrikanischen Republik gab es ebenfalls einen Skandal, der 2015 zu einem weiteren Report führte.

227 So wurde dem Rat überhaupt kein Resolutionstext vorgelegt, weil klar war, dass er nicht die erforderliche Stimmenmehrheit erreichen, ggf. aber auch durch ein Veto verhindert werden würde.

verabschiedete der Rat Schlüsselresolutionen, die die Besatzungsherrschaft in verschiedener Hinsicht legalisierten. So mandatierte er die US-Koalition als „Multinationale Streitmacht“ (MNF), die im Auftrag der Vereinten Nationen tätig sei.²²⁸ Im Mai autorisierte der Rat zudem eine politische Sondermission unter ziviler Leitung, die UN-Unterstützungsmission für den Irak (UNAMI), die, wie es hieß, dazu beitragen sollte, den Vereinten Nationen in dem besetzten Land eine „zentrale Rolle“ (a „vital UN role“) zu sichern.

Der Generalsekretär entsandte einen der angesehensten UN-Troubleshooter, Sergio Vieira de Mello, nach Bagdad. Dieser sollte die Mission leiten und den Irakern beim Wiederaufbau ihrer Gesellschaft helfen. Das Projekt einer „vital UN role“ war in irakischen Augen von Anfang an durch seine Verbindung mit der Besatzungsherrschaft belastet. Die Besatzer ihrerseits waren über den politischen Eindringling vom East River auch nicht glücklich. Im August 2003 geschah es dann: Vieira de Mello und mit ihm einundzwanzig andere Mitglieder des UN-Stabs kamen bei einer LKW-Bombenexplosion, die das UN-Hauptquartier in Bagdad zerstörte, ums Leben. Sie alle wurden Opfer eines unmöglichen Auftrags und unzureichender Schutzvorkehrungen der Koalitionstreitkräfte.²²⁹ Ihr Tod war ein schwerer Schlag für die Vereinten Nationen, die in der Folge den größten Teil ihres Personals aus dem Irak abzogen.

Ungeachtet dieser Geschehnisse und der vielen wohlbekanntesten Rechtsverstöße der Koalition sprachen Ratsmitglieder weiterhin von der „zentralen Rolle“ der Vereinten Nationen und deren Potenzial zur Wiederherstellung der Souveränität und zur Förderung der Demokratie im Irak. Während der Besatzungsjahre fiel der Rat

228 Resolution 1483 vom 22. Mai 2003, Resolution 1500 vom 14. August 2003 und Resolution 1511 vom 16. Oktober 2003.

229 Eine interessante Einschätzung der UN-Debatten über den Irakkrieg und besonders der „zentralen Rolle für die Vereinten Nationen“, der „vital UN role“, liefert Guéhenno, *Fog of Peace*, S. 35-64.

jedoch als unabhängige Aufsichtsinstanz oder Einflussfaktor völlig aus. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien stellten sicher, dass der Rat von ihm autorisierte MNF keinerlei Einschränkungen unterwarf. Auch bei der Aufgabe, die Verwendung der Erlöse aus Ölverkäufen zu kontrollieren, die der vom Sicherheitsrat eingerichtete Entwicklungsfonds für den Irak einnahm und ausgab, versagte das New Yorker Gremium völlig.²³⁰ Dass im Irak Menschen in großer Zahl aus ihrer Heimat vertrieben wurden, in den Gefängnissen Folter und Missbrauch an der Tagesordnung waren, Städte und Dörfer zerstört wurden, die Sterblichkeitsrate enorm anstieg – auch darum kümmerte der Rat sich nicht.²³¹ Weder zur Untersuchung dieser Entwicklung noch dazu, Abhilfe zu schaffen, wurde das Geringste getan.

Einmal im Jahr erneuerte der Rat seine Autorisierung der MNF. Die Gewählten Mitglieder hatten inzwischen aus Erfahrung gelernt, dass Widerstand gegen Washington sie teuer zu stehen kam. Wichtige Ratssitzungen zum Thema Irak beschäftigten sich in der Regel mit reinen Formfragen. 2007 – im Jahr des blutigen „Surge“-Feldzugs der Besatzungsmächte – richtete eine Mehrheit des irakischen Parlaments ein Schreiben an die Vereinten Nationen, in dem es hieß, jegliche Re-Autorisierung setze nach der Verfassung ihres Landes ein Zweidrittelvotum der Volksvertretung voraus.²³² Der Rat ignorierte das Schreiben und weigerte sich, eine Delegation der Parlamentarier zu empfangen. Die Ratssitzung, auf der im Dezember 2007 die Mandatserneuerung beschlossen wurde, dauerte gerade

230 Der in Resolution 1483 beschlossene Entwicklungsfonds für den Irak sollte eigentlich vom International Advisory and Monitoring Board überwacht werden. Doch dieses Gremium besaß wenig Einfluss. Milliarden flossen in korrupte Kanäle. Vgl. dazu Global Policy Forum, *War and Occupation*, Kap. 9.

231 Ebd.

232 Mehrere Dokumente zu diesem Thema finden sich auf der Internetseite des Global Policy Forum unter „Multinational Force Renewal Mandate.“

mal 35 Minuten.²³³ Spätere Versuche des irakischen Parlaments, mit dem Rat in Verbindung zu treten, schlugen ebenfalls fehl. Im Dezember 2009 dauerte die Ratssitzung zur Verlängerung des Mandats sogar nur 15 Minuten.²³⁴ Die neu geschaffene demokratische Volksvertretung des Irak spielte im Ratsgeschehen ganz einfach keine Rolle. Nach mehr als acht Jahren Besatzungsherrschaft zogen die USA schließlich im Jahr 2011 den größten Teil ihrer Streitkräfte ab und ließen ein Land zurück, dessen politisches System völlig aus den Fugen war. Ein sunnitischer Aufstand brach los und erschütterte die gesamte Region. Unter dem ständigen Druck der P2 hatte der Sicherheitsrat sich bei alledem zum Komplizen gemacht.

Staatsstreich in Haiti

Im Februar 2004 – wenige Monate nachdem er der amerikanisch-britischen Besetzung des Irak seinen Segen gegeben hatte – autorisierte der Rat ein weiteres extrem dubioses Unternehmen in Haiti, einem der ärmsten Länder der Welt. Die Regierung des Landes wurde von einer finanziell gut ausgestatteten und schwer bewaffneten Rebellenarmee herausgefordert, die unter der Führung bekannter Rechtsextremisten stand. Die Vorgänge auf der Insel veranlassten die Regionalorganisation – die Karibische Gemeinschaft (Caricom) –, die von einer ernsthaften Gefährdung des legitimen Präsidenten Jean-Bertrand Aristide ausging, den Sicherheitsrat anzurufen. Der Rat aber ignorierte die Angelegenheit. Am 28. Februar drängten US-Diplomaten, während die Rebellen auf die Hauptstadt vorrückten, Präsident Aristide in Port-au-Prince zum Rücktritt und beeilten sich, ihn ins Exil zu verbringen. Am darauffolgenden Tag trat der – plötzlich an

233 Sitzung des UN-Sicherheitsrats am 18. Dezember 2007, (S/PV.5808).

234 Sitzung des UN-Sicherheitsrats am 21. Dezember 2009, (S/PV.6249).

der Sache interessierte – Rat zu einer Dringlichkeitssitzung zusammen und verabschiedete eine Haiti-Resolution, in der eine „Koalitions“-Truppe autorisiert wurde, ein neues Regime zu stabilisieren.²³⁵ Die Sitzung dauerte lediglich fünf Minuten, es gab keinerlei Debatte. Caricom drängte auf eine unverzügliche Untersuchung. Viele bewerteten die Vorgänge als Staatsstreich.²³⁶

Einen Tag nach dem Ratsbeschluss entsandte Washington ein Kontingent Marineinfanteristen in die haitianische Hauptstadt. Frankreich und Kanada schickten im Rahmen der vom Rat autorisierten „Multinational Interim Force“ ebenfalls Truppen zur Unterstützung „der verfassungsmäßigen Nachfolgeregelung und des jetzt ablaufenden politischen Prozesses“. Offenkundig waren die Vereinigten Staaten, Frankreich und Kanada in die Vorbereitung dieses „Regime Change“ tief verstrickt.²³⁷ Im Rahmen der „verfassungsmäßigen Nachfolgeregelung“ wurde ein neuer Ministerpräsident aus der Tasche gezogen und aus den Vereinigten Staaten nach Port-au-Prince gebracht. Die Anhänger Aristides protestierten heftig. Im April beschloss der Sicherheitsrat dann in einer weiteren Fünfminutensitzung ohne Aussprache brav, eine UN-Truppe nach Haiti zu entsenden.²³⁸

Diese Peacekeeping-Operation des Rates war bemerkenswert „robust“ angelegt. Insgesamt sollte sie 8300 Soldaten und Polizisten umfassen. Die Leitung des Einsatzes übernahm Brasilien. Der erste Chef der Truppe geriet unter schweren Druck aus Washington, das Armenviertel Cité Soleil in Port-au-Prince zu „befrieden“ und

235 Resolution 1529 des UN-Sicherheitsrats vom 9. Februar 2004.

236 Hintergrundinformationen zu Haiti und zum Sturz Aristides bietet Paul Farmer, *Who Removed Aristide?*, in: „London Review of Books“, 26/8, 8.-15.4.2004, S. 28-31.

237 Die kanadische Regierung hatte im Januar-Februar 2003 eine als „Ottawa-Initiative zu Haiti“ bezeichnete nichtöffentliche Konferenz organisiert, auf der kanadische, US-amerikanische und französische Regierungsvertreter zusammenkamen, um die Zukunft der haitianischen Regierung zu erörtern. Sie gilt als einer der Schritte, die zu einem Konsens über Regime Change in Haiti und zu entsprechenden Planungen führten.

238 Resolution 1542 des UN-Sicherheitsrats vom 30. April 2004.

die Proteste von Aristide-Anhängern zu ersticken, die als „Banden“ und „Kriminelle“ abgestempelt wurden. Der General weigerte sich mit der Begründung, eine aggressive Operation dieser Art sei durch sein Mandat nicht gedeckt. Im Sekretariat am East River löste die Entwicklung viele Diskussionen und große Zweifel aus. In Port-au-Prince gingen Tausende protestierend auf die Straße.

Ende 2005 ernannte die brasilianische Regierung General Ura-no Bacellar zum neuen Kommandeur der UN-Truppe. Auch er lehnte die massive Anwendung von Gewaltmitteln ab. Zudem bereiteten ihm die Übergriffe von Peacekeepern Sorge, die zu einer Entfremdung der Bevölkerung geführt hatten. Im Januar 2006 fand man ihn auf seinem Hotelbalkon tot auf: Kopfschuss. Obwohl als offizielle Todesursache auf Selbstmord erkannt wurde, blieben viele Fragen offen. Manche meinen, dass es sich um Mord handelte.²³⁹

2010 brach auf Haiti eine Choleraepidemie aus. Die Spurensuche führte zu UN-Peacekeepern aus Nepal, in deren Camp mangelhafte sanitäre Verhältnisse herrschten.²⁴⁰ Durch die Epidemie kamen über tausend Menschen zu Tode, mehr als 700 000 Haitianer wurden angesteckt. Ein Erdbeben (2010) und ein Wirbelsturm (2016) verschlimmerten die Not im Lande natürlich beträchtlich, doch die Verantwortung für die anhaltende Krise lastet größtenteils auf den Vereinten Nationen. Seit mehr als zwölf Jahren verfolgt die UN-Mission nun ihr „Stabilisierungs“-Programm, ohne dass ein gutes Ende absehbar wäre. Im Oktober 2016 hat der Sicherheitsrat die Operation in einer Personalstärke von jetzt 5000 Peacekeepern für weitere zwölf Monate verlängert und ungerührt festgestellt, die Situation auf Haiti sei immer noch „fragil“.²⁴¹

239 Kim Ives, WikiLeaks Points to US Meddling in Haiti, in: „The Guardian“, 21.1.2011.

240 Jonathan M. Katz, U.N. Admits Role in Cholera Epidemic in Haiti, in: „New York Times“, 17.8.2016. Sechs Jahre lang bestritten die Vereinten Nationen ihre Verantwortung und beschränkten sich darauf, die Bekämpfung der Cholera zu unterstützen.

