

Enthaltbarkeit bei Enthaltungen

Das deutsche Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat

Manuel Fröhlich · Christian Langehenke

Deutschlands Enthaltung bei der Abstimmung über die Libyen-Resolution 1973 im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im März 2011 hat heftige Kontroversen in Politik und Medien ausgelöst. Neben den Deutungen über die innen- und außenpolitischen Ursachen und Wirkungen für diese Entscheidung zeigte die Debatte manche Verunsicherung im Hinblick darauf, wie diese Enthaltung zu bewerten sei. Der folgende Beitrag gibt einen kurzen Überblick über das Abstimmungsverhalten der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere über die Enthaltungen während ihrer bisherigen Amtszeiten als nicht-ständiges Mitglied. Ein Vergleich zu den fünf vorangegangenen Enthaltungen zeigt, dass die Libyen-Enthaltung nicht den bisherigen Argumentationsmustern für eine solche Stimmabgabe folgte.

Die Bundesrepublik Deutschland wurde als Mitglied der Regionalgruppe Westeuropäische und andere Staaten (WEOG) bisher fünf Mal von der Generalversammlung als nicht-ständiges Mitglied in den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gewählt: 1977/1978, 1987/1988, 1995/1996, 2003/2004 und 2011/2012. In auffälliger Stetigkeit war die Bundesrepublik Deutschland nach ihrem UN-Beitritt im Jahr 1973¹ in jeder Dekade für jeweils zwei Jahre Mitglied des für Frieden und Sicherheit zuständigen Organs der Weltorganisation und konnte dessen Entscheidungen mitbestimmen. Insgesamt hat sich das deutsche Abstimmungsverhalten über vier Jahrzehnte hinweg als äußerst konstant erwiesen – trotz unterschiedlicher weltpolitischer Kontexte der jeweiligen Jahrzehnte, die von Fragen der Blockkonfrontation über die Entkolonialisierung bis hin zu neuartigen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit in Form von Terrorismus oder Klimawandel nach dem Ende des Ost-West-Konflikts reichten. Auch wechselnde Regierungen in Bonn beziehungsweise Berlin lassen sich nicht als ›Bruch‹ im Abstimmungsverhalten in New York nachweisen. In den bisherigen fünf Amtszeiten Deutschlands waren unterschiedliche Koalitionen an der Regierung: eine sozial-liberale Regierung aus SPD und FDP, drei konservativ-liberale Regierungen aus CDU/CSU und FDP sowie eine Regierung aus SPD und Bündnis90/Die Grünen.

Praxis des Sicherheitsrats

Das deutsche Abstimmungsverhalten lässt sich anhand der in den jeweiligen Jahren verabschiedeten Resolutionen untersuchen, die über die Abstimmungs-

protokolle (Voting Records) des Sicherheitsrats ausfindig gemacht werden können.² Diese Vorgehensweise hat zur Folge, dass nur ein Teil der zur Abstimmung gestellten Resolutionsentwürfe erfasst wird. Da vor einer Abstimmung im Sicherheitsrat vielfach formelle und informelle Koordinierungsprozesse zwischen Staaten, Staatengruppen, internationalen Organisationen und manchmal auch nichtstaatlichen Organisationen stattfinden, sind ›Kampfabstimmungen‹ äußerst selten.³ In der Praxis kommen höchst umstrittene Resolutionsentwürfe häufig gar nicht zur offiziellen Abstimmung ins Plenum. Ein einschlägiges Beispiel hierfür ist die nicht zustande gekommene zweite Resolution zu Irak, die insbesondere Großbritannien vor dem Waffengang gegen Bagdad im Jahr 2003 erreichen wollte. Über die Befürchtung eines Vetos eines einzelnen ständigen Mitglieds im Rat hinaus hätte eine Nachfolge-Resolution zur einstimmig verabschiedeten Resolution 1441 mit direkter Androhung von militärischen Maßnahmen wohl noch nicht einmal die ›moralische Mehrheit‹ von neun Stimmen aus ständigen und nichtständigen Mitgliedern (hierunter auch Deutschland) erreicht. Folglich wurde ein solcher Resolutionstext gar nicht erst zur Abstimmung gebracht.

