

Zur künftigen Rolle des Sicherheitsrats

Christian Schaller

Im Dezember 2004 veröffentlichte der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Bericht des von ihm eingesetzten hochrangigen Reformgremiums, das darzulegen hatte, wie aktuellen und zukünftigen Sicherheitsbedrohungen durch kollektives Handeln begegnet werden kann. Eines der zentralen Anliegen ist die Stärkung des Sicherheitsrats. Ob es nun zu einer Aufstockung der Zahl seiner Mitglieder kommt und ob der Sicherheitsrat tatsächlich handlungsfähiger werden wird – fest steht in jedem Fall, daß weitere Herausforderungen im Zusammenhang mit nicht-konventionellen Bedrohungen und der Gewährleistung menschlicher Sicherheit auf den Sicherheitsrat zukommen werden.

Die Aufbruchstimmung innerhalb des Sicherheitsrats, der steigende Erwartungsdruck von außen, partikulare Interessen der Neumitglieder und deren Streben nach einem eigenen Profil – all dies sind Faktoren, die im Falle einer Erweiterung des Sicherheitsrats noch zusätzlich zur Ausdehnung seiner Agenda beitragen würden.

Herausforderungen

Bereits während der vergangenen 15 Jahre hat der Sicherheitsrat seine Rolle konstant ausgeweitet. Er interveniert in innerstaatliche Konflikte, errichtet Tribunale zur Strafverfolgung von Kriegsverbrechern, installiert territoriale Übergangsverwaltungen und beschließt Maßnahmen gegen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Dieser Trend wird anhalten.

Staatliche Kapazitäten fördern

Ein wirksames kollektives Sicherheitssystem läßt sich nur mit verantwortungsvollen souveränen Staaten etablieren, die zu effektivem Handeln willens und in der Lage sind. Laut Reformbericht besteht eine klare internationale Verpflichtung, die Staaten bei der Entwicklung der erforderlichen Kapazitäten zu unterstützen. Dieser Aufgabe wird sich auch der Sicherheitsrat verstärkt widmen müssen. Erste Schritte in diese Richtung stellen die 2001 und 2004 verabschiedeten Resolutionen 1373 und 1540 gegen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen unter nichtstaatlichen Akteuren dar. Sie verpflichten sämtliche Staaten in abstrakt-genereller Weise zu bestimmten gesetzgeberischen und vollziehenden Maßnahmen. Zusätzlich wurden spezielle Ausschüsse innerhalb des Sicherheitsrats ein-

gerichtet, die mit Hilfe von Experten die Umsetzung der Resolutionen in den einzelnen Staaten beobachten und aktiv unterstützen. Denkbar wäre ein solches Vorgehen durchaus auch in anderen Bereichen, die eine rasche, effektive und weltweit abgestimmte Reaktion sämtlicher Staaten erfordern. So werden den Sicherheitsrat immer häufiger bestimmte Ausprägungen transnationaler organisierter Kriminalität beschäftigen, sofern sie die Ausbreitung bewaffneter Konflikte begünstigen, zur Destabilisierung von Staaten beitragen oder einen terroristischen Hintergrund haben. Darunter fällt beispielsweise der unerlaubte Handel mit radioaktivem Material, Kleinwaffen, Drogen oder Bodenschätzen.

Nichtverbreitungsregime durchsetzen

Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen stellt nach wie vor eine der schwierigsten Herausforderungen für den Sicherheitsrat dar. Die Satzung der für die Überwachung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages (NVV) zuständigen Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) sowie das Biowaffen- und das Chemiewaffen-Übereinkommen sehen zwar unter bestimmten Voraussetzungen eine Befassung des Sicherheitsrats vor, wenn ein Staat seine vertraglichen Verpflichtungen verletzt. Diese Mechanismen sind jedoch nicht erprobt. Eine aktive Rolle des Sicherheitsrats bei der Durchsetzung der Regime ist notwendig. Insbesondere im Rahmen des NVV sollte der Sicherheitsrat bei begründetem Verdacht auf Verletzung grundlegender Vertragspflichten unverzüglich eingeschaltet werden, um Zwangsmaßnahmen zur Verifikation bzw. zum Vollzug anordnen zu können. Gleiches gilt, wenn ein Staat seinen Rücktritt vom Vertrag erklärt und rückwirkend Zweifel an seiner Vertragstreue aufkommen.

Scheiternde Staaten stärken

Der Zerfall staatlicher Strukturen wie in Somalia oder Liberia wird vom Sicherheits-

rat regelmäßig als Friedensbedrohung eingestuft. Hierbei handelt es sich meist um längerfristige Prozesse, welche die Stabilität und Sicherheit ganzer Regionen beeinträchtigen und ein Klima schaffen, in dem sich terroristische und kriminelle Strukturen weiter ausbreiten können. Der Sicherheitsrat trägt die Verantwortung dafür, daß solche Prozesse frühzeitig gestoppt werden. Darüber hinaus bedarf auch der Wiederaufbau staatlicher Strukturen im Anschluß an einen bewaffneten Konflikt der Rücken- deckung durch den Sicherheitsrat. Dieser muß insbesondere durch Mandatierung multidimensionaler Friedensoperationen dafür sorgen, daß die vor Ort tätigen Akteure ihre Aufgaben in einem sicheren Umfeld erfüllen können. Dazu bedarf es unter anderem der Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten.