241 Resolution 2313 des UN-Sicherheitsrats vom 13. Oktober 2016.

Koalitions-Katastrophe in Libyen

Im März 2011 trat der Rat wieder einmal in den „Koalitions“-Modus – diesmal in Libyen, einem ölreichen, schon länger für eine Intervention vorgemerkten Land. In der ostlibyschen Stadt Benghazi erhoben sich Rebellen gegen das Regime Muammar al-Gaddafi – nicht nach dem gewaltfreien Muster des „Arabischen Frühlings“, sondern mit einem bewaffneten Aufstand, der Berichten zufolge erhebliche Unterstützung aus dem Ausland erfuhr. Als die Regierung sich anschickte, militärisch gegen die Rebellen vorzugehen, schrieben westliche Kommentatoren, es drohe ein „Blutbad“. Alsbald wurden Rufe nach einem Regime Change laut. Am 25. Februar hatte Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy vor der Presse offen verkündet: „Gaddafi muss gehen“. Am 3. März erklärte auch US-Präsident Barack Obama dann, Libyens Staatschef müsse „gehen“.²⁴² Schon seit Anfang des Jahres hatte die NATO Vorab-Pläne für eine Militäroperation entwickelt und Kriegsgerät im Mittelmeerraum stationiert.²⁴³

Mit der Begründung, das Leben von Zivilisten sei bedroht, verabschiedete der Sicherheitsrat in rascher Folge zwei Resolutionen. Die erste verhängte ein Waffenembargo, das allerdings kaum Wirkung hatte zeigen können, als schon die zweite Resolution auf die Tagesordnung kam.²⁴⁴ Obwohl Großbritannien und Frankreich auf

242 Massimo Calabresi, Obama Refines Talk of Libya Intervention, in: „Time Magazine“, 4.3.2011; „France’s Sarkozy says Qaddafi Must Go“, Reuters, 25.2.2011.

243 Über NATO-Planungen und Konsultationen der Mitgliedschaft Anfang 2011 hat sich der niederländische UN-Botschafter Herman Shaper geäußert. Wie es scheint, standen das UN-Sekretariat und das NATO-Sekretariat seinerzeit in engem Kontakt miteinander. Am 10. März, eine Woche vor der Resolution des Sicherheitsrates über ein bewaffnetes Eingreifen in Libyen, hatten die NATO-Minister sich auf einen „Military-action“-Plan verständigt. Vgl. Schaper, The Security Council and NATO, in: Von Einsiedel, Security Council, S. 406f.

244 Resolution 1970 des UN-Sicherheitsrats vom 26. Februar 2011.

eine Intervention drängten, zogen die meisten Ratsmitglieder ein maßvolles Vorgehen ohne Waffeneinsatz vor. Viele im Rat interessierten sich für die Erfolgsaussichten eines Vermittlungsversuchs der Afrikanischen Union (AU), deren Diplomaten am 17. März in Tripolis erwartet wurden. Doch obwohl in der Minderheit, setzte sich die Kriegspartei im Rat, unterstützt durch Medienkampagnen, bilaterale Überredungskünste und viel Dringlichkeitsrhetorik, letztlich durch. Just an dem Tag, an dem das AU-Vermittlungsteam in Tripolis eintraf, verabschiedete der Rat seine zweite Resolution. Zwar gab es Last-minute-Übungen in Sprachkosmetik, aber im Grunde wusste jeder, dass die NATO bereit war zuzuschlagen. Einerseits hieß es in der Resolution, die AU-Vermittler könnten „einen Dialog ermöglichen“ („facilitating dialogue“), andererseits forderte sie zugleich die Bildung einer Koalition, die eine „Flugverbotszone“ erzwingen solle, um „mit allen erforderlichen Mitteln“ bedrohte „Zivilisten zu schützen“.²⁴⁵

Die westliche Militärkoalition schritt unverzüglich zur Tat und durchkreuzte so jede Chance einer Verhandlungslösung, die vielleicht noch bestanden haben mochte. Die Koalitionsregierungen hatten sich schon Wochen vorher für einen Regime Change entschieden. Manche Einheiten ihrer Special Operation Forces befanden sich bereits vor Ort. Am 19. März starteten die Vereinigten Staaten, Frankreich, Großbritannien und Italien gemeinsame Luftoperationen. Eine massive Luftkriegführung mit Bombern und Marschflugkörpern ging weit über das „No-fly“-Mandat hinaus und richtete sich gegen ein breites Spektrum

245 Resolution 1973 vom 17. März 2011. Auf die Vermittler nimmt Operativ-Absatz 2 Bezug. Dieser vermerkt auch die Rolle des Sondergesandten des Generalsekretärs. Die Vermittler waren vom Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union mandatiert und firmierten als „High Level Committee to Libya“. Um die Bedenken einiger Ratsmitglieder zu zerstreuen, schloss die Resolution „eine ausländische Besatzungstruppe gleich welcher Art auf irgendeinem Teil des libyschen Territoriums“ ausdrücklich aus (Operativ-Absatz 4).

der Einrichtungen und der Infrastruktur des Regimes. Im Laufe weniger Wochen flogen Hunderte von Kampfflugzeugen mehr als dreißigtausend Einsätze, auch Dutzende von Kriegsschiffen waren beteiligt.²⁴⁶

Einheimische Dissidenten, lokale und importierte Dschihadisten sowie westliche Special Forces wurden aktiv, um den Staatsapparat zu bekämpfen und zu zerstören. Binnen kurzem waren Libyens Regierungssystem verschwunden und die früheren Führer getötet. Seither ist das Land, jetzt schon im sechsten Jahr, unregierbar. Mehrere Aspiranten auf die Regierungsmacht bekriegen einander, und die Verlustzahlen sind hoch. Zahlreiche Milizen und Terrorgruppen operieren derzeit in Libyen. Nachbarländer wurden ernstlich destabilisiert. UN-Vermittler haben versucht, die Bruchstücke des nordafrikanischen Landes wieder zu kitten, doch ohne Erfolg. In Libyen hat der Rat definitiv weder Zivilisten „geschützt“ noch das Fundament einer friedlichen Zukunft gelegt.²⁴⁷

Afrika-Operationen

Der Rat hat in letzter Zeit weitere robuste Peacekeeping-Operationen in Afrika autorisiert – im Südsudan (2011), in Mali (2013) und in der ZAR, der Zentralafrikanischen Republik (2014).²⁴⁸

246 Viele Quellen, darunter ein Blog des „Guardian“, enthalten Angaben über die von der Koalition eingesetzten militärischen Mittel. Untersucht hat die Operation u.a. der wissenschaftliche Dienst des US-Kongresses (Congressional Research Service) in seinem Bericht „Operation Odyssey Dawn (Libya)“ vom 30. März 2011.

247 Interessante Insider-Einblicke in die Libyen-Debatten des Rats vermittelt der indische UN-Botschafter; vgl. Hardeep Puri, *Perilous Interventions: the Security Council and the Politics of Chaos* (New York: Harper Collins, 2016), S. 59-103.

248 Vgl. zum jeweiligen Autorisierungsvorgang: Südsudan – Resolution 1996 (8. Juli 2011); Mali – Resolution 2100 (25. April 2013); Zentralafrikanische Republik – Resolution 2149 (10. April 2014).

In allen drei Fällen handelt es sich um eine zahlenmäßig starke UN-Truppe, eine chaotische Situation vor Ort und wenig Fortschritt in Richtung auf Stabilität und Sicherheit. Militärische Fehlschläge und schwere Skandale belasten die Operationen. In der ZAR haben 2016 Berichte über sexuelle Übergriffe von Peacekeepern zu hektischen Ermittlungen geführt.²⁴⁹ Im Südsudan vermochte die Peacekeeping-Truppe es im August 2016 nicht, das UN-Gebäude in der Hauptstadt Juba zu sichern und den Auftrag „Schutz ziviler Einrichtungen“ zu erfüllen, was zur Ermordung vieler Zivilisten und in New York zu beträchtlicher Unruhe führte.²⁵⁰ In Mali hat die Peacekeeping-Truppe starke Verluste hinnehmen müssen, während der dortige Staat sich weiter auflöst und das politische Chaos aus dem Norden des Landes ins Zentrum vordringt.

Konkurrenzkämpfe um Öl, Uran, Gold, Diamanten und andere Schlüsselressourcen führten zu diesen Konflikten. Im Südsudan sind es französische und chinesische Unternehmen, die über die ergiebigsten Ölkonzessionen verfügen, aber amerikanische und britische Konzerne versuchen, ihrerseits einen Fuß in die Tür zu bekommen. In Mali ist AngloGold Ashanti mit einem erheblichen Anteil an der riesigen Sadiola-Goldgrube der Hauptakteur, aber internationale Rivalen lauern auf ihre Chance.²⁵¹ Auch die ZAR ist reich an mineralischen Bodenschätzen.

249 Margaux Benn, U.N. Sex Abuse Scandal in Central African Republic Hits Rock Bottom, in: „Financial Times“, 8.4.2016.

250 United Nations, Independent Special Investigation into the violence which occurred in Juba in 2016 and UNMISS response, 1. November 2016, UN-Website.

251 Die schlechten Arbeitsbedingungen und die Umweltpraktiken der AngloGold sind berüchtigt. Dieser große und überaus profitable Goldproduzent führt in Mali kaum Steuern ab und trägt somit wenig zur Funktionsfähigkeit dieses Staatswesens bei. In der Zentralafrikanischen Republik befassen sich kanadische und britische Firmen mit der Gold- und Diamantenproduktion. Der Südsudan verfügt über enorme Ölreserven. Die größten Anteile an der Förderung haben dort große chinesische und französische Unternehmen.

In allen drei Ländern kleben kleptokratische, von ausländischen Unterstützern abhängige Regimes an der Macht und sind bestrebt, alle anderen Machtaspiranten zu vernichten. Peacekeeping-Missionen stützen die Herrschenden. In Ländern, die unter Dürre, vagabundierenden Waffen aus Libyen und Staatszerfall leiden, demonstrieren diese – von den P5 herumgeschubsten – Missionen, wie dysfunktional das derzeitige Peacekeeping-Modell ist.

Und wieder Reform

Seit über zehn Jahren äußern einige Gewählte Mitglieder des Rates und UN-Offizielle tiefe Besorgnis über den Trend zum Gewalteininsatz und den Mangel an kreativen Alternativen. Sie haben sich bemüht, einen anderen Pfad einzuschlagen. In der Sekretariatsabteilung für Politische Angelegenheiten wurde der Personalbestand für Vermittlungsaufgaben und „gute Dienste“ aufgestockt. Des Weiteren haben die Vereinten Nationen ihre Kapazitäten zur „Entwaffnung, Demobilisierung, Rehabilitation und Reintegration“ (disarmament, demobilization, rehabilitation and reintegration/ DDRR) ausgebaut, um diese Arbeit in kriegszerrissenen Ländern wirksamer leisten zu können. Es wird im Rahmen von Peacekeeping-Missionen auch mehr an die Rolle von Frauen bei der Friedensschaffung und den Schutz von Kindern gedacht. Endlich kümmert man sich auch um Umweltschutzfragen. Das sind vielversprechende Ansätze. Doch zumeist verfügen diese Bestrebungen nicht über die nötige Durchschlagkraft, um die Verhältnisse grundlegend verändern zu können. Die Konzentration auf Militäreinsätze und der enorme Aufwand, den diese erfordern, drängen alternative Bestrebungen beiseite. In den Grundsatzdiskussionen

scheint die Entwicklung eher auf mehr als weniger Gewalteinsatz hinauszuweisen. Militärorientierte Reformer fordern eine engere Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der NATO, stärkere Konzentration auf militärische Effizienz und das – wie ein Experte es nennt – „internationale militärische Gemeinwohl“.²⁵²

Somalia veranschaulicht, worin das Problem besteht. Im Juni 2008 verabschiedete der Rat die erste einer ganzen Serie belliköser Resolutionen gegen die Piratengefahr vor der Küste des Landes. Gefordert wurde eine unbefristete Koalitionsoperation zur See unter Einsatz „aller erforderlichen Mittel“.²⁵³ Die NATO, die Europäische Union und ein Dutzend Einzelstaaten entsandten in eigener Regie große, schwer bewaffnete Kriegsschiffe, die vor der Küste patrouillieren und, falls erforderlich, auch Ziele an Land beschießen sollten. Im Jahre 2011 drängte eine einflussreiche UN-Menschenrechtsinstanz, das UN-Büro für Menschenrechtsfragen (OCHA), nach Jahren ineffektiver Militäreinsätze auf einen friedlicheren und innovativeren Umgang mit den Gefahren der Piraterie.²⁵⁴ 2012 forderte das Global Policy Forum den Sicherheitsrat auf, eine leicht bewaffnete (und relativ kostengünstige) Küstenwache mit der Aufgabe zu schaffen, den somalischen Sorgen über illegale Fischerei und Giftmüllentsorgung durch ausländische Interessenten vor der Küste des Landes Abhilfe zu schaffen und gleichzeitig die Piraterie zu stoppen.²⁵⁵ Somalias bedrängte

252 Vgl. Schaper, NATO, in: Von Einsiedel, besonders S. 409f.

253 Resolution 1816 vom 2. Juni 2008, Resolution 1838 vom 7. Oktober 2008, Resolution 1846 vom 2. Dezember 2008, Resolution 1851 vom 16. Dezember 2008, Resolution 1918 vom 25. April 2010, Resolution 1950 vom 23. November 2010 und Resolution 1976 vom 11. April 2011.

254 „Military Intervention in Support of Humanitarian Action in Somalia“, HCT (Humanitarian Country Team) Positionspapier, Entwurf: OCHA Somalia, 2. Dezember 2011.