Die deutliche Mehrheit der Resolutionen wurde und wird einstimmig angenommen.⁴ Damit ist allerdings nicht gesagt, dass die reine Anzahl der Resolutionen gleichbedeutend mit ihrem substanziellen Gewicht wäre. So sind wiederkehrende Verlängerun-

¹ Die Deutsche Demokratische Republik, ebenfalls 1973 den UN beigetreten, war nur einmal (1980/1981) Mitglied des Sicherheitsrats. In diesen zwei Jahren enthielt sie sich fünf Mal der Stimme (dabei ging es durchweg um die Situation in Libanon). Einmal, in einer Verfahrensfrage bezüglich der Beschäftigung der Generalversammlung mit dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan, stimmte die DDR mit ›Nein‹. In allen Fällen stimmte sie in gleicher Weise wie die Sowjetunion.

² Die Grundlage dieser Erhebung findet sich auf der Internetseite des Bibliografischen Informationssystems der Vereinten Nationen: <http://unbisnet.un.org/>

³ Vgl. dazu Christian Freuding, Entscheidungsfindung im UN-Sicherheitsrat, in: Klaus Dicke/Manuel Fröhlich (Hrsg.), Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System, Baden-Baden 2005, S. 64–92.

⁴ Vgl. auch Sydney D. Bailey/Sam Daws, The Procedure of the UN Security Council, 3. Auflage, Oxford 1998, S. 259–263. Viele Resolutionen werden dabei sogar ohne formale Abstimmung beschlossen. Vgl. Katharina Höne, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2010, Vereinte Nationen (VN), 3/2011, S. 127–129.



Prof. Dr. Manuel Fröhlich, geb. 1972, ist Professor für Internationale Organisationen und Globalisierung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.



Christian Langehenke, geb. 1986, ist studentischer Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Deutschland hat in seinen bisherigen Amtszeiten keinmal mit ›Nein‹ gestimmt.

gen von Friedenmissionen in der Regel unstrittig, da sie lediglich einen Konsens fortschreiben, der bei der Einsetzung der Mission bestand, und statistisch gesehen die Häufigkeit einstimmiger Voten erhöhen, während umstrittene ›Entscheidungen‹ gar nicht erst erfasst werden. Wenn man also auf die ›Voting Records‹ schaut, kann man zunächst nur eine Aussage über das Abstimmungsverhalten bei jenen Resolutionen machen, die letztlich die erforderliche Mehrheit im Rat erhalten haben. Die Aussagen dieses Beitrags beziehen sich daher darauf, wie sich Deutschland solch jeweiligen Mehrheiten gegenüber verhalten hat.

Deutschlands Abstimmungsverhalten – statistisch gesehen

Deutschland hat in seinen ersten vier Mitgliedschaften im Rat insgesamt 323 Mal abgestimmt.⁵ Im ersten Halbjahr seiner fünften Amtszeit kam es zu 28 Abstimmungen. Der auffälligste Befund ist dabei zunächst, dass sich unter den nunmehr insgesamt 351 deutschen Voten keine ›Nein‹-Stimme findet. Doch auch der Blick auf Enthaltungen bringt ein eindeutiges Ergebnis zutage: Deutschland hat sich als Mitglied des Sicherheitsrats insgesamt nur sechs Mal⁶ enthalten – der Anteil der Enthaltungen von allen Abstimmungen liegt damit bei rund 1,7 Prozent. Die Sachverhalte und Hintergründe dieser sechs Enthaltungen werden im Weiteren einzeln dargelegt. An dieser Stelle kann jedoch festgehalten werden, dass eine Enthaltung bei einer ansonsten mit Mehrheit angenommenen Resolution ein außergewöhnliches diplomatisches Ereignis ist. Blickt man auf die mittlerweile erreichten 2000 Resolutionen des Sicherheitsrats, so wurden nur bei 338 dieser Resolutionen (16,9 Prozent) eine oder mehrere Enthaltungen eingelegt.⁷ Die deutsche Position erweist sich zudem fest eingebunden in den Block der westlichen Staaten. Da die nichtständigen Mitglieder wechseln, mag dies vielleicht durch die Übereinstimmung des deutschen Votums mit den Voten der drei westlichen ständigen Mitglieder, Frankreich, Großbritannien und USA (P3), veranschaulicht werden: In 336 der 351 Fälle schloss sich Deutschland den P3 an; in 303 Fällen sogar den P5. In nur neun Fällen stimmte Deutschland nicht mit allen Mitgliedern der WEOG (aber mit mindestens einem); in 344 Fällen stimmte die WEOG einheitlich ab.

