

2 Die UN-Charta als mehrdeutiger Bezugsrahmen für das Entscheidungsverhalten des Sicherheitsrats

Wie bereits angeführt, nimmt der Sicherheitsrat aufgrund der Verbindlichkeit und der Reichweite seiner Beschlüsse eine zentrale Position im UN-System ein (Berdal 2010: 10; Cronin/Hurd 2008: 16). Seine Ausnahmestellung ergibt sich durch die UN-Charta, in der der Aufbau, die Stellung und die Aufgaben des Sicherheitsrats festgeschrieben sind. Insbesondere bezüglich der Aufgabenstellung ist allerdings festzustellen, dass sich die Wahrung und Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht in ein klares Aufgabenprofil mit überprüfbaren Kriterien übersetzen lässt (Liese/Weinlich 2006: 497). Im Folgenden wird dargestellt, dass die UN-Charta eher einen mehrdeutigen Bezugsrahmen darstellt und Interpretationsspielräume eröffnet (Kapitel 2.2) (Roberts/Zaum 2008: 12). Zunächst wird allerdings auf den Aufbau und die Stellung des Sicherheitsrats nach der UN-Charta eingegangen (Kapitel 2.1).

2.1 Aufbau und Stellung des Sicherheitsrats nach der UN-Charta

Der formale Aufbau des Sicherheitsrats wird in Artikel 23 der UN-Charta festgelegt. Der Sicherheitsrat hat insgesamt 15 Mitglieder. China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA (P-5) haben durch ihren ständigen Sitz allerdings einen Sonderstatus. Die anderen zehn Mitglieder werden in einem zweijährigen Rhythmus durch die Generalversammlung gewählt. Bei Abstimmungen hat jeder Mitgliedsstaat eine Stimme. Für die Verabschiedung einer Resolution bedarf es der Zustimmung von neun

Mitgliedern. Die P-5 haben allerdings die Möglichkeit Entscheidungen des Rats mit einem Veto zu blockieren. Die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats ist dementsprechend eng an die Interessen und den Willen der ständigen Mitglieder gebunden (Krisch 2010: 140).

Da die Abschaffung des durch die UN-Charta eingeräumten Sonderstatus von den P-5 ebenfalls durch den Sicherheitsrat autorisiert werden muss, ergibt sich eine nahezu unumkehrbare in der UN-Charta festgeschriebene Privilegierung der ständigen Mitglieder (Zürn 2007: 694f.). Diese „institutionalisierte Ungleichheit“ wird aus dem historischen Kontext der UN-Gründung verständlich. Geprägt durch die Erfahrungen zweier Weltkriege und dem Scheitern des Völkerbundes sollte der Ausbruch eines dritten Weltkriegs verhindert werden (Luck 2010: 62). Angesichts der 1945 herrschenden Machtkonstellationen waren die ständige Konsultation und die Einigkeit der USA, Russlands und Großbritanniens eine notwendige Voraussetzung für die Bewahrung des Friedens. Bereits auf den Gründungskonferenzen in Dumbarton Oaks und auf Jalta machten die Großmächte deshalb deutlich, dass ihre ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und die Vetomacht nicht verhandelbare *sine qua non*-Forderungen darstellten (Kirsch 2010: 136; Roberts/Zaum 2008: 12).

Die besondere Stellung des Sicherheitsrats im UN-System wird in den Artikeln 25, 48 und 103 der UN-Charta deutlich. Der Artikel 25 verpflichtet die UN-Mitgliedsstaaten zu einer verbindlichen Annahme und Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats. Artikel 48 Absatz 2 betont außerdem, dass Maßnahmen zur Wiederherstellung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens unmittelbar durchzuführen sind. Nach Artikel 103 der UN-Charta müssen die UN-Mitgliedsstaaten die Verbindlichkeiten, die sich aus der UN-Charta ergeben, voranging gegenüber den Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften behandeln. Der Sicherheitsrat kann durch seine Entscheidungen bestehendes internationales Recht nicht nur erweitern, sondern auch außer Kraft setzen (Ratner 2004: 592). Die UN-Charta sieht keinerlei Kontrollinstanz oder Möglichkeiten einer richterlichen Überprüfung der verabschiedeten Resolutionen vor. Der Sicherheitsrat ist somit bei seinen Entscheidungen nicht durch konstitutionelle Begrenzungen eingeschränkt (Buchanan/Keohane 2011: 47).

Die primäre Aufgabenstellung des Sicherheitsrats ergibt sich aus den Zielen der UN. In den Artikeln 1 und 2 der UN-Charta wird die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens als oberstes Ziel der UN festgelegt. Um im Falle eines Bruches oder einer Gefährdung des internationalen Friedens schnell und wirksam handeln zu können, wird dem Sicherheitsrat in Artikel 24 Absatz 1 der UN-Charta die Verantwortung für die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens als primärer Aufgabenbereich zugeteilt (Keohane/Wallander 2002: 93; Martin 1992: 773). Ob eine Krise als eine Bedrohung oder als ein Bruch des Friedens angesehen wird, liegt nach Artikel 39 der UN-Charta im Ermessen des Sicherheitsrats.