255 Vgl. Suzanne Dershowitz und James Paul, *Fishermen, Pirates and Naval Squadrons: The Security Council and the battle over Somalia's coastal seas*, New York: Global Policy Forum, Februar 2012.

Regierung machte wiederholt auf den Fischerei- und Müllentsorgungsskandal aufmerksam, aber der Rat hörte nicht auf sie. Dabei stand ja der von ihm veranlasste Marineeinsatz in keinem Verhältnis zu der Bedrohung, die von ein paar leicht bewaffneten Somalis in kleinen Booten ausgehen mag.²⁵⁶ Auch die Afrikanische Union versuchte vergeblich, ein anderes Vorgehen durchzusetzen. Gewählte Mitglieder, denen die negativen Konsequenzen des Flottenaufmarschs durchaus bewusst waren, gaben privatim zu verstehen, dass sie nichts dagegen tun könnten.

Mit jeder neuen Strophe, um die das Lied von scheiternden „Koalitions“- und Peacekeeping-Operationen länger wurde, geriet die militärische Rolle der Vereinten Nationen insgesamt stärker ins Zwielficht. Sowohl innerhalb wie außerhalb der Organisation mehrten sich grundsätzliche Fragen. Als 2014 der fünfzehnte Jahrestag des Brahimi-Reports näher rückte, rief der Generalsekretär eine unabhängige Kommission ins Leben, die sich mit dem Thema auseinandersetzen sollte: ein „High Level Independent Panel on Peace Operations“, abgekürzt HIPPO. Der Schritt wurde als bedeutsame Reforminitiative betrachtet. Der Namen der Kommission deutet auf einen Wandel der UN-Sprache hin. Die Vereinten Nationen beschreiben ihre Tätigkeit nicht mehr als *Peacekeeping*, also *Friedenserhaltung*, sondern sprechen jetzt von *Peace Operations*. Diese Terminologie erfasst ein Optionsspektrum, das von Vermittlung bis zu Peace-Enforcement reicht. Darin kommt ein neu erwachtes Interesse an friedlicher Streitbeilegung zum Ausdruck, an einer Option also, die das Sekretariat stets bevorzugt hat. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie die P5 darauf reagieren. Schließlich waren sie es, unter deren Führung die Vereinten Nationen, wie der HIPPO-Report feststellt, „weit über klare Friedenserhaltung hinaus-“ und zu

256 Ebd., S. 9-11.

„Erzwingungsmaßnahmen“ übergegangen sind, in denen sie ihre Kontrahenten mit „Offensivgewalt“ bekämpfen.²⁵⁷

Um Kritiker abzulenken, äußerte der Report sich besorgt über den Rückgriff auf Gewaltmittel und beteuerte, dass „politische Lösungen, und nicht Militärgewalt [...] für die generelle Friedensarbeit grundlegend sind“.²⁵⁸ Die Verfasser erklären, worauf es ankomme, sei „Prävention“,²⁵⁹ aber ihre Analyse weist größtenteils in die andere Richtung: mehr „robuster“ Zwang, vermehrter Rückgriff auf Schnelle Eingreiftruppen. Natürlich verlieren sie kein Wort über die Rolle der P5, ihre Stellvertreterkriege, Ressourcenrealitäten etcetera, etcetera. Der Report liest sich, als hätten die Verfasser (notgedrungen) eine Augenbinde getragen. Er enthält auf 111 Seiten 166 Empfehlungen – Mikromanagement, wo es einer Makroperspektive bedürfte. Wenig später reagierte der Generalsekretär mit einer eigenen Prioritätenliste.²⁶⁰ Kürzlich – über ein Jahr nach der Vorlage des HIPPO-Reports – hieß es in einer Veröffentlichung des International Peace Institute, Reformen seien „noch nicht in Sicht“.²⁶¹ Könnte es unter dem neuen Generalsekretär António Guterres zu einem neuen Anlauf kommen? Mag sein, doch die Chancen stehen nicht gut.

257 Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations – Uniting our strengths for peace: politics, partnerships and people, UN-Dokument S/2015/446 (17. Juni 2015), S. 43 und 49. Dieser Bericht wird häufig unter seiner Abkürzung HIPPO zitiert. Etwas früher erschienen der interessante und einflussreiche Bericht von Bruce Jones, Richard Gowan und Jake Sherman, *Building on Brahimi: Peacekeeping in an era of strategic uncertainty*, (New York: Center for International Cooperation, 2009) sowie die Studie *Robust Peacekeeping: the politics of force* (New York: Center for International Cooperation, o.J.).

258 Ebd., S. 42.

259 Ebd., S. 30-35.

260 Drei Monate nach Vorlage des HIPPO-Reports kam die Antwort des Generalsekretärs: *The Future of United Nations Peace Operations: implementation of the recommendations of the High-Level Independent Panel on PeaceOperations*, (S/2015/682), 2. September 2015.

261 Arthur Boutellis und Lesley Connolly, *The State of UN Peace Operations Reform: an implementation scorecard* (New York: International Peace Institute, 2016), S. 3.

Kaum Grund zu jubeln

Im Lauf der Jahre hat es vielfältige Vorschläge für konzeptionelle und institutionelle Reformen des UN-Peacekeeping gegeben, aber wenige wurden erfolgreich umgesetzt.²⁶² Zu keiner Zeit hat der Rat irgendeine Chance, umfassende Reformen organisatorischer oder politischer Art einzuleiten, ergriffen. Es ist bei den bekannten Behelfslösungen geblieben, und die konzeptionelle Qualität sinkt. Die Bereitschaft, sich auf „Koalitionen der Willigen“ zu verlassen, prägt weiterhin die Ratspraxis und bleibt P3-Präferenz. Das ganze wackelige Gebäude rutscht immer stärker in Richtung Aufstandsbekämpfung und vermehrten Gewalteininsatz ab. Es droht im Morast des weltweit repressiven „Antiterrorkriegs“ mit seinem interventionsgeneigten Zwilling, der „Schutzverantwortung“, zu versinken.

Der Sicherheitsrat könnte viel erfolgreicher sein, würde er sich auf Innovation konzentrieren und Neues versuchen – die Möglichkeiten leicht bewaffneter (oder unbewaffneter) Operationen, politische Missionen in Krisengebieten („political field missions“), gewaltfreien Bevölkerungsschutz, Menschenrechtsförderung und andere friedliche Alternativen erproben.²⁶³ Schläge er diesen Weg ein, käme es auch auf wirkliche Fortschritte in Richtung Abrüstung und verantwortlichen Umgang mit Ressourcen an, desgleichen auf die Abstimmung mit anderen UN-Gremien über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung

262 HIPPO, S. 22f.

263 In den letzten Jahren ist eine vielversprechende NGO-Bewegung für gewaltfreie Schutzmaßnahmen in Konfliktzonen entstanden. Auf diesem Felde tätige Organisationen haben bereits ausgebildete zivile Schutzkräfte in Gebiete entsandt, die seit langem unter gewaltsamen Auseinandersetzungen leiden, und die Ergebnisse sind ermutigend. Auf diese Weise könnten sich dem Sicherheitsrat kostensparende und effektive Handlungsmöglichkeiten eröffnen, die zugleich den Gewalteininsatz minimieren.

in Krisengebieten.²⁶⁴ Doch die P5 haben sich immer wieder gegen ein solches Friedensprogramm gestellt. Es ist also wohl davon auszugehen, dass mehr Gewaltanwendung bevorsteht. Ein Vierteljahrhundert nach dem Ende des Kalten Krieges bietet die Peacekeeping-Praxis des Sicherheitsrats kaum Grund zu jubeln.

264 Anfang 2017 plädierte Adam Day für ein ganz anderes Verfahren der Mandatserteilung; vgl. sein Papier *To Build Consent in Peace Operations, Turn Mandates Upside Down*, Centre for Policy Research, United Nations University, Januar 2017. Würden die P5 auf ihre Kontrollmacht über diesen Prozess verzichten? Unwahrscheinlich, aber die Idee besticht.

**Die über dem
Gesetz stehen**

Den P5 ging es stets darum, den Rat aus jedem Rechtssystem heraus- und von jeder Begrenzung fernzuhalten, welche ihnen die Hände binden oder vorschreiben könnten, was sie zu tun haben. Die Regierung der Vereinigten Staaten, die häufig die Herrschaft des Rechts – „rule of law“ – beschwört und betont, wie wichtig der Respekt vor dem Völkerrecht sei, beharrt seit je besonders entschieden darauf, dass der Rat Recht setzt, aber nicht an rechtliche Vorgaben gebunden sei. John Foster Dulles, ein einflussreicher amerikanischer Anwalt und Staatsmann, formulierte es 1950 so: „Der Sicherheitsrat ist kein Gremium, das lediglich geltendes Recht durchsetzt. Er setzt selber Recht.“²⁶⁵ Weiter schrieb er: „Es gibt keine festgelegten Rechtsprinzipien, an die er sich zu halten hat; er kann nach Maßgabe dessen handeln, was er für zweckdienlich hält.“²⁶⁶ Kurze Zeit später wurde Dulles zum Außenminister der Vereinigten Staaten berufen.

Die Praxis des Rats bestätigt Dulles' Einschätzung, obwohl es oberflächlich betrachtet anders aussehen mag. Der Rat spricht ständig mit der Stimme des Rechts. Er schafft regelmäßig Recht, legt Recht aus und vollstreckt Recht.²⁶⁷ Ratsdebatten und -resolutionen nehmen fallweise Bezug auf völkerrechtliche Normen, auf die Bedeutung des Völkerrechts und die Notwendigkeit, es zu respektieren. Auch über die „rule of law“ wird im Rat immer wieder debattiert. Seit 2003 hat es, organisiert von interessierten Delegationen, sieben solcher Grundsatzdebatten gegeben.²⁶⁸

265 John Foster Dulles, *War or Peace* (New York: Macmillan, 1950), S. 194f.

266 Ebd.

267 Eine Auseinandersetzung mit der dreifaltigen Rechtsgewalt des Sicherheitsrats bietet aus seiner Sicht Ian Johnstone, *The Security Council and International Law*, in: Von Einsiedel, *Security Council*, S. 774-782. Weitere Aspekte des Verhältnisses zwischen Rat und Völkerrecht erörtert José Alvarez, *International Organizations as Law Makers* (New York: Oxford University Press, 2005), S. 184-217.

268 So beispielsweise am 22. Juni 2006 (S/PV.5474), am 29. Juni 2010 (S/PV.6847) und am 19. Februar 2014 (S/PV.7113).

Des Weiteren hat der Rat eine Reihe internationaler Rechtsinstitutionen geschaffen, beispielsweise die Ad-hoc-Tribunale, die in gewisser Weise den Internationalen Strafgerichtshof vorwegnahmen, aber mit spezifischen Fällen wie Ruanda und Sierra Leone befasst wurden.²⁶⁹ Mancherlei Druck hat den Sicherheitsrat letztthin veranlasst, seine Beziehungen zum Internationalen Gerichtshof (IGH, englisch ICJ) und dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH, englisch ICC) durch Begegnungen und Gespräche zu vertiefen. Im August 2014 stattete der Rat sogar dem Sitz des IGH einen Besuch ab.

Doch so viel auch von Recht die Rede sein mag – die Resolutionen des Rates sind in einer Sprache formuliert, die nicht der üblichen Praxis förmlicher Legalität folgt. Seine Resolutionen haben alle langatmige Präambeln voller Handlungsgründe und Bezugnahmen auf frühere Ratsaktionen zum gleichen Thema, die ihnen den Anschein einer gerichtlichen Urteilsbegründung verleihen. Auf rechtliche oder durch frühere Ratsentscheidungen jenseits des gerade behandelten Falles geschaffene Präzedenzfälle wird so gut wie nie Bezug genommen. Manchmal sprechen Ratsmitglieder bei vertraulichen Beratungen untereinander über derartige Präzedenzfälle. Doch wenn sie in ihren Resolutionstexten oder öffentlichen Debatten förmlich werden, anerkennen sie niemals die Stichhaltigkeit eines Präzedenzfalles und schon gar nicht irgendeine rechtliche Autorität jenseits des Rats. Ein bedeutender Jurist, der zu diesem Thema publiziert, konstatiert, der Rat habe „es so gut wie nie für nötig gehalten, eine präzise ‚Rechtsgrundlage‘ für

269 1993 den Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia), 1994 den Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda (International Criminal Tribunal for Rwanda), 2000 die Sonderkommissionen des Bezirksgerichts von Dili in Osttimor (Special Panels of the Dili District Court in East Timor), 2002 das Sondertribunal für Sierra Leone (Special Court for Sierra Leone), 2003 die Außerordentlichen Kammern an den Gerichten von Kambodscha (Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia) und 2007 das Libanon-Sondertribunal (Special Tribunal for Lebanon).

seine Entscheidungen auszuweisen“, sondern es vorgezogen, seine Rechtsbefugnisse „pauschaler auszulegen.“²⁷⁰ Manche halten diesen lässigen Umgang mit der Materie für einen Ausweis von Kreativität, doch in Wirklichkeit beschwört er die Gefahr schrankenlosen extra-legalen Handelns herauf.