Im Fall eines nichtständigen Mitglieds kommt eine Enthaltung fast immer einer negativen Stimmabgabe gleich.

Die unterschiedliche Bedeutung einer Enthaltung

Grundsätzlich benötigt eine Resolution zur Annahme im Sicherheitsrat nach Artikel 27 UN-Charta neun von 15 Stimmen, wobei die ständigen Mitglieder unter den zustimmenden Staaten sein müssen – also ein Vetorecht haben. In der Praxis hat sich allerdings die Lesart durchgesetzt, dass eine Enthaltung

eines ständigen Mitglieds nicht als Veto gewertet wird (umgekehrt aber auch nicht zu den erforderlichen neun positiven Stimmen gezählt wird). Vor diesem Hintergrund ergibt sich eine interessante Interpretation von Enthaltungen ständiger Mitglieder im Vergleich zu Enthaltungen nichtständiger Mitglieder. Der indische Diplomat Chinmaya R. Gharekhan, der auch als Repräsentant des UN-Generalsekretärs jahrelange Erfahrung im Sicherheitsrat gesammelt hat, bilanzierte in seinen Erinnerungen aus dem Jahr 2006: »(E)ine Enthaltung eines ständigen Mitglieds ist im Grunde das Gleiche wie eine positive Stimmabgabe. Im Fall eines nichtständigen Mitglieds kommt jedoch eine Enthaltung fast immer einer negativen Stimmabgabe gleich; das betreffende Land würde eigentlich lieber gegen die in Frage stehende Resolution stimmen, zieht es jedoch aus politischen Gründen vor, sich zu enthalten. Enthaltung kann daher etwas sehr Unterschiedliches bedeuten, je nachdem, ob sie von einem ständigen oder einem nichtständigen Mitglied stammt.«⁸

Spätestens mit dieser erfahrungsgesättigten Einschätzung wird deutlich, dass eine Abstimmung im Sicherheitsrat in der Regel keine bloße Zählveranstaltung ist, bei der die Staaten mal dafür, mal dagegen und mal ›in der Mitte liegend‹ mit Enthaltung stimmen. Die Stimmabgabe findet in einem politisch und prozedural voraussetzungsreichen Zusammenhang statt. Dies führt dazu, dass über die konkrete Positionierung in der Sache hinaus zugleich ein politisches Signal gesendet wird, das den Grad der Unterstüt-

⁵ 1977/1978: 41 Resolutionen, 1987/1988: 33 Resolutionen, 1995/1996: 123 Resolutionen, 2003/2004: 126 Resolutionen.

⁶ Zum Vergleich: Blickt man auf die Staaten mit einer ähnlichen Anzahl an ›Dienstjahren‹ als nichtständigem Mitglied im Sicherheitsrat, so sind sechs Enthaltungen, wie im Fall Deutschlands, keine Besonderheit. Von den Staaten mit neun Jahren im Rat fällt Polen mit 26 Enthaltungen heraus, die als Synchron-Stimmen mit der Sowjetunion wesentlich aus der Zeit des Kalten Krieges stammen. Die Niederlande hingegen enthielten sich nur einmal, Ägypten (nicht zuletzt während der Suez-Krise) sieben Mal. Von den Mitgliedstaaten mit acht Dienstjahren haben sich Chile und Peru keinmal enthalten; Dänemark, Norwegen und Venezuela jeweils nur einmal, Spanien und Venezuela jeweils sechs Mal. Von den Ländern mit zwölf Amtsjahren hat sich Kanada sechs Mal enthalten, Italien vier Mal und Pakistan neun Mal. Vgl. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_members_of_the_United_Nations_Security_Council sowie http://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Security_Council_resolution

⁷ Noch geringer fällt der Anteil an Resolutionen aus, die mit einer oder mehreren Nein-Stimmen verabschiedet wurden: 37 (1,85 Prozent). Der Anteil nichteinheitlicher Entscheidungen hat dabei nach 1990 erkennbar zugenommen: In den ersten sieben Jahren lagen die mit Enthaltung angenommenen Resolutionen bei 62 Prozent – ein Wert, der dann auf etwa 30 Prozent fiel und seit dem Jahr 2005 zwischen drei und sieben Prozent liegt.