Der Begriff des Friedens stellt nach der UN-Charta für das Entscheidungsverhalten des Sicherheitsrats einen zentralen Bezugspunkt dar. Sowohl für ein Tätigwerden nach Kapitel VI als auch nach Kapitel VII muss eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit festgestellt werden. Wird ein solcher Bruch des internationalen Friedens festgestellt, kann der Sicherheitsrat tätig werden und sogar Eingriffe in staatliche Souveränitätsbereiche autorisieren.

2.2 Die uneindeutige Verwendung des Begriff des Friedens in der UN-Charta

Der Begriff des Friedens hat eine herausragende Bedeutung für das Tätigwerden des Sicherheitsrats. Problematisch ist, dass der Begriff des Friedens zwar mehr als fünfzig Mal in der UN-Charta genannt wird, es aber an keiner Stelle eine Definition gibt. Diese Offenheit des Friedensbegriffes war von den „Vätern der UN-Charta“ beabsichtigt und sollte Möglichkeiten einer flexiblen Reaktion auf sich im Zeitverlauf verändernde Verständnisse der Gefährdungen des Weltfriedens eröffnen (Luck 2010: 64-70). Adam Roberts und Dominik Zaum bemerken hierzu:

„In its role as maintainer of international peace and security, the Council is empowered by Article 39 of the Charter 'to determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression' and to 'make recommendations, or decide what measures shall be taken [...] to maintain or restore international peace

and security'. Crucially, the Charter sets no limits on the discretion of the Council to make a determination under Article 39" (Roberts/Zaum 2008: 14).

Aus der ausbleibenden inhaltlichen Ausgestaltung des Friedensbegriffes ergeben sich dynamische an zeitlichen und örtlichen Begriffsverständnissen orientierende Interpretationsmöglichkeiten, wann ein Bruch des Friedens festzustellen ist (Hahlbohm 1993: 27). Der Sicherheitsrat hat diesen Interpretationsspielraum seit seinem Bestehen immer wieder genutzt: So wurden neben zwischenstaatlichen Konflikten zum Beispiel die Ermordung von Patrice Lumumba im Verlauf der Kongo Krise 1961 (UN-Dokument S/RES 161 vom 21. Februar 1961) und die einseitige Unabhängigkeitserklärung des weißen Minderheitsregimes in Südrhodesiens (UN-Dokument S/RES 217 vom 20. November 1965) als Brüche des Weltfriedens gewertet. Außerdem wurde die Aufrüstungspolitik Südafrikas in Zusammenhang mit der Apartheidspolitik als Bruch des Weltfriedens eingeschätzt (UN-Dokument S/RES 418 vom 04. November 1977). Seit dem Ende des Kalten wurden außerdem komplexe humanitäre Krisen als Bedrohung des Weltfriedens eingeschätzt (Ratner 2004: 597).

Dennoch bleibt die UN-Charta eine höchst mehrdeutige Entscheidungsgrundlage. Denn der Sicherheitsrat ist keinesfalls an seine Entscheidungspraxis gebunden. Aus vorangegangenen Entscheidungen lässt sich nicht induktiv eine eindeutige Bestimmung des Begriffes des Friedens ableiten (Lailach 1997: 163). Dies bedeutet zwar nicht, dass der Sicherheitsrat zu der Bewertung von Krisensituationen nicht mitunter ähnliche Kriterien heranzieht. Aus diesen Kriterien entwickelt sich aufgrund des kasuistischen Rechtsgedanken aber kein völkerrechtlich bindender Standard.

Grundsätzlich ist der Sicherheitsrat ein politisches und kein juristisches Organ ist (Ratner 2004: 592). In der UN-Charta fehlen eindeutige Messkriterien, anhand derer sich feststellen lässt, wann ein Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorliegt. Ian Johnstone stellt deshalb fest, dass jede Entscheidung des Rats eine partikuläre Interpretation der UN-Charta und der in ihr festgelegten Prinzipien darstellt (Johnstone 2003: 452).

Es zeigt sich, dass das selektive Entscheidungsverhalten des Sicherheitsrats durch die in der UN-Charta erhaltende Mehrdeutigkeit ermöglicht wird. Versteht man die UN-Charta als mehrdeutigen Bezugsrahmen,

lässt sich ein besseres Verständnis für das selektive Entscheidungsverhalten entwickeln. Dennoch bleibt unklar, weshalb der Sicherheitsrat im Einzelnen bestimmte Krisen behandelt und andere nicht. Um sich der Beantwortung dieser Frage anzunähern, bieten die Theorien der Internationalen Beziehungen unterschiedliche Perspektiven für die Untersuchung der Entscheidungsprozesse.

Der UN-Sicherheitsrat als Organisierte Anarchie
Kontingenz und Mehrdeutigkeit bei Entscheidungen des
Sicherheitsrats

Goede, N.

2014, XIII, 305 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-06900-1