Der Rat verhält sich nicht so, als sei er an Rechtsnormen gebunden – nicht einmal an das von ihm selbst geschaffene Recht. Die P5 tun alles, um rechtliche Einschränkungen ihres Handelns zu vermeiden, was ihnen auch fast durchgängig gelungen ist. Der Rat also solcher untergräbt also, wie sich zeigt, das System des herkömmlichen Völkerrechts und bringt damit den Rechtsgedanken unter den Staaten wie in der Öffentlichkeit in Misskredit. Wenn der Rat sich auf Rechtsnormen beruft und Staaten abfordert, sich an solche zu halten, steht das in krassem Widerspruch zu seiner eigenen, durchgängig extralegalen Einstellung.

Unterordnung des Weltgerichtshofs

Wer sich mit rechtlichen Aspekten der Ratstätigkeit befasst, sollte sich zunächst dem Internationalen Gerichtshof zuwenden, dem hauptsächlichen Rechtsorgan der Vereinten Nationen. Dieser urteilt über internationale Kontroversen, die ihm von Staaten unterbreitet werden, so dass seine Rechtsprechung sich in erheblichem Maße mit der Ratstätigkeit überschneidet. Die Charta empfiehlt, dass Konfliktparteien ihre Streitigkeiten mit rechtlichen Mitteln beilegen und sich in einschlägigen Fällen erst einmal an den Gerichtshof wenden sollten, bevor sie den Sicherheitsrat anrufen.²⁷¹

270 Frank Berman, *The Authorization Model: Resolution 678 and Its Effects*, in: Malone, *Security Council*, S. 156.

271 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 33, Absätze 1 und 2.

Der Rat seinerseits möge Konfliktparteien ermutigen, ihre Streitigkeiten dem IGH vorzutragen.²⁷² Und schließlich sieht die Charta vor, dass der Rat bei Rechtsfragen, die aus seiner Tätigkeit erwachsen, den Gerichtshof konsultiert.²⁷³ Im Idealfall sollten die beiden Institutionen also kollegial zusammenarbeiten, einander ergänzen und wechselseitig stärken. Tatsächlich verhalten sich die Dinge ganz anders. Unter der Führung der P5 hat der Rat seine Vorrechte eifersüchtig gehütet und die Rolle des Gerichtshofs minimiert, um die eigene Vormachtstellung bei der Gestaltung des Völkerrechts aufrechtzuerhalten. Der Rat hat es abgelehnt, den Gerichtshof als Partner bei der Friedensschaffung zu behandeln, und stattdessen versucht, ihn unter Druck zu setzen und in vielfältiger Weise zu beeinflussen. Noch verschärft wurde das schwierige Verhältnis dadurch, dass die P5 das Budget des Gerichtshofs auf einem Niveau halten, das dessen Mindestbedarf unterschreitet.²⁷⁴

Nur einmal in über siebenzig Jahren hat der Rat einen Casus dem Gerichtshof zur Entscheidung überwiesen, und ein Gutachten des Gerichts hat er ebenfalls nur ein einziges Mal eingeholt.²⁷⁵ Der IGH selbst hielt es für erforderlich, den Rat aufzufordern, seine Aufgaben im Sinne der Charta ernst zu nehmen. Im Juni 2006 brachte Gerichtspräsidentin Rosalyn Higgins das Thema anlässlich einer Ratssitzung zur „Rule of Law“ höflich, aber bestimmt zur Sprache: „Ich bedauere sagen zu müssen, dass der Sicherheitsrat es viele Jahre hindurch versäumt hat, diese Vorschrift [Artikel 36]

272 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 36, Absatz 3.

273 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 96, Absatz 1.

274 Beim Stand von 2006 verfügte der Gerichtshof über lediglich sechs festgestellte Mitarbeiter für seine fünfzehn Richter, was weit unter dem bei größeren Gerichten Üblichen lag und natürlich Engpässe verursachte. Damals beschwerte Roslyn Higgins, die Gerichtsvorsitzende, sich über diesen Zustand, woraufhin die Zahl der Festangestellten sich – drei Jahre später – auf neun erhöhte.

275 Zur Entscheidung den Fall des Korfu-Kanals (1947) und zur Begutachtung die Namibia-Frage (1970).

anzuwenden. Diese Bestimmung muss mit Leben erfüllt und ins Zentrum der Politik des Sicherheitsrats gerückt werden.“²⁷⁶ Seither sind zehn Jahre vergangen, ohne dass der Rat auf diese Ermahnung irgendwie reagiert hätte.

Ziemlich interessant war die Argumentation, mit der die Richterin damals einen anderen Aspekt streifte. Sie sprach von einer sehr hohen Compliance-Rate der Sicherheitsratsentscheidungen – soll heißen, dass in der überwältigenden Mehrheit der Fälle die Konfliktparteien sich freiwillig an die Entscheidungen des Rates halten. Mehr sagte sie nicht. So überließ sie es den Ratsmitgliedern, darüber nachzudenken, dass die Ratsbilanz diesbezüglich im Gegenteil eher durchwachsen ist. Offenbar wollte Higgins dem Rat durch die Blume zu verstehen geben, dass er die Vorzüge einer friedlichen Streitbeilegung, deren Erfolg ja durchaus für sie sprechen, nutzen sollte.

Der Gerichtshof besteht aus fünfzehn Richterinnen und Richtern, die für jeweils neun Jahre amtieren. Sie werden von der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat gemeinsam, aber – wie die Charta sagt – „unabhängig voneinander“ gewählt. Die P5 haben in dieser Prozedur kein Vetorecht, beeinflussen den Wahlprozess aber zwangsläufig von außen. „Herkömmlicherweise“ stellt jedes Ständige Mitglied einen der Richter, so dass also ein Drittel des Gerichtshofs aus P5-Richtern besteht, von denen viele zuvor im Regierungsdienst tätig waren, in der Regel als Rechtsberater im jeweiligen Außenministerium. Unter den anderen IGH-Mitgliedern neigen viele zu „richterlicher Selbstbeschränkung“. Aus diesem und anderen Gründen herrscht im Weltgerichtshof nicht das Klima, in dem Herausforderungen an den Rat gedeihen könnten, obschon einige engagierte Richter gelegentlich unabhängige Positionen bezogen und eine Aufgabe des Gerichtshofs darin gesehen haben, der gewaltigen Macht des Rates Grenzen zu setzen.

276 UN-Sicherheitsrat, S/PV.5474, S. 6.

Bedeutsam ist auch ein anderer Aspekt des Verhältnisses zwischen Gericht und Rat, und auch hier tendiert dieses zu einer untergeordneten Rolle des Gerichts. Seinem Statut zufolge ist der IGH vom Sicherheitsrat insofern abhängig, als letzterer für die Einhaltung der Gerichtsentscheidungen zu sorgen hat.²⁷⁷ Zwar ist die Compliance-Rate in der Praxis hoch, aber es liegt in der Hand des Rates, durch konsequente Urteilsvollstreckung die Autorität des Gerichtshofs zu stärken und diesen zu ermutigen, sich auch schwieriger Fälle anzunehmen. Der IGH ist also auf den guten Willen des Rates und speziell der Vollstrecker – der P5, besonders der P3 – angewiesen. Jedes Vollstreckungsgesuch muss nun einmal mit der Möglichkeit eines Vetos rechnen, besonders wenn die Entscheidung ein Ständiges Mitglied – oder einen P5-Verbündeten oder -Klienten – betrifft. 1947 verhinderte im Fall des Korfu-Kanal-Zwischenfalls die Sowjetunion durch ihr Veto Zwangsmaßnahmen gegen Albanien, damals ein Satellitenstaat.²⁷⁸ In neuerer Zeit – 1986 – legten die Vereinigten Staaten ihr Veto in eigener Sache ein: Das aufsehenerregende Nicaragua-Urteil des IGH, dessen Vollstreckung so verhindert wurde, richtete sich gegen die USA selbst.²⁷⁹

Nicaraguas Regierung hatte den Vereinigten Staaten Völkerrechtsbruch vorgeworfen, weil sie in den 1980er Jahren mit den „Contras“ eine gewaltsame Rebellion unterstützt und nicaraguansische Häfen vermint hatten. Im Juni 1986 verurteilte der Gerichtshof die Vereinigten Staaten wegen des „Bruchs seiner Verpflichtungen nach dem Völkergewohnheitsrecht, keine Gewalt gegen einen anderen Staat einzusetzen“, „sich nicht in seine inneren Angelegenheiten einzumischen“, „seine Souveränität nicht zu verletzen“ und „den

277 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 96, Absatz 1.

278 Dieses Veto wurde am 25. März 1947 eingelegt. Vgl. Sievers, Procedure, S. 343.

279 Mohammed Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: testing the legality of its acts* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994). Die genannten US-Vetos wurden am 31. Juli und am 28. Oktober 1986 eingelegt.

friedlichen Seehandel nicht zu stören“.²⁸⁰ Obwohl Washington vor langer Zeit die Verbindlichkeit der IGH-Rechtsprechung anerkannt hatte, blieb es in diesem Fall den Gerichtssitzungen größtenteils fern, weigerte sich, das Urteil anzuerkennen und lehnte die vom Gericht angeordnete Entschädigungszahlung ab. Nicaragua wandte sich daraufhin mit der Bitte um Rechtsschutz an den Sicherheitsrat.

Zweimal, im Juli und im Oktober 1986, debattierte der Rat über den Fall und erwog zwei Resolutionen zur Vollstreckung des IGH-Urteils. Beide Resolutionen erhielten elf Stimmen – eine solide Mehrheit. Drei Ratsmitglieder enthielten sich, darunter Großbritannien und Frankreich, die offensichtlich nicht gegen ihren Hauptverbündeten votieren mochten. Nur die Vereinigten Staaten selbst stimmten offen mit „Nein“ – per Veto.²⁸¹ Dem IGH wurde so drastisch in Erinnerung gerufen, dass ihm unter dem Veto-Regime der P5 ein bloß subsidiärer Status zukommt, und vor allem, dass er sich dem Willen des mächtigsten Ratsmitglieds zu beugen hat. Verhielte der Rat sich dem Gerichtshof gegenüber kooperativer, könnte ein wesentlich effektiveres Rechtswesen zur Streitschlichtung entstehen, was den Rat mit seinem langen Sündenregister ein wenig entlasten könnte. Ein solcher – auf Zusammenarbeit und Rechtsförderung orientierter – Sicherheitsrat wäre allerdings nicht der, den wir heute haben.

Der Traum von der Rechtsaufsicht

Trotz der vielen unübersehbaren Hindernisse sind manche Rechtswissenschaftler und -praktiker der Auffassung, dass der Gerichtshof es mit dem Rat aufnehmen und den Spieß umdrehen könnte (und

²⁸⁰ International Court of Justice, Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America), Urteil vom 27. Juni 1986.

²⁸¹ Zum zweiten Veto vgl. S/PV.2718.

sollte). Gedacht ist dabei an die Möglichkeit, ein justizielles Überprüfungsverfahren einzuführen. Mit kleinen Schritten und der nötigen Ausdauer könnte das Gericht, so glauben sie, dem Ratshandeln allmählich rechtliche Grenzen setzen. In einem der aufsehenerregendsten Fälle des IGH – dem des Lockerbie-Flugzeuganschlags – ging es unter anderem darum, dass die libysche Regierung sich Sanktionsbeschlüssen des Sicherheitsrats widersetze. 1992 beugte sich die Richtermehrheit zwar der Übermacht des Rates, doch gab es fünf abweichende Voten (gegen elf auf Seiten der Mehrheit). Zwei der Dissenter – die Richter Christopher Weeramantry aus Sri Lanka und Mohammed Bedjaoui aus Algerien – plädierten für eine Kontrollfunktion des Gerichtshofs gegenüber dem Rat durch juristische Überprüfung seiner Entscheidungen.²⁸² Weeramantry, der sich bald darauf um eine zweite Amtszeit bewarb, wurde nicht wiedergewählt, bleibt aber als Jurist unvergessen.

Bedjaoui, der dem Gerichtshof zwei Neunjahresperioden lang angehörte (1982-2001), veröffentlichte 1994, als er das Amt des Gerichtspräsidenten innehatte, ein wichtiges Buch zur justiziiellen Überprüfbarkeit der Ratsarbeit.²⁸³ Glücklicherweise war er schon für eine zweite Amtsperiode wiedergewählt, als das Buch erschien. Der Rat habe sich an die UN-Charta und an das Völkergewohnheitsrecht zu halten, hieß es darin. Bedjaoui bezog sich auf eine Vielzahl gleichgesinnter Juristen, darunter Delegierte der UN-Gründungskonferenz in San Francisco und international führende Rechtswissenschaftler. Doch in den achtzehn Jahren, die er dem Gericht angehörte, gelang es Bedjaoui nicht, eine Mehrheit seiner Richterkollegen für die Aufgabe zu gewinnen, die

282 International Court of Justice, *Libyan Arab Jamahiriya vs. United Kingdom*, Anordnung vom 14. April 1992.

283 Mohammed Bedjaoui, *The New World Order and the Security Council: testing the legality of its acts* (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994).