⁸ Chinmaya R. Garekhan, *The Horseshoe Table. An Inside View of the UN Security Council*, Neu Delhi 2006, S. 28–29. (Übersetzung dieses Zitats und der folgenden Zitate durch Autoren.)

zung der jeweiligen diplomatischen Mehr- und Minderheiten widerspiegelt. Genau deshalb vermeiden es Staaten auch bei kontroversen oder ihnen unliebsamen Anliegen nach Möglichkeit, Farbe zu bekennen. Wert und Wirkung der Stimmen sind unter diesen Bedingungen jeweils genau zu bestimmen. Dies bedeutet freilich nicht, dass sich die Arbeit im Rat als bloße Ja-Sagerei darstellt. Jenseits der drei Abstimmungsmöglichkeiten erstreckt sich diplomatisches Bemühen auf die Anpassung, Neuformulierung, Beschleunigung oder Verzögerung vorliegender Resolutionstexte, um sie in Übereinstimmung mit den nationalen und multilateralen Interessen des jeweiligen Staates zu bringen. Die Mitgliedstaaten pflegen in diesem Zusammenhang auch die Übung, ihr Stimmverhalten in einer Erklärung vor dem Rat zusätzlich zu begründen. Dabei können auch Auslegungen und Einschränkungen aus Sicht der Delegation zum Ausdruck gebracht werden.

Dies vorangestellt, soll nun auf die bisherigen **sechs** Enthaltungen ausführlicher eingegangen werden.

Enthaltung bei Resolution 423: Südrhodesien
2067. Sitzung am 14. März 1978;
Text: VN, 2/1978, S. 69f.

Im Jahr 1978 enthielt sich die Bundesrepublik Deutschland dreimal in kurzer Folge, die Resolutionen hatten alle mit der Lage im südlichen Afrika zu tun. Anlass der Resolution 423 war der Abschluss des von der illegalen südrhodesischen Regierung unter Ian Smith sogenannten Salisbury-Abkommens vom März 1978, das eine »interne Lösung« zur Machtteilhabe von Oppositionsgruppen, aber unter Ausschluss der Patriotischen Front vorsah.⁹ Während sich mehr oder weniger alle Mitglieder des Sicherheitsrats einig zeigten, dass das Salisbury-Abkommen – in den Worten des damaligen Ständigen Vertreters der Bundesrepublik Deutschland Rüdiger von Wechmar – »unzulänglich« sei,¹⁰ herrschte Uneinigkeit in der Frage, ob der vorgelegte Resolutionsentwurf in seiner starken Verurteilung der Regierung Smith nicht zugleich die parallelen Vermittlungsbemühungen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens beschädigen könnte. So hatte der amerikanische Vertreter Andrew Young bei aller Kritik am Salisbury-Abkommen auch einige Fortschritte benannt und betont, »nun ist nicht die Zeit für Maßnahmen in den Vereinten Nationen oder andernorts, die die Situation weiter polarisieren könnten, sondern die Zeit, alle Kommunikationskanäle offenzuhalten.«¹¹ Die bei Enthaltung aller westlichen Staaten verabschiedete Resolution verurteilte das Abkommen als »inakzeptabel« und forderte eine Reihe von dringlichen Maßnahmen. Die Bundesrepublik hatte bemerkenswerterweise und im Unterschied zu den anderen westlichen Delegationen in ihrer Stellungnahme nicht begründet, wieso sie der Resolution nicht zustimmen würde. Bonns auffallend »moderat(e)«¹² Haltung

ging jedoch letztlich mit einem einheitlichen Votum innerhalb der westlichen Gruppe einher.