Menschliche Sicherheit gewährleisten

Staatliche Souveränität schließt die Verpflichtung ein, die eigene Bevölkerung zu schützen. Ist ein Staat dazu nicht willens oder in der Lage, geht die Verantwortlichkeit auf die internationale Staatengemeinschaft über. Das Konzept der sogenannten »responsibility to protect« sieht auch die Möglichkeit vor, daß der Sicherheitsrat in Fällen von Völkermord, ethnischer Säuberung oder von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen notfalls kollektive militärische Maßnahmen zum Schutz der betroffenen Personen autorisiert.

Welche Verantwortung ergibt sich für den Sicherheitsrat aber, wenn es infolge einer Naturkatastrophe zu Massensterben, einem Kampf um natürliche Lebensgrundlagen, zum Ausbruch von Epidemien und zu massiven grenzüberschreitenden Flüchtlingsströmen kommt? Dazu ein Beispiel: Obwohl die Auswirkungen einer solchen Katastrophe die Bevölkerung eines Staates in besonders verheerender Weise treffen, schottet sich die zuständige Regierung unter Berufung auf ihre Souveränität gegen jegliche Hilfe von außen ab und schließt

die Grenzen des Landes. Aus eigener Kraft ist der Staat jedoch nicht in der Lage, das Sterben großer Bevölkerungsteile zu verhindern. Auch in einem solchen Fall kann sich ein Staat gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft nicht auf seine Souveränität berufen und muß notfalls eine vom Sicherheitsrat autorisierte humanitäre Intervention dulden.

Der Sicherheitsrat als globale Gesundheitspolizei?

Nach der Definition des Reformberichts stellt jedes Ereignis und jeder Prozeß, der in beträchtlichem Umfang zum Sterben von Menschen oder zur Verringerung ihrer Lebenschancen führt und den Staat als Grundeinheit des internationalen Systems unterminiert, eine Bedrohung der internationalen Sicherheit dar. Ein derart umfassendes Konzept geht über das traditionelle Begriffsverständnis einer Friedensbedrohung im Sinne von Artikel 39 UN-Charta weit hinaus. Dies schließt jedoch nicht aus, daß auch Probleme mit stärker entwicklungspolitischem Bezug zukünftig zumindest als Gegenstand thematischer Debatten auf der Agenda des Sicherheitsrats zu finden sein werden.

Im Januar 2000 trat der Sicherheitsrat erstmals zu einer offenen Debatte über die Auswirkungen von AIDS auf Frieden und Sicherheit in Afrika zusammen. Seitdem scheint sich die Auffassung durchgesetzt zu haben, daß HIV/AIDS eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt. Auch andere infektiöse Massenerkrankungen – auf natürlichen Ursachen beruhend oder durch einen bioterroristischen Anschlag hervorgerufen – könnten in Form einer Pandemie die Stabilität und Sicherheit ganzer Regionen bedrohen. In einem solchen Szenario ist der Sicherheitsrat gefordert, internationale Maßnahmen zur Eindämmung anzuordnen, sofern die betroffenen Staaten versagen. Denkbar ist in Extremfällen sogar der Einsatz speziell ausgerüsteter und ent-

sprechend mandatiertes Friedenstruppen in Seuchengebieten.

Konsequenzen

Bereits jetzt arbeitet der Sicherheitsrat an seiner Leistungsgrenze. Nimmt er weitere Herausforderungen an, wird er seine Werkzeuge weiterentwickeln und zusätzliche Kapazitäten schaffen müssen.

Eigene Instrumente fortentwickeln

Daß der Sicherheitsrat in der Lage ist, sein Instrumentarium auszubauen und zu verfeinern, hat er in den letzten 15 Jahren bewiesen. Und noch immer besteht Verbesserungsbedarf.

Symptomatisch sind etwa die Probleme bei der Steuerung und Durchsetzung von Sanktionen. Die aktuelle Praxis der Auflistung von Individuen ist nicht transparent und erfolgt weitgehend abseits subjektiver Verfahrens- und Rechtsschutzgarantien. Daran wird das grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen einer effektiven Bekämpfung des Terrorismus und anderer Bedrohungen auf der einen Seite und der Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts auf der anderen Seite deutlich. Die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats hängt entscheidend davon ab, welche Balance er zwischen beiden Polen wahrt.