Kontrollfunktion des IGH gegenüber dem Rat durchzusetzen – nicht einmal in Fällen, in denen offensichtlich eine Menge dafür sprach. Aber ein Drittel der Richter kommt nun einmal aus den P5-Ländern, andere möchten ihre Wiederwahl nicht gefährden, und wieder andere halten sich rechtspolitisch generell lieber zurück – unter diesen Umständen blieb es dabei, dass die Mehrheit einen Zusammenstoß mit dem Rat scheut.

In den Jahren, seit Bedjaouis Buch erschien, hat der Rat rund 1700 weitere Resolutionen produziert und seine Machtbefugnisse beträchtlich erweitert. Auch wenn der Weltgerichtshof nicht einschritt – früher oder später musste zwangsläufig irgendwo eine politische oder juristische Institution sich veranlasst sehen, auf die Bremse zu treten. Dies geschah auf zweierlei Art. Im Lockerbie-Fall kam es, als der Gerichtshof zurückwich, zu einem heftigen Backlash, besonders in Afrika und dem Vorderen Orient. Es waren die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und die Arabische Liga, die sich schließlich – 1998 – aufrafften, die Sanktionen zu verwerfen und nicht zu vollstrecken. Die Annullierung stellte die Legitimität und die rechtspolitische Vormachtstellung des Sicherheitsrats massiv in Frage. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien sahen sich zum Rückzug genötigt. In kürzester Frist erreichten sie eine Vereinbarung mit der Regierung Libyens, die unter anderem vorsah, Tatverdächtigen in den Niederlanden den Prozess zu machen. So zeigte sich, dass eine vernünftige, das Recht respektierende Lösung jederzeit erreichbar gewesen wäre – und dass sich die Vormachtsprüche des Rates letztlich doch politisch in die Schranken weisen ließen. Der Ausgang des Lockerbie-Falls hätte zu institutionellen Veränderungen führen können, doch nichts dergleichen geschah. Der IGH änderte seine Einstellung nicht, ein vergleichbares Zusammenwirken von Regionalorganisationen gegen die New Yorker Suprematsansprüche kam bisher nicht wieder zustande – und andere Möglichkeiten, eine

justizielle Überprüfbarkeit der Ratsbeschlüsse zu institutionalisieren, eröffneten sich ebenso wenig.

Justizielle Grenzen für Sanktionen: Kadi et al.

Da weitere politische Vorstöße zur Zügelung der Ratsambitionen ausblieben, ging die Initiative an die Gerichte über. Eine Reihe wichtiger Urteile unterschiedlicher Rechtsinstanzen zwang die P5, ein paar Schritte rückwärts zu tun. Als der Rat 1999 mit seiner Taliban- und Al-Kaida-Resolution Sanktionen gegen Einzelpersonen verhängte, die mit Terrorismus in Verbindung gebracht wurden, löste dies eine Kraftprobe aus.²⁸⁴ Der Rat realisierte die Sanktionen, indem er eine Liste mit den Namen von Leuten erstellte, deren Vermögenswerte eingefroren werden und für die Reiseverbote gelten sollten. Die Resolution glich einem juristischen Albtraum. Sie sah keine Einspruchsmöglichkeiten für die aufgelisteten Personen vor: kein Gerichtsverfahren, keine Anhörung, keine Bekanntgabe von Gründen. Es gab nicht einmal eine Instanz, an die Beschwerden hätten adressiert werden können. Auf der Liste standen Namen, die dort aus undurchsichtigen Gründen platziert worden waren und von denen die meisten der Ratsmitglieder im Sanktionskomitee nicht wussten, warum sie dort standen. Gängige Eigennamen, auf die Tausende von Menschen hören, hatten Verwirrung gestiftet und schwere Vollstreckungsfehler bewirkt. In vielen Fällen fehlten elementare Informationen wie das Geburtsdatum, und Namensangaben waren unvollständig. Wie sich später herausstellte, enthielt die Liste sogar – aufgrund nie eingestandener Fehler – die Namen Verstorbener.²⁸⁵

284 Resolution 1267 des UN-Sicherheitsrats vom 15. Oktober 1999.

285 Quelle: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35512#.WDJS-fP9OU4.

Wie Russel Zinn, ein hochrangiger kanadischer Richter, später sagte, handelte es sich um eine „kafkaeske Situation“.²⁸⁶ Was die Sache noch verwickelter machte, war, dass die Vereinigten Staaten, die die meisten Namen auf die Liste setzten, dies aufgrund geheimer Informationen ihrer Nachrichtendienste taten. Entsprechende Namenshinweise steuerten auch die britischen Geheimdienste bei. Das Sanktionskomitee glaubte, beflissen wie üblich, die Namen ungeprüft akzeptieren zu müssen. Mehrere der betroffenen Personen beteuerten ihre Unschuld und legten schließlich bei verschiedenen Gerichten Beschwerde ein. Der wichtigste dieser Fälle war der eines saudischen Geschäftsmanns namens Yassin Kadi, der im Dezember 2001 in erster Instanz vor den Europäischen Gerichtshof kam. Yassin hatte seit 1999 auf der Schwarzen Liste gestanden.²⁸⁷

Im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens kam der EuGH schließlich 2008, sieben Jahre später, zu einer kreativen Entscheidung. Zwar ließ er dem Sicherheitsrat auf internationaler Ebene den Vortritt, doch verurteilte er die europäischen Ausführungsbestimmungen. Diese gewährleisteten kein ordentliches Verfahren und verstießen „gegen die Prinzipien, die zum Kernbestand der gemeinschaftlichen Rechtsordnung als solcher gehören“.²⁸⁸ Das bedeutete eine scharfe Zurechtweisung des Rates und stellte, von einer so gewichtigen Instanz stammend, dessen absolute Autorität in Frage. Zuvor war bereits ein vom Sekretariatsbereich für Rechtsangelegenheiten in

286 Der Text des Urteils mit zahlreichen unfreundlichen Kommentaren von Richter Zinn findet sich unter <http://v1.theglobeandmail.com/v5/content/features/PDFs/sudan.pdf>.

287 2006, als die Gerichte sich mit dem Fall Kadi und weiteren Fällen befassten, legte der Generalsekretär dem Sicherheitsrat einen Katalog starker Verfahrensvorschläge vor, die dieser allerdings nur schleppend – erst als er im Zuge der Gerichtsverfahren unter Druck geriet – und sehr einseitig umsetzte.

288 Vgl. Juliane Kolkott und Christoph Sobotta, *The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance*, in: „European Journal of International Law“, 23/4 (2012), S. 1015-1024. Vgl. auch Antonios Tzanakopoulos, *Kadi Showdown: Substantive Review of (UN) Sanctions by ECJ*, EJIL Talk! – Blog of the European Journal of International Law, 19.7.2013.

Auftrag gegebener Report zu dem Schluss gekommen, dass die Sanktionen internationale Standards eines ordnungsgemäßen Verfahrens („due process“) verletzen.²⁸⁹ Nun gab es also endlich eine rechtliche Bewertung, die der Erkenntnis Rechnung trug, dass der Rat missbräuchlich handelte und sich über geltendes Recht hinwegsetzte – und dass diese Praxis justizieller Überprüfung zugänglich war.

Eine Reihe weiterer aufsehenerregender Urteile diverser Gerichte zum gleichen Gegenstand verlieh der Kritik Nachdruck. Zu den bedeutendsten zählt das Urteil des kanadischen Bundesgerichtshofs im Fall Abdelrazik (2006). Richter Zinn rügte die Ratspraxis als „Verweigerung grundlegender Rechtsmittel“.²⁹⁰ Dann gab es das Nada-Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts (2007) und das Ahmed-Urteil des britischen Supreme Court (2010). All diese Urteile summierten sich zu einer juristischen Infragestellung des Sanktionsregimes. Dass mehrere bedeutende Gerichte gegen dessen Auswirkungen vorgingen, führte de facto zu seiner Annullierung. Im Ergebnis nahm der Rat (oder besser gesagt: nahmen die P3) einen Kurswechsel vor, indem er die Sanktionen durch mehrere aufeinanderfolgende Resolutionen schrittweise korrigierte.²⁹¹

289 Bardo Fassbender, *Targeted Sanctions and Due Process*, Berlin: Humboldt-Universität, März 2006.

290 Antonios Tzanakopoulos, *An Effective Remedy for Joseph K: Canadian Judge ‚Defies‘ Security Council Through Interpretation*, EJIL Talk!, 19. Juni 2009. Die Schärfe des kanadischen Urteils ist höchstwahrscheinlich auch eine Folge des berüchtigten Falles Arar. Ein unschuldiger Kanadier war von der Royal Canadian Mounted Police fälschlich als Terrorist eingestuft und bei einer Zwischenlandung in New York von US-Beamten festgenommen worden. Man hatte ihn dann heimlich nach Syrien „überstellt“ („renditioned“), wo er monatelang gefoltert wurde, bis man ihn wieder auf freien Fuß setzte. Nachdem eine Royal Commission den Fall untersucht hatte, räumte die kanadische Regierung ein, dass Arar „vollkommen unschuldig“ sei, entschuldigte sich und zahlte ihm eine hohe Entschädigungssumme. Obwohl der Sicherheitsrat in den Fall Arar nicht verwickelt war, verdeutlichte dieser Fall doch auf dramatische Weise, wie gefährlich Anschuldigungen sind, die nicht in einem ordentlichen Verfahren geprüft wurden.

291 Unter anderen durch Resolution 1904 vom 17. Dezember 2009.

Diese Korrekturen eröffneten Personen, deren Namen auf den Sanktionslisten standen, bessere Möglichkeiten, Einspruch einzulegen und „de-listed“ zu werden. Zunächst kreierte der Rat einen „Focal Point“, an den Betroffene sich wenden konnten. Später schuf er das Amt einer „Ombudsperson“, das der Generalsekretär – mit einjähriger Verspätung – 2010 mit Kimberly Prost, einer renommierten kanadischen Richterin, besetzte. Aufgabe der Ombudsperson war es, Beschwerden entgegenzunehmen, sie zu prüfen und dem Sanktionsausschuss Empfehlungen zu geben. Eine weitere Verbesserung verlieh den Beurteilungen der Ombudsperson mehr Gewicht: Ihre Empfehlungen werden danach, sofern der Ausschuss sie nicht binnen sechzig Tagen einmütig zurückweist, rechtswirksam.²⁹²

Erstmals waren die expansiven Machtansprüche des Rats somit rechtlich eingeschränkt worden. Aber Prost wurde ihre Arbeit nicht leicht gemacht. In Vorträgen und Unterhaltungen weist sie immer wieder darauf hin, dass ihr Amt finanziell kurzgehalten wird und weder über die für seine Ermittlungstätigkeit erforderliche Personalausstattung, noch über ausreichende institutionelle Unabhängigkeit verfügt.²⁹³ Der Sieg im Fall Kadi und in anderen Fällen war zwar bedeutsam, aber bei Weitem nicht der Durchbruch, dessen es bedürfte, um dem Ratshandeln solide rechtliche Grenzen zu setzen.

Im Gefolge der Kadi-Entscheidung dürfte es der Überlegung wert sein, wie und wieso Rechtsnormen in diesem Falle griffen, nachdem zuvor so viele Anläufe, die Ratspraxis juristisch überprüfbar zu machen, gescheitert waren. Es wirkt grotesk, aber der

292 Vgl. Resolution 1822 vom 30. Juni 2008, Resolution 1904 vom 17. Dezember 2009 und Resolution 1989 vom 17. Juni 2011.

293 So in diversen Privatgesprächen, unter anderen am 27. Mai 2011; vgl. auch ihren Brief an den Generalsekretär zum Ende ihres Mandats, Berichte aus dem Büro der Ombudsperson und den „Vorschlag der gleichgesinnten Staaten“ (Proposal of the Like-Minded States) vom 12. November 2015. Der Compendium Report über die Sanktionspolitik monierte kürzlich, dass die Ausstattung der Ombudsperson der „institutionellen Bedeutung [des Amtes] und dem Erfordernis seiner Unabhängigkeit“ nicht adäquat sei (S. 44).

Schutz einer Einzelperson bot, wie sich zeigte, einen eher Erfolg versprechenden Ansatz als zuvor alle Bemühungen, der enormen Zahl der von den harten Iraksanktionen des Rats (1990-2003) betroffenen Menschen zu helfen. Diese Sanktionen hatten, UNICEF-Berechnungen zufolge, bis 1998 nicht weniger als eine halbe Million Kinder das Leben gekostet, und die Gesamtzahl der von den Sanktionen betroffenen Menschen aller Altersgruppen über 14 Jahre lag weitaus höher. Gegen diese brutale Praxis gab es keinerlei Rechtsbehelf, und das, obwohl das Sanktionsregime im Grunde nur von zwei Ratsmitgliedern – den Vereinigten Staaten und Großbritannien – hartnäckig verfochten wurde. Solange kein regulärer Überprüfungsprozess existiert, gibt es nach wie vor keine Rechtsmittel zum Schutz der von Militäroperationen, die der Rat autorisiert, betroffenen Zivilisten – etwa in Kriegen wie denen in Afghanistan, im Irak und in Libyen.