Abstimmung: +10; -0; =5 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten)

Enthaltung bei Resolution 437: Südrhodesien
2090. Sitzung am 10. Oktober 1978;
Text: VN, 1/1979, S. 35

Auch die zweite Resolution, die auf eine deutsche Enthaltung stieß, beschäftigte sich mit Südrhodesien. Bei elf Zustimmungen und vier Enthaltungen, darunter der Bundesrepublik und aller Vertreter der westlichen Demokratien (Großbritannien, Kanada, USA) außer Frankreich, wurde die Resolution 437 verabschiedet. Konkret ging es um die Einreise von Ian Smith und anderen Mitgliedern der »illegalen« südrhodesischen Regierung in die USA. Diese Einreise, deren Notwendigkeit die USA mit laufenden Vermittlungsbemühungen begründete, stellte für die Mehrheit des Sicherheitsrats gleichwohl einen Verstoß gegen das in Resolution 253(1968) begründete Sanktionsregime gegenüber Südrhodesien dar.

Als Begründung für die Enthaltung gab Rüdiger von Wechmar an: »Angesichts der besonderen Rolle, die die Vereinigten Staaten, zusammen mit Großbritannien, im Verhandlungsprozess zu Rhodesien gespielt haben, scheint die Erklärung, die die USA abgegeben haben, meiner Delegation ausreichend.«¹³ Eine scharf verurteilende Resolution sei nicht notwendig. Die Abstimmung lag auf der Linie der auch zuvor und anlässlich der Resolution 423 bekundeten Unterstützung des Verhandlungsprozesses. So hatte Außenminister Hans-Dietrich Genscher bereits in seiner Rede vor der Generalversammlung am 26. September 1978 deutlich gemacht, dass »der britisch-amerikanische Rhodesien-Plan«, in dessen Zusammenhang die Einreise von Smith in die USA zu sehen ist, »auch heute noch die realistischste Möglichkeit bietet, einen friedlichen Übergang in die Unabhängigkeit herbeizuführen.«¹⁴

Abstimmung: +11; -0; =4 (Deutschland, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten)

⁹ Vgl. hier und im Folgenden zur Südrhodesien/Simbabwe-Problematik Christian Freuding, Deutschland in der Weltpolitik. Die Bundesrepublik Deutschland als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in den Jahren 1977/78, 1987/88 und 1995/96, Baden-Baden 200, S. 188–197.

¹⁰ UN Doc. S/PV.2067, Abs. 10.

¹¹ UN Doc. S/PV.2067, Abs. 32.

¹² Freuding, Weltpolitik, a.a.O. (Anm. 9), S. 195.

¹³ UN Doc. S/PV.2090, Abs. 61. Die Erklärung der USA fasste der französische Botschafter Jacques Leprette zusammen: »Die Regierung der USA hat uns mitgeteilt, dass sie (...) ein kalkuliertes Risiko eingegangen ist (...), um Ian Smith zur Raison zu bringen. Wir zweifeln nicht an ihren Absichten (...),« ebd., Abs. 110.

¹⁴ Rede von Genscher: VN, 5/1978, S. 16off., hier S. 161.

Bei kontroversen oder ihnen unliebsamen Anliegen vermeiden es Staaten nach Möglichkeit, Farbe zu bekennen.

Die Mitgliedstaaten pflegen auch die Übung, ihr Stimmverhalten in einer Erklärung vor dem Rat zusätzlich zu begründen.

Enthaltung bei Resolution 439: Namibia
 2098. Sitzung am 13. November 1978;
 Text: VN, 4/1979, S. 148

Gut einen Monat später enthielt sich Deutschland bei der Abstimmung zur Resolution 439, zusammen mit den ständigen Mitgliedern, Frankreich, Großbritannien und USA, sowie Kanada. Diese Resolution verurteilte die einseitige Durchführung von Wahlen in Namibia durch das südafrikanische Regime und ist im Kontext der parallel zu den Verhandlungen im Sicherheitsrat laufenden Bemühungen Deutschlands, Frankreichs, Großbritanniens, Kanadas und der USA (Kontaktgruppe) zu sehen.¹⁵ Deren Vermittlungsinitiative sah vor, »erst nach Erreichen konkreter Lösungsmodelle die Namibia-Frage in das Plenum des Sicherheitsrats einzubringen«.¹⁶ Über den Umgang mit Südafrika hatten schon seit geraumer Zeit große Meinungsverschiedenheiten bestanden. Vor diesem Hintergrund versuchten die Vertreter der Kontaktgruppe, ein Gegenlager zu den hauptsächlich afrikanischen Staaten zu bilden, die im Rat eine klare Verurteilung Südafrikas forderten.¹⁷