Zwingend geboten ist auch der Ausbau von Mechanismen zur Erhebung von Fakten und zur Früherkennung von Bedrohungslagen. So erfordert beispielsweise eine aktive Rolle des Sicherheitsrats bei der Durchsetzung der Nichtverbreitungsregime eine regelmäßige Berichterstattung seitens der IAEA und anderer Vertragsorgane. Für die Eindämmung infektiöser Massenerkrankungen bietet sich eine engere Zusammenarbeit mit der Weltgesundheitsorganisation an. Bereits über den Verdacht einer Epidemie muß der Sicherheitsrat unterrichtet werden, um gegebenenfalls Untersuchungen und Quarantänemaßnahmen unterstützen zu können. Sehen sich

die Einsatzkräfte vor Ort mit neuen Herausforderungen konfrontiert, bedarf auch die Ausgestaltung ihrer Mandate besonderer Sorgfalt. Dies gilt insbesondere für multidimensionale Friedensoperationen neuerer Prägung, die eine Reihe komplexer Aufgaben zu erfüllen haben. Ausbaufähig sind dabei auch die Instrumente präventiver Diplomatie.

In der Kritik stehen aber vor allem die legislativen Beschlüsse des Sicherheitsrats. Maßt sich dieser die Rolle eines Weltgesetzgebers an? Die erwähnten Resolutionen 1373 und 1540 könnten darauf hindeuten, da sie erstmals abstrakt-generelle Regelungen beinhalten. Die völkerrechtlichen Grenzen legislativer Gestaltungsmacht des Sicherheitsrats sind unklar. Eine Befugnisüberschreitung ist in diesen Fällen jedoch nicht erkennbar. Bieten internationale Verträge keine ausreichende universelle Grundlage für den Kampf gegen moderne Bedrohungen, ist der Sicherheitsrat gefordert, diese Defizite vorübergehend zu kompensieren, bis die Staaten bestehende Lücken im Wege vertraglicher Normsetzung schließen.

Zusätzliche Kapazitäten schaffen

Um neue Instrumente entwickeln und ebenso wirksam wie verantwortungsvoll einsetzen zu können, muß der Sicherheitsrat die schon jetzt bestehenden Kapazitätsengpässe überwinden.

Ein wichtiger Faktor ist die Bereitschaft seiner Mitglieder wie auch der breiteren UN-Mitgliedschaft, dem Sicherheitsrat und seinen Nebenorganen die erforderlichen personellen, technischen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Ein zweiter zentraler Faktor ist die Fähigkeit des Sicherheitsrats, sich so zu organisieren, daß eine ökonomischere Arbeitsteilung möglich wird, gerade wenn es zu einer Erweiterung auf 24 Mitglieder kommen sollte. Hier bietet sich neben der Einsetzung weiterer Arbeitsgruppen und Ausschüsse vor allem eine intensivere Zusammenarbeit mit externen Akteuren an. Die

wichtige Rolle der IAEA bei der Sensibilisierung für nukleare Bedrohungslagen wurde bereits angedeutet. Eine ähnliche Funktion käme der Organisation für das Verbot chemischer Waffen zu. Die im Biowaffen-Bereich existierende Lücke ließe sich innerhalb des UN-Sekretariats durch eine kleine, unabhängige Einheit von Experten schließen, die in Verdachtsfällen weltweit Inspektionen im Auftrag des Sicherheitsrats durchführen könnten. Aber auch die Schaffung neuer Bindeglieder zu externen Akteuren könnte zusätzliche Synergien freisetzen. Für die Koordinierung staatlicher Aufbaumaßnahmen empfiehlt der Reformbericht dem Sicherheitsrat beispielsweise die Einrichtung einer Peacebuilding-Kommission als Nebenorgan, in der auch Vertreter des Wirtschafts- und Sozialrats, der internationalen Finanzinstitutionen, der Geberländer, regionaler Organisationen und der jeweils betroffenen Staaten repräsentiert sein sollen. Dadurch könnte eine weitere Lücke innerhalb des UN-Systems geschlossen werden, ohne daß es hierzu einer Chartaänderung bedarf.

Der dritte und entscheidende Faktor ist jedoch die Bereitschaft des Sicherheitsrats, seine Verfahrensregeln bei der Entscheidungsfindung zu reformieren. Die Probleme im Zusammenhang mit dem Vetorecht liegen auf der Hand. Die Empfehlungen des Reformgremiums reichen von einer Selbstbeschränkung der ständigen Mitglieder bei der Ausübung dieses Rechts über die Einführung eines virtuellen Abstimmungsverfahrens, das vor wichtigen Beschlußfassungen Klarheit über die Mehrheitsverhältnisse schaffen soll, bis hin zur Aufstellung von Kriterienkatalogen, die eine Entscheidung über den Einsatz militärischer Gewalt erleichtern sollen. Weitere kreative Ideen werden nötig sein, um den Sicherheitsrat in kritischen Situationen handlungsfähiger zu machen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364