Peacekeeping und Recht

Justizieller Druck auf den Rat erwächst auch aus der Frage, wie mit Fehlverhalten des bei Peacekeeping-Operationen eingesetzten Personals umzugehen ist. Ist es überhaupt möglich, beteiligte Peacekeeper zur Rechenschaft zu ziehen? Bekanntlich gab es eine Reihe schwerer Vergehen und Verbrechen, für die gegebenenfalls auch die Einsatzführung haftbar zu machen wäre. Doch bisher hat der Sicherheitsrat Peacekeeping-Aktivitäten gegen derlei Peinlichkeiten abgeschirmt und dafür gesorgt, dass UN-Reaktionen sich auf Äußerungen des Bedauerns beschränkten. Offiziell untersteht Peacekeeping-Personal weiterhin der eigenen nationalen Befehlskette, und es obliegt den Behörden des Herkunftslandes, zu ermitteln und zu bestrafen – doch das geschieht so gut wie nie. Also

stehen Peacekeeper gewissermaßen außerhalb der Rechtsordnung und der Reichweite des humanitären Völkerrechts – ein Albtraum für alle, die Rechenschaft einfordern wollen.

Im vollen Bewusstsein sowohl der Sicherheit vor möglicher Strafverfolgung, die ihre Einsatzkräfte unter diesen Umständen genießen, als auch der geringen Zahl an solchen Einsätzen beteiligter US-Bürger entschieden sich die Vereinigten Staaten, eine weitere Hürde gegen die justizielle Belangbarkeit ihrer Peacekeeper zu errichten. Als im Jahre 2002 der Internationale Strafgerichtshof gegründet wurde, verlangten die USA, dass der Sicherheitsrat pauschal die Immunität von Peacekeeping-Personal aus Ländern, die an dem Gericht nicht beteiligt sind (wie die USA selbst, aber auch Russland und China), vor Strafverfolgung durch den IStGH garantieren solle. Die Begründung war, dass der neue Gerichtshof ansonsten US-Bürger einer „politisch motivierten“ internationalen Rechtsprechung unterwerfen könne. Für den Fall, dass der Sicherheitsrat dem Schutz der Vereinigten Staaten vor möglichen IStGH-Urteilen nicht zustimmen sollte, drohten diese künftig alle Peacekeeping-Missionen der Vereinten Nationen durch ihr Veto zu blockieren. Widerstrebend gab der Rat diesem erpresserischen Verlangen nach und verabschiedete im Juli 2002 eine Resolution, die eine zwölfmonatige Blanko-Immunität garantierte.²⁹⁴ Obwohl viele Ratsmitglieder über die Washingtoner Drohung aufgebracht waren, ging die Resolution widerspruchslos durch.

Ein Jahr später setzten die Vereinigten Staaten die Veto-Drohung erneut – und wiederum erfolgreich – ein, um die Immunitätsregelung verlängern zu lassen.²⁹⁵ Allerdings gab es diesmal stärkeren Widerstand, denn die USA hatten gerade widerrechtlich den Irak besetzt, was ihr Verlangen nicht gerade populärer machte.

294 Resolution 1422 des UN-Sicherheitsrats vom 12. Juli 2002.

295 Resolution 1487 des UN-Sicherheitsrats vom 12. Juni 2003.

Die meisten Mitgliedstaaten waren hochgradig verärgert über die wiederholten Drohungen, das UN-Peacekeeping zu blockieren. Als das Thema im Juli 2004 zum dritten Mal auf die Tagesordnung kam, stießen die USA international auf überwältigenden Widerstand. Die Folter von Häftlingen im Irak und in Guantanamo, die Verschleppung von Gefangenen in Geheimgefängnisse und andere US-Verstöße gegen internationale Rechtsnormen hatten Washingtons Position untergraben. Diesmal gaben die USA klein bei, um das Vorhaben dann 2007 gänzlich fallen zu lassen. Doch trotz dieser Konzession an die Legalität hatte der extreme US-Druck auf die IStGH-Rechtsprechung seine Funktion insofern schon erfüllt, als der Gerichtshof nachdrücklich gewarnt war, sich nicht mit den Mächtigen anzulegen.

Alles in allem konfrontiert der Sicherheitsrat uns mit einer alarmierenden Bilanz überaus parteiischer Rechtsschaffung und -anwendung, der Rechtsvermeidung und des Rechtsbruchs. Dabei könnte der Rat überhaupt nicht funktionieren, würde er der Welt nicht den Eindruck vermitteln, dass sein Handeln sich im Wesentlichen im Rahmen von Rechts- und Gesetzestreue bewegt. In der Praxis aber lehnt er es unter der Vorherrschaft der P5 ab, sich an diese Grundvoraussetzung legitimer Governance zu halten. Mit seinem enormen Tätigkeitsspektrum und seinem unersättlichen Machthunger wirkt der Rat auf immer regelwidrigere und despotischere Art als „Richter in eigener Sache“ – so als stände er über dem Recht.

Ratsreform: ein gewundener Weg

Seit dem Ende des Kalten Krieges hält die Auseinandersetzung um eine Reform des Sicherheitsrats an. Während der Rat seine Aktivitäten Anfang der 1990er Jahre drastisch ausweitete, schalteten sich viele Staaten, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaftler in die Reformdebatte ein und drängten auf demokratischen Wandel. Wie der Rechtsgelehrte Thomas Franck 1992 schrieb, „wird der Ruf nach institutioneller Reform umso dringlicher“, je mehr „der Rat diese sehr weit reichenden Machtbefugnisse einsetzt, besonders wenn darüber kein breiter Konsens besteht“.²⁹⁶

Am 11. Dezember 1992 rief die UN-Generalversammlung die Mitgliedstaaten auf, schriftliche Überlegungen zur Ratsreform einzureichen.²⁹⁷ Im ersten Halbjahr 1993 folgten achtzig Staaten der Aufforderung, manche auf äußerst kritische Weise. Im darauf folgenden Jahr richtete die Generalversammlung eine Arbeitsgruppe zur Ratsreform ein – mit den Schwerpunkten Mitgliedschaft im Rat und Arbeitsmethoden desselben.²⁹⁸ Im Mai 1994 fand in New York eine – präzedenzlose – NGO-Konferenz zur Ratsreform statt, auf der als einer der Hauptredner der Präsident der Generalversammlung sprach.²⁹⁹ Neuseelands UN-Botschafter Colin Keating berichtete den Konferenzteilnehmern, die Ratspraktiken seien „ausgesprochen primitiv“.³⁰⁰ Im September erklärte der

296 Franck, Thomas M., 'The Powers of Appreciation: Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?', in: „American Journal of International Law“, 86/2, S. 524.

297 Dokument A/R47/62 der UN-Generalversammlung.

298 Die offizielle Bezeichnung der Arbeitsgruppe lautet: Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other matters Related to the Security Council (sinngemäß etwa: unbefristet tätige Arbeitsgruppe zur angemessenen Repräsentativität und zahlenmäßigen Vermehrung der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und zu anderen mit dem Sicherheitsrat zusammenhängenden Fragen, d. Übs.).

299 Ein Bericht über die NGO-Konferenz findet sich in James A. Paul, Security Council Reform: arguments about the future of the UN system (New York: Global Policy Forum, 1994).

300 Äußerungen am Rande der NGO-Konferenz zur Sicherheitsratsreform, zitiert nach der Video-Aufzeichnung, in: Paul, Security Council Reform, S. 12.

mexikanische Botschafter Victor Flores Olea vor der Generalversammlung, die Ständige Mitgliedschaft sei „obsolet“.³⁰¹

Seither hat die Generalversammlung sich unter enormem Zeit- und Kraftaufwand unermüdlich für eine Ratsreform eingesetzt. Manche Vorschläge, darunter der einer Reform der Ratszusammensetzung, bedürfen einer Änderung der UN-Charta. Diese würde eine Zweidrittelmehrheit der Generalversammlung erfordern, gefolgt von einer Zweidrittelmehrheit in allen Parlamenten der Mitgliedstaaten – und müsste natürlich mit dem Vetorecht der P5 rechnen.³⁰² Die Mitglieder der Generalversammlung sind sich dieser hohen Hürde wohl bewusst, und doch haben sie Hunderte von spezifischen Vorschlägen geprüft und alljährlich lebhaft Debatten über die Problemlage geführt.

Inspiziert wurde die Generalversammlung dabei von Gewählten Mitgliedern aus den Reihen des Rats, die sich, wie wir sahen, aktiv und öffentlichkeitswirksam für die Schaffung einer demokratischeren und effektiveren Institution eingesetzt haben. Die Botschafter Somavia, Monteiro, Keating und viele andere bereits erwähnte haben für die Entwicklung wirkungsvollerer Arbeitsmethoden des Rats und für eine Korrektur zumindest der schlimmsten Auswüchse der P5-Praxis gekämpft. Gleichzeitig sind Gerichte, Richter und Rechtswissenschaftler der Vorstellung, dass der Rat über dem Recht stehe, entgegengetreten und haben versucht, dessen rechtswidrigen Exzessen Grenzen zu setzen. Die Richter Bedjaoui, Zinn, Prost und viele andere haben sich um die Rechtsbindung der Ratsarbeit und deren Festigung bemüht. Und im UN-Sekretariat sind im Lauf der Jahre zahlreiche unabhängig denkende Amtsträger aus aller Welt engagiert für mehr institutionelle Demokratie und weniger Ratshegemonie eingetreten, Leute wie Erskine Childers, Mary Robinson

301 Rede vor der UN-Generalversammlung am 13. September 1994.

302 Charta der Vereinten Nationen, Artikel 108.

oder Hans von Sponeck und viele andere. Auch unter den militärisch Verantwortlichen von Peacekeeping-Missionen gibt es Männer, die sich mutig für die einsetzen, zu deren Schutz sie entsandt werden, die Generäle Dallaire und Bacellar beispielsweise.

Ferner wären eine Reihe von NGOs und deren UN-Repräsentanten zu nennen, die sich für Ratsreform und Wandel einsetzen, manchmal in engem Kontakt mit den E10 und Mitgliedern der Generalversammlung. Das Global Policy Forum hat die NGO-Arbeitsgruppe zum Thema Sicherheitsrat gegründet und von Partnerschaften mit dem UN-Büro der Quäker, den Ärzten ohne Grenzen, dem Weltkirchenrat, der Dag Hammarskjöld Foundation und vielen anderen profitiert. Think-Tanks wie Security Council Report und das International Peace Institute haben ihrerseits erheblich zur Weitung des Blicks auf die Ratsarbeit beigetragen.

Engagierten Wissenschaftlern und Publizisten verdanken wir kritische Analysen der Ratsaktivitäten und wichtige Beiträge zu der Debatte, wie der Rat beschaffen sein sollte und wie seine Arbeit effektiver und gerechter zu gestalten wäre. Auch kenntnisreiche Journalisten wie der unermüdliche Thalif Deen sind hier zu nennen.

Die Reformbewegung hat zahlreiche innovative Überlegungen eingebracht. Viele Vorschläge zielen darauf, dass der Rat ein breiteres Konfliktspektrum ins Auge fasst. Zu nennen wären da unter anderen Initiativen wie „Children in Armed Conflict“, „Conflict Prevention“, „Peace-building“, „Protection of Civilians“, und „Non-Violent Protection“. Botschafter Anwarul Chowdhury brachte „Women and Peace and Security“ auf den Weg, indem er den Rat zu seiner berühmten Resolution 1325 und zur Bekräftigung der zentralen Rolle von Frauen bei der Friedensstiftung bewegte. Auch im Bemühen darum, die Sanktionspolitik des Rates in einen regelbasierten Prozess zu überführen, tat Chowdhury sein Bestes. Des Weiteren sind die intensiven Anstrengungen, die progressive Gelehrte und

Juristen zur Reform des Sanktionsregimes unternommen haben, hier zu erwähnen.

Bei einem der interessantesten Reformvorstöße ging es um die despotischen Arbeitsmethoden des Rats. Eine S5 genannte Fünfergruppe kleinerer Mitgliedstaaten trug mit ihrer Initiative dazu bei, die schlimmsten Auswüchse der P5-Kontrolle über die Operationen des Rats ans Licht zu bringen. Mit detaillierten Untersuchungen und einem maßvollen „Shaming“-Prozess bemühte sie sich, einige der Kontrollmechanismen zu lockern.³⁰³ Die S5, die von 2005 bis 2011 bestanden, lösten sich schließlich wieder auf, aber andere ergriffen die Stafette in Gestalt der „Accountability, Coherence and Transparency Group“ alias ACT Group, die 27 Staaten 2015 bildeten. Sie haben bereits einen „Code of Conduct“ – einen Verhaltenskodex – für den Rat vorgeschlagen.³⁰⁴ Japan, das innerhalb des Rates beharrlich für so etwas geworben hat, warf sein Gewicht in die Waagschale und unterstützt den Vorstoß.³⁰⁵

Auch Regionalorganisationen haben den Rat an seine über New York hinausreichenden Kooperationspflichten erinnert. Insbesondere die Afrikanische Union steht in einem kontinuierlichen Dialog mit dem Rat über die vielen Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent und übernimmt gelegentlich Partnerschaften mit Peacekeeping-Initiativen.