Die offizielle Erklärung der Kontaktgruppe verlas der kanadische Vertreter nach der Abstimmung: »Wir haben uns bei der Abstimmung über diesen Resolutionsentwurf, der gerade angenommen wurde, enthalten, weil wir glauben, dass sich unsere Bemühungen eher darauf konzentrieren sollten, die Bemühungen des Generalsekretärs, die Kooperation Südafrikas sicherzustellen, zu erlangen und zu unterstützen, als das mögliche Ergebnis vorwegzunehmen, wie dies Absatz 6 der Resolution tut.«¹⁸ Absatz 6 drohte im Fall einer weiteren Missachtung der Sicherheitsratsresolutionen und eines weiteren einseitigen Vorgehens Südafrikas mit Zwangsmaßnahmen. In der schon erwähnten Rede vor der Generalversammlung hatte Außenminister Genscher deutliche Kritik am Vorgehen Südafrikas geübt. Diese stellte er jedoch in den Zusammenhang mit den auch von deutscher Seite unterstützten »mühsamen und komplizierten Verhandlungen«, deren Ergebnisse nun gefährdet seien. Deutschland jedenfalls unterstütze weiterhin eine »friedliche Lösung des Namibia-Problems.«¹⁹

Abstimmung: +10, -0, =5 (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada, Vereinigte Staaten)

**Enthaltung bei Resolution 1487:
 Internationaler Strafgerichtshof**
 4772. Sitzung am 12. Juni 2003;
 Text: VN, 4/2003, S. 137

Bis zur nächsten Gelegenheit für eine deutsche Enthaltung im Sicherheitsrat sollten 25 Jahre vergehen. Wieder enthielt sich Deutschland mehrmals kurz hintereinander. Sowohl bei Resolution 1487 als auch bei Resolution 1497 ging es um das Römische Statut und die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH). Resolution 1487 verlängert die in Resolu-

tion 1422 erstmals beschlossene Ausnahme und Aussetzung von Strafverfolgung des IStGH bei UN-Friedenstruppen, deren Heimatländer nicht dem Statut beigetreten sind. Die deutsche Enthaltung kann als symbolisches Eintreten für eine universelle internationale Strafgerichtsbarkeit gedeutet werden, die vor allem durch das Bestreben der USA relativiert wurde, für ihre Soldaten eine Ausnahmeregelung zu erwirken.²⁰ In diesem Sinne erklärte der damalige Ständige Vertreter Deutschlands Gunter Pleuger, dass sein Land (wie auch die gesamte Europäische Union) den IStGH nicht als Gefährdung von UN-Friedensmissionen wahrnehme, sondern dass eine funktionierende internationale Strafgerichtsbarkeit ein Garant für erfolgreiche Friedensmissionen sei.²¹

Abstimmung: +12, -0, =3 (Deutschland, Frankreich, Syrien)

Enthaltung bei Resolution 1497: Liberia
 4803. Sitzung am 1. August 2003;
 Text: VN, 5/2003, S. 195f.

Im gleichen Zusammenhang ist die Enthaltung bei Resolution 1497 zu sehen. Die Resolution ermächtigte die Mitgliedstaaten, eine multinationale Truppe einzusetzen, die die Umsetzung des Waffenstillstands in Liberia unterstützen sollte. Die Resolution wurde von Deutschland, wie auch den anderen sich enthaltenden Staaten, grundsätzlich unterstützt. Jedoch enthielt der Text in Absatz 7 wiederum eine Aussage zur Immunität von Friedenstruppen aus Staaten, die nicht dem Römischen Statut beigetreten sind. Dies scheint der einzige Grund für die deutsche Enthaltung gewesen zu sein,²² die auf einer Linie mit der vorangegangenen Enthaltung liegt. Zuvor hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder etwa in seiner Rede auf

¹⁵ Deutschland war hier in herausgehobener Position tätig. Vgl. Freuding, *Weltpolitik*, a.a.O. (Anm. 9), S. 143–175; Helmut Bley, *Die Namibia-Initiative der westlichen Mitglieder des Sicherheitsrats*, VN, 2/1978, S. 54–60 sowie Hans-Joachim Vergau, *Namibia-Kontaktgruppe: Katalysator des Interessenausgleichs*, VN, 2/2002, S. 48f.

¹⁶ Freuding, *Weltpolitik*, a.a.O. (Anm. 9), S. 147.

¹⁷ Vgl. zu den Handelsinteressen der Kontaktgruppe und zur Kritik an der Vernachlässigung des Sicherheitsrats Freuding, *Weltpolitik*, a.a.O. (Anm. 9), S. 153ff.

¹⁸ UN Doc. S/PV.2098, Abs. 22.

¹⁹ Rede Genscher, a.a.O. (Anm. 14), S. 160f.

²⁰ Vgl. Andreas Zimmermann/Holger Scheel, *Zwischen Konfrontation und Kooperation. Die Vereinigten Staaten und der Internationale Strafgerichtshof*, VN, 4/2002, S. 137–144.

²¹ UN Doc. S/PV.4772, S. 24f.

²² Vgl. UN Press Release SC/7836 v. 1.8.2003: »Die Vertreter Deutschlands, Frankreichs und Mexikos führten aus, dass, obwohl sie eine rasche Stationierung einer Multinationalen Truppe in Liberia aufgrund der katastrophalen Lage dort unterstützten, sie sich bei der Abstimmung enthalten hätten, weil Absatz 7 im Text enthalten war.«

Die deutsche Enthaltung kann als symbolisches Eintreten für eine universelle internationale Strafgerichtsbarkeit gedeutet werden.

dem Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen am 6. September 2000 das schnelle Inkrafttreten des Römischen Statuts gefordert; die Bundesrepublik war eine treibende Kraft beim Aushandlungsprozess des Statuts.²³

Abstimmung: +12, -0, =3 (Deutschland, Frankreich, Mexiko)

Enthaltung zur Resolution 1973: Libyen **6498. Sitzung am 17. März 2011**

Die sich zuspitzende Situation in Libyen rief im Frühjahr 2011 den Sicherheitsrat auf den Plan. Nachdem in Resolution 1970 vom 26. Februar 2011 der Appell zu einem sofortigen Ende der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung, die Aktivierung des Internationalen Strafgerichtshofs sowie Sanktionen gegen die Führungsriege um Muammar al-Gaddafi einstimmig beschlossen worden war, nahm Resolution 1973 auf Kapitel VII UN-Charta Bezug und autorisierte die Mitgliedstaaten in Absatz 4, »alle notwendigen Maßnahmen« zu ergreifen, »um von Angriffen bedrohte Zivilpersonen (...) zu schützen«. Konkreter Anlass war die Bedrohung der Bevölkerung der Stadt Bengasi durch die Truppen Gaddafis; Hintergrund des Vorgehens war – neben den Umwälzungen in Nordafrika – die erstmalige Anwendung der Norm der Schutzverantwortung (responsibility to protect) durch Zwangsmaßnahmen des Rates.²⁴ Des Weiteren wurde mit der Resolution eine militärisch durchzusetzende Flugverbotszone eingerichtet und das Sanktionsregime gegenüber der libyschen Führung verschärft beziehungsweise erweitert.

Der Ständige Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen Peter Wittig erklärte zu den Gründen der Enthaltung: »Entscheidungen über den Einsatz militärischer Gewalt sind immer extrem schwer zu treffen. Wir haben die Option eines Einsatzes militärischer Gewalt sehr sorgfältig geprüft – seine Folgen wie seine Grenzen. Wir sehen große Risiken. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine große Anzahl an Menschen ihr Leben verlieren könnte, sollte nicht unterschätzt werden. Wenn sich die vorgeschlagenen Schritte als ineffektiv herausstellen, sehen wir die Gefahr, in einen langwierigen militärischen Konflikt hineingezogen zu werden, der Auswirkungen auf die breitere Region haben würde. Wir sollten nicht in eine militärische Konfrontation eintreten mit der optimistischen Annahme, dass schnelle Ergebnisse mit geringen Opferzahlen erzielt werden können.«²⁵ Diese Entscheidung kam, wie auch die schnelle Verabschiedung von Resolution 1973, durchaus überraschend, da es von Seiten der Bundesregierung unterschiedliche Signale der Unterstützung des Umbruchs in Nordafrika,²⁶ der Kritik an Gaddafi und zur Möglichkeit einer Flugverbotszone gegeben hatte. Letztere war noch Ende Februar von Außenminister Guido Westerwelle zwar als schwer umsetzbar, aber nicht als ausgeschlossen bezeichnet worden.²⁷ Am Tag nach der Ab-

stimmung wurde die Enthaltung als Ergebnis eines »schwierige(n) Abwägungsprozess(es)« bezeichnet.²⁸