Unterdessen kümmert sich die Generalversammlung um ein breites Problemspektrum. Sie drängt den Rat, seine Kommunikations- und Konsultationsbeziehungen zum „Rest“ der UN-Mitglieder

303 Die Gruppe der S5 bestand aus Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapur und der Schweiz. Eine Erörterung ihrer Initiativen und Enttäuschungen findet sich bei Wenaweser, Working Methods, in: Von Einsiedel, Security Council, S. 175-194.

304 Jessica Kroenert, ACT Group Formally Launches Security Council Code of Conduct, Center for UN Reform Education, New York, 26. Oktober 2015.

305 Wie bereits erwähnt hat Japan seine häufige Mitgliedschaft im Rat dazu genutzt, einen Text über die Arbeitsmethoden des Rats auszubauen und zu aktualisieren, der in Gestalt der UN-Dokumente S/2006/507 und S/2010/507 veröffentlicht wurde.

zu verbessern. Sie hat ihn aufgefordert, die Qualität seiner Jahresberichte zu verbessern, sich enger mit den Ländern, die Truppen stellen, abzustimmen und mehr Transparenz herzustellen, indem er mehr öffentliche Sitzungen abhält. In den Debatten der Generalversammlung gibt es immer wieder Wortmeldungen, welche die exzessiven Machtansprüche der P5 und den Veto-Missbrauch thematisieren. Vor allem geht es darum, wie die Zusammensetzung des Rates reformiert werden könnte.

Da es schwierig ist, die Charta zu ändern, hat die Generalversammlung keine grundlegenden Reformvorschläge gemacht, sondern sich auf interessante Initiativen bescheideneren Zuschnitts beschränkt. Sie verfügt dabei über einige wenig genutzte, aber durchaus bemerkenswerte Befugnisse. Mehrfach hat sie im Laufe der Jahre auf die „Uniting for Peace Resolution“ zurückgegriffen, eine Methode, bei der eine Frage, die eigentlich unter die Jurisdiktion des Rates fällt, sofern dieser durch Vetos blockiert ist, von der Generalversammlung aufgegriffen wird.³⁰⁶ Diese befasst sich auch sonst mit wichtigen Friedens- und Sicherheitsfragen und folgt dabei Rechtsauslegungen, die dem Rat zwar eine „Primär“- , aber keine „Exklusiv“-Verantwortung zubilligen.³⁰⁷

Regelmäßig setzt die Versammlung sich mit einer ganzen Reihe friedensrelevanter Themen auseinander, Menschenrechtsfragen beispielsweise oder Entwicklung, Völkerrecht und Abrüstung – Themen, die sich häufig mit denen des Rats überschneiden, oft aber im Plenum der Mitgliedstaaten viel gehaltvoller erörtert werden. Die beharrliche und gelegentlich durchaus produktive Beschäftigung der Generalversammlung mit Fragen der Abrüstung – auch der atomaren Abrüstung – steht in scharfem Kontrast zu der

306 Vgl. Sievers, Security Council, S. 574-584, und Security Council Report, Security Council Deadlocks and Uniting for Peace, Oktober 2013.

307 Sievers, ebd.

beschämend defizitären Bilanz des Rates in diesem friedenspolitischen Schlüsselsektor.

Mittlerweile befasst die Generalversammlung sich mit der „Wiederbelebung“ der eigenen Rolle. In diesem Zusammenhang hat sie ihren Anteil an der Verantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bekräftigt.³⁰⁸ 2015/2016 kam sie einen bescheidenen Schritt vorwärts, als sie das Verfahren zur Wahl des Generalsekretärs geringfügig verbessern konnte. Es gelang ihr auch, die Position der Gewählten Mitglieder im Rat zu stärken. Sie erreichte, dass die Wahl neuer Mitglieder jetzt sechs und nicht lediglich, wie bisher, zwei Monate vor Amtsantritt angesetzt wird, was die Neugewählten befähigt, dann sofort voll in die Ratsarbeit einzusteigen und auch vorher mehr aus der voraufgehenden Beobachterrolle bei Ratssitzungen zu machen. Und natürlich bietet die Generalversammlung den Mitgliedstaaten stets eine Plattform, auf der sie – ungehindert durch die unter strenger P5-Kontrolle stehende Ratsagenda – ihre spezifischen Anliegen zur Sprache bringen können.

Viele Vorsitzende der Generalversammlung haben sich um Konsensbildung und um die Förderung bestimmter Reformvorhaben bemüht. 1997 legte der aus Malaysia stammende Versammlungspräsident Razali Ismail einen wichtigen Plan vor, unter dessen zahlreichen Aspekten im Rückblick einer besonders interessiert: die deutliche Sprache in Sachen Veto. Eine „überwältigende Mehrheit der Mitgliedstaaten“, hieß es da unzweideutig, „betrachtet den Vetogebruch im Sicherheitsrat als anachronistisch und undemokratisch und fordert, das Vetorecht abzuschaffen“.³⁰⁹ Andere Vorsitzende der Generalversammlung haben diese Tradition fortgesetzt und im Reformprozess, sowohl was die Zusammensetzung

308 GA Resolution der UN-Generalversammlung 68/307, Absatz 6.

309 In einem Paper vom 20. März 1997, das die Form einer Resolution annahm.

des Rates betrifft als auch im Hinblick auf dessen Arbeitsmethoden, eine wichtige Rolle gespielt.

Über alledem lag stets der dunkle Schatten der P5, die geräuscharm, aber entschieden gegenhielten und überzeugt waren, dass die Generalversammlung kein Recht habe, sich in ihre Angelegenheiten einzumischen und ihnen zu sagen, wie die Ratsgeschäfte zu führen seien. Die P5 bedienen sich bei ihrer Blockade der Generalversammlung sämtlicher Sondervollmachten und Privilegien, die sie im Laufe der Zeit akkumuliert haben. Stützen können sie sich dabei letztlich immer auf ihr Recht, institutionellen Wandel per Veto zu verhindern, und ihre Vormachtstellung im Rat, die beide in der Charta verankert sind. Diese Vorrechte erweisen sich – untermauert durch die wirtschaftliche und militärische Macht der P5 – als ernste Reformhindernisse.

Permanenz-Aspirationen als Spaltpilz

Ernste Reformhindernisse erwachsen aber auch aus der Unfähigkeit der anderen 188 Mitgliedstaaten, sich zusammenzuschließen, um vereint gegen die Vormachtstellung der P5 vorgehen zu können. Das liegt vor allem an der heftigen Kontroverse darüber, wer neu in den Rat einziehen sollte. Die sogenannten Rising Powers oder Aufstrebenden Mächte wollen selbst Ständige Mitglieder werden – und an der Ratsoligarchie teilhaben. Diese Länder, die das Potenzial hätten, wesentliche Reformen durchzusetzen, haben die Reformdebatte gekapert, um ihren eigenen Aufstieg in den Status der Permanenz zu betreiben. Zu den Aspiranten zählen Deutschland und Japan, Indien und Brasilien, Südafrika und Nigeria. Sie beharren eigensüchtig darauf, dass sie selbst der Schlüssel zu einem anderen, gerechten Sicherheitsrat seien, der friedensförderlich wirkt.

Die Bewerber berufen sich auf diverse Qualitäten, die ihren Anspruch auf ständige Mitgliedschaft im Rat rechtfertigen sollen – hohe Beiträge zum UN-Etat, zahlreiche Bevölkerung, demokratische Regierungsweise und regionale Diversität. Allerdings sprechen solche Argumente nicht für alle Kandidaten gleichermaßen – beispielsweise wäre ein Sitz für Deutschland kein Beitrag zur regionalen Diversifizierung. Doch zusammengenommen qualifizieren die genannten Vorzüge die betreffenden Länder durchaus für Ratssitze als Gewählte Mitglieder – nicht aber für die diskreditierte Ständige Mitgliedschaft. Diese für sich zu beanspruchen, sei ein „realistischer“ Reformansatz, behaupten die Aspiranten. In Wirklichkeit ist dieser Ansatz, wie sich gezeigt hat, alles andere als realistisch. Die P5 lassen sich nicht dazu erweichen, sie in ihren inneren Kreis aufzunehmen. Und die Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung, die sie für eine Änderung der Charta in ihrem Sinne benötigen, vermag keiner der Aspiranten zusammenzubringen. Regionale Rivalen widersetzen sich. Italien arbeitet gegen einen deutschen P-Sitz, Südkorea und China gegen einen japanischen, und ebenso wenig gönnt Argentinien Brasilien eine solche Rangerhöhung. Ägypten, Nigeria und Südafrika konkurrieren um die erhofften zwei P-Sitze für Afrika. An dieser komplizierten politischen Geometrie scheitern bis auf Weiteres alle Aspiranten.

Den Rat um die sechs vorgeschlagenen Neumitglieder zu erweitern, alle mit Vetorecht, würde das Gremium in eine unmögliche Blockadekonstellation versetzen. Mit mehr als doppelt so vielen Vetomächten wie bisher, von denen jede einzelne ihre Sonderinteressen pflegen und die Ratsmaschinerie für die eigenen Zwecke instrumentalisieren würde, könnte der Rat kaum noch etwas ausrichten. Darüber hinaus erwachsen aus den vielfältigen Privilegien, die die P5 im UN-System genießen, eine Reihe weiterer Probleme. Würden die neuen Ständigen Mitglieder auch im Internationalen

Gerichtshof eigene Richterposten beanspruchen? Oder sich im Sekretariat eigene Lehnsgüter einrichten?

Den erhofften Aufstieg im Blick hüten die Aspiranten auf Ständige Sitze sich, das problematische Permanenzprinzip in Frage zu stellen, und dämpfen auch ihre Kritik am bestehenden System. Sie biedern sich den P5 an, um einem etwaigen Veto vorzubeugen – falls und wenn ihre Kandidatur entscheidungsreif werden sollte. Diese Anbieterei hält jetzt schon über zwanzig Jahre an und hat statt der dringend erforderlichen breiten Strategiedebatte im Gegenteil eine politische Engführung bewirkt. In den letzten Jahren haben die Aspiranten sich im Rat, wenn sie eine Amtsperiode als Gewählte Mitglieder absolvierten, durchweg unauffällig und wenig inspirierend verhalten. Auf diesem Wege lässt sich eine konstruktive Erneuerung des Sicherheitsrats gewiss nicht erreichen.

Jahrelang hat die Kampagne für die Erweiterung des Rats um neue Ständige Mitglieder alle anderen Reformdebatten in den Schatten gestellt. Sie hat dem Ringen um ernst zu nehmende institutionelle Alternativen Kraft geraubt. Der eigentliche Reformprozess musste darunter leiden, dass die Unterstützung der Kandidatenstaaten und ihrer Verbündeten fehlte. Auf sich allein gestellt, in Ermangelung solch mächtiger Partner, können die kleineren Staaten gegen die Vorherrschaft der P5 wenig ausrichten. In den frühen Reformjahren dachten manche Beobachter, die Aspiranten würden bald die Aussichtslosigkeit ihres Bestrebens erkennen und sich daraufhin mit der Mehrheit der UN-Mitgliedsländer zusammentun, um Druck für eine echte Transformation zu machen. Von einer solchen Wende ist bisher wenig zu sehen, aber sie wäre immerhin möglich.

Bis dahin bleibt es bei einem Suchprozess nach Erfolg versprechenden Pfaden in Richtung Reform, in dem es auf das Zusammenwirken wichtiger UN-Mitglieder ohne Permanenz-Ambitionen wie Italien, Spanien, die Niederlande, Schweden, Korea, Indonesien,

Ägypten, Mexiko und Argentinien mit dem Rest demokratisch orientierter Mitgliedstaaten ankommt. Deutschlands Eliten sind in der Frage, ob eine permanente Präsenz im Rat erreichbar und wünschenswert wäre, seit langem geteilter Meinung. Das Land könnte sich entscheiden, seine Kandidatur abzusagen und sich an die Spitze der Bewegung setzen, die das Permanenzprinzip grundsätzlich in Frage stellt. Die Reforminitiativen der vergangenen fünfundzwanzig Jahre haben gezeigt, auf welchem Wege es vorangehen könnte, gleichzeitig aber auch das Verhinderungspotenzial der P5 enthüllt. Es ist an der Zeit, eine weltweite Bewegung für die Transformation des Rats und die Erneuerung der Vereinten Nationen in Gang zu bringen.

**Endlich
Bewegung?
Aufbruch zu einer
demokratischen
Transformation**

Seit über siebenzig Jahren begnügen die Staaten dieser Welt sich – mehr oder weniger widerwillig – mit einem Sicherheitsrat, dessen Regelungen den meisten von ihnen häufig missfallen. Das Gremium ist mit beispiellosen Machtbefugnissen ausgestattet, und seine Entscheidungen waren stets „bindend“ für sie – Rechtsakte, die befolgt werden mussten. Dabei hat der Rat wenig Rücksicht auf ihre Wünsche und Bedürfnisse genommen. Seine Handlungen entzogen sich ihrem politischen Einfluss oder der Notwendigkeit förmlicher Zustimmung. Heute leben wir in einer gewaltanfällig, durch den sich beschleunigenden Klimawandel existenziell bedrohten Welt. Sie bedarf einer weitaus effektiveren und besser legitimierten Institution zur Friedenssicherung. Wie könnte die Reform aussehen, die angesichts des Widerstands der P5 durchsetzbar wäre, und wie könnte das geschehen?

Siebenzig Jahre nach seiner Gründung hat der Rat es mit einer radikal anderen Weltlage zu tun – mit einer Situation, deren Bewältigung viel mehr und ganz anderes als die traditionelle zwischenstaatliche Diplomatie und Machtkalküle der Art erfordert, wie die P5 sie praktizieren. Wir müssen uns deshalb unbedingt fragen, wie die zu diesem Zweck benötigte Institution wirklich beschaffen sein sollte und wie wir die erforderlichen Veränderungen zustandebringen.

Institutionen werden für gewöhnlich erst dann reformiert, wenn radikal veränderte Umstände den Veränderungsdruck unwiderstehlich machen. Dann erweist sich, dass das Beharrungsvermögen der alten Strukturen geringer ist als es zuvor erschien. Was heute als „permanent“ gilt, kann urplötzlich ins Wanken kommen, wenn neue Herausforderungen nicht aufzuhalten sind und sich unerwartete Chancen eröffnen.

Wenn wir uns für einen zukunftstauglichen Sicherheitsrat einsetzen wollen, müssen wir all die kleinen Reformschritte der vergangenen Jahre bekräftigen und fortsetzen, zugleich aber viel

anspruchsvoller auf das Ziel einer durchgreifenden Transformation hinarbeiten. Vorsichtiger Pragmatismus wird nicht genügen. Um voranzukommen brauchen wir nicht allein Unterstützung „von oben“, sondern auch – und ganz besonders – internationale Bürgerbewegung und politische Solidarität. Viele Intellektuelle, Politiker und soziale Bewegungen müssen zusammenfinden und sich dieser großartigen Aufgabe annehmen. Eine wahre Flutwelle grenzüberschreitenden Veränderungswillens oder, anders gesagt, transnationaler Reformpolitik ist nötig – um den Tendenzen zu engstirnigem Nationalismus oder Unterordnung unter die mächtigsten aller Staaten entgegenzuwirken und sie schließlich zu überwinden.

Kurzfristig sind Schritte möglich, die keinen Umsturz und keine Revision der Charta erfordern. Dabei kommt der Generalversammlung eine wichtige Rolle zu. Sie sollte ihre Machtbefugnisse und ihre besondere, weil universale Legitimität bekräftigen und nutzen. Ein bedeutender Schritt wäre es, vom Rat zu fordern, dass zur Wahl des Generalsekretärs mehr als ein Kandidat aufgestellt wird, und darauf zu pochen, dass in diesem Wahlprozess künftig kein Veto mehr eingelegt werden darf. Die Generalversammlung könnte auch häufiger von den Möglichkeiten des „Uniting-for-Peace“-Verfahrens Gebrauch machen und sich weigern, an der „Tradition“ der gesetzten P5-Richter im IGH bedingungslos festzuhalten. Desgleichen könnte sie Mitgliedstaaten dazu ermutigen, die Möglichkeiten, der Ratsmacht rechtliche Grenzen zu setzen, auszutes-ten, indem sie geeignete Streitfälle dem Gerichtshof unterbreiten. Und schließlich könnte die Generalversammlung selbstbewusster mit ihren Budgetrechten umgehen – etwa die Zustimmung zu bestimmten Haushaltsposten verweigern, um die schlimmsten Auswüchse der P5-Methoden und -Verfahren im Rat zu beschneiden. Solche Fortschritte wären durchaus möglich, doch erfordern sie Engagement, Vorstellungskraft und Koordination.

Gleichzeitig könnten innerhalb des Rates die E10 – auch ohne dass dafür erst die Charta geändert werden müsste – ihren einstigen Reformwillen auffrischen und neue Vorstöße der Art unternehmen, die zwischen 1990 und 2005 so alltäglich war. Sie müssen ihre Stimme erheben und despotische Akte der P5 beim Namen nennen. Auch sollten sie sich weit über die kleine Welt am East River hinaus an globale Öffentlichkeiten wenden und die dafür erforderlichen Kommunikationsformen finden. „Aufstrebende“ Mächte sollten sich ebenso wie die wohl-etablierten „Mittelmächte“ entschließen, ihnen dabei Schutz und öffentliche Unterstützung zu gewähren. Die E10 könnten sogar so weit gehen, ihre Zustimmung zu Ratsentscheidungen davon abhängig zu machen, ob bestimmte Reformen realisiert werden. Solche Schritte erfordern politischen Mut und Initiativgeist, sind aber durchaus nicht unmöglich. Hier kommt es auf Überzeugung und Vorstellungskraft an.

Weit gesteckte Ziele

Wer durchgreifende Reformen will, muss sich weitreichende Ziele setzen – Ziele, für die es visionären Denkens bedarf und der Bereitschaft, die Charta zu vervollkommen. Die Anziehungskraft solcher Ziele könnte in der Weltöffentlichkeit die Begeisterung und den Kampfgeist mobilisieren, mit der sich die Vereinten Nationen wieder zur Sache des Volkes machen ließen. Ziele dieser Art wären zweifellos die Abschaffung des Vetos und des Permanenzprinzips mitsamt der inakzeptablen und anachronistischen Privilegien, die es den „Ständigen“ verschafft. An die Stelle der permanenten Präsenz bestimmter Mächte könnte eine längere Amtszeit Gewählter Mitglieder und womöglich sogar ein System permanenter Vertretung von Regionalorganisationen treten. Hinzukommen könnte

ein durch Charta-Ergänzung zu schaffendes System justizieller Überprüfung der Ratstätigkeit durch den IGH, wobei es ganz generell darum geht, den Rat unter die „rule of law“ zu stellen. Des Weiteren sollten Formen dafür entwickelt werden, Volkes Stimme im Rat hörbar zu machen, möglicherweise durch eine eigene Konsultativkammer. Radikaler Verbesserung bedarf die Zusammenarbeit von Rat und Generalversammlung, unter Einbeziehung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), damit alle Nationen an der UN-Arbeit für Frieden und Sicherheit teilhaben können.

Wir müssen einen Rat schaffen, der gewaltträchtige, repressive Formen der „Friedensstiftung“ meidet. Es bedarf einer Kooperation zwischen Rat und Generalversammlung, die wirtschaftliche Entwicklung als Friedensarbeit begreift. Der reformierte Rat sollte zudem ernsthafte Abrüstungsinitiativen ergreifen, um wiedergutzumachen, dass er auf diesem Felde in der Vergangenheit furchtbar versagt hat.

Um derart ambitionierte Ziele zu erreichen, bedarf es der Bildung eines politischen Blocks, der bewusst organisiert werden und aus der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten, einigen der Sicherheitsratskandidaten sowie einer weltweiten Bürgerbewegung bestehen sollte, die auf Reformen drängt und sich aktiv in das UN-Geschehen einschaltet. Nötig ist auch, dass das Projekt in der Bevölkerung der P5-Länder selbst deutlichen Rückhalt findet, um den regierungsamtlichen Widerstand derselben zu dämpfen und die betreffenden Regierungen möglicherweise am Ende sogar dazu zu bringen, den Reformprozess zu unterstützen. Das alles ist nur in einem Geist weltweiter Zuversicht, Kreativität und Solidarität möglich. Nötig sind Mut, Entschlossenheit, guter Wille und Internationalismus, verschmolzen zu einem festen Veränderungswillen. Es ist unerlässlich, das Projekt der UN-Erneuerung auf breitester Basis anzupacken – zielbewusst und zukunftsfreudig. Eine solche Bewegung

wäre ein kraftvolles Antidot gegen den Nationalismus und gegen das engstirnig-partikularistische Denken, die Einigkeit, Frieden, ja selbst das Überleben der Menschheit global bedrohen.

Der Reform- und Erneuerungsprozess kann viele Instrumente nutzen, große internationale Konferenzen, Öffentlichkeitskampagnen, Großkundgebungen, Gerichtsverfahren, NGO-Initiativen, abgestimmte Redebeiträge in der Eröffnungssitzung der Generalversammlung, öffentliche Erklärungen der E10 oder einzelner Ratsmitglieder – und viele mehr. Ein neuer Sinn dafür, was möglich wäre, muss in den Völkern erwachen. Klugen Politikern dürfte auf dem Weg zu einem ganz neuen Sicherheitsrat und einer ebenso neuen Art, Frieden und Sicherheit auf globaler Ebene ins Auge zu fassen, viel Nützliches einfallen.

So können wir die Fehler der Vergangenheit korrigieren und eine Welt schaffen, in der endlich echter Friede und Fortschritt möglich werden.

Danksagung

Für die Hilfe und Ermutigung, mit denen meine Kollegen im Global Policy Forum – Vorstandsmitglieder, Mitarbeiter und Praktikanten – meine Arbeit über den UN-Sicherheitsrat begleitet haben, möchte ich ihnen allen danken. Insbesondere gilt mein Dank Céline Nahory, die zahlreiche Studien über den Rat und verwandte Fragen mit mir gemeinsam verfasst und zu diesem Projekt ebenfalls viel beigetragen hat. Auch den großzügigen Spendern und Geldgebern sowie den vielen NGO-Kollegen, mit denen ich in der NGO-Arbeitsgruppe über den Sicherheitsrat so fruchtbar zusammenarbeiten konnte, und den zahlreichen Botschaftern, Delegationsmitgliedern und UN-Mitarbeitern, die mir im Laufe der Jahre ihre Zeit geopfert haben, möchte ich meine Anerkennung aussprechen – ganz besonders denen, die daran arbeiten, den Sicherheitsrat zu einer demokratischeren, effektiveren und friedensstiftenden Institution zu machen. Und schließlich danke ich allen, die an dieser Untersuchung mitgewirkt haben, vor allem denen, die das vorliegende Paper gegengelesen und kommentiert haben. Viele Menschen aus vielen Ländern haben dieses Projekt zu einem kooperativen, internationalen und persönlich bereichernden Erlebnis gemacht.

**Auf dem Weg zu globalen
Unternehmensregeln.
Der „Treaty-Prozess“ bei den Vereinten
Nationen über ein internationales
Menschenrechtsabkommen zu
Transnationalen Konzernen und
anderen Unternehmen**

Jens Mertens und Karolin Seitz
August 2016

**China allein zu Haus.
Das Reich der Mitte in der globalen
Weltordnung**

Ho-fung Hung
Februar 2016

**„Wir, die Völker“?
Die Vereinten Nationen im siebzigsten Jahr
ihres Bestehens**

James A. Paul
Oktober 2015

**Der Klimawandel und die große
Tatenlosigkeit.
Neue gewerkschaftliche Perspektiven**

Sean Sweeney
September 2014



**ROSA
LUXEMBURG
STIFTUNG**
NEW YORK OFFICE

Website: rosalux-nyc.org

Facebook: [rosaluxnyc](https://www.facebook.com/rosaluxnyc)

Twitter: [@rosaluxnyc](https://twitter.com/rosaluxnyc)

Flickr: [rosaluxnyc](https://www.flickr.com/photos/rosaluxnyc/)

Instagram: [rosaluxnyc](https://www.instagram.com/rosaluxnyc/)

Die Füchse im Hühnerhof

Oligarchie und globale Machtausübung im Weltsicherheitsrat

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist ein mysteriöses Gremium, dessen Arbeit der Öffentlichkeit gegenüber hinter strengen Sicherheitsvorkehrungen verborgen bleibt. Um den Rat verstehen, müssen wir in das Dickicht dieses Mythos vordringen und das Netz aus Ideologie, Angst und Ambitionen untersuchen, das seine Mitglieder antreibt. Fest steht: Für die gebotene Reform des Sicherheitsrates wird vorsichtiger Pragmatismus nicht genügen.

Der Autor James A. Paul spielt eine herausragende Rolle in der NGO-Gemeinschaft der UNO. Er hat die NGO Working Group on the Security Council gegründet, in diversen Gremien und Ausschüssen gearbeitet und zahlreiche Artikel, politische Abhandlungen und Bücher über internationale Beziehungen und Weltpolitik geschrieben.