Abstimmung: +10, -0, =5 (Brasilien, China, Deutschland, Indien, Russland)

Bei allen diesen sechs Fällen war die deutsche Enthaltung nicht entscheidend für den Ausgang der Abstimmung, da der Text trotz mangelnder deutscher Unterstützung verabschiedet wurde.

Zur Vervollständigung des Bildes lohnt noch ein Blick auf das deutsche Abstimmungsverhalten bei jenen Resolutionen, die durch ein Veto eines ständigen Mitglieds nicht zustande kamen.

Wie aus der Tabelle (siehe S. 164) ersichtlich, kam es während deutschen Mitgliedschaften im Sicherheitsrat zu insgesamt 16 Vetos.²⁹ In zehn Fällen enthielt sich Deutschland oder stimmte gar gegen den Resolutionsentwurf und schloss sich somit dem Veto eines P3-Staates an. In sechs Fällen stimmte Deutschland gegen ein Veto.

Bewertung des deutschen Abstimmungsverhaltens

Diese knappe Betrachtung des deutschen Abstimmungsverhaltens lässt vier Schlussfolgerungen zu:

1. Regelmäßig stimmte Deutschland mit der Mehrheit des Rates für die verabschiedeten Resolutionen.
2. Eine Enthaltung gegen die Mehrheit bei gleichzeitiger Verabschiedung des Entwurfs ist die absolute Ausnahme. Insgesamt gibt es nur sechs solcher Fälle.

23 Rede des Bundeskanzlers vor der 55. Generalversammlung anlässlich des Millenniums-Gipfels, New York, 6.9.2000, VN, 6/2000, S. 200f. Vgl. auch Hans-Peter Kaul, Der Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofs, VN, 6/2001, S. 215–222.

24 Vgl. Manuel Fröhlich, Der Fall Libyen und die Norm der Schutzverantwortung, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1/2011, S. 133–148, sowie Robin Geiß/Maral Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, VN, 3/2011, S. 99–104.

25 UN Doc. S/PV. 6498 v. 17.3.2011, S. 5.

26 So unterstrich der Außenminister am 9. Februar 2011 im Deutschen Bundestag mit Blick auf die Lage in Ägypten: »Wir wollen, dass die Menschenrechte geachtet werden; das sagen wir jedem Land, auch jetzt an die Adresse der ägyptischen Regierung. Das ist keine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten; es gibt eine Pflicht zur Einmischung in die innere Angelegenheit der Menschenrechte. Das entspricht unserem Kompass einer interessengeleiteten und wertorientierten Außenpolitik«, über: <http://www.auswaertigesamt.de>

27 Zur Flugverbotszone vgl. etwa die Äußerung Westerwelles im Interview mit SWR 2, 28.2.2011, über: <http://www.swr.de/swr2/>

28 Regierungserklärung durch Bundesminister Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag zur aktuellen Entwicklung in Libyen, Berlin, 18.3.2011.

29 Die drei Vetos im Jahr 1977 zu Südafrika werden als ein Veto gezählt.

Bei allen diesen sechs Fällen war die deutsche Enthaltung nicht entscheidend für den Ausgang der Abstimmung, da der Text trotz mangelnder deutscher Unterstützung verabschiedet wurde.

Vetos im UN-Sicherheitsrat während deutscher Mitgliedschaften (1977–2011)

Jahr	Resolutions-Entwurf	Sitzung	Veto	Deutsches Votum	Thema
1977	S/12312/Rev1	2045	F, GB, USA	Nein	Südafrika
	S/12311/Rev1	2045	F, GB, USA	Nein	Südafrika
	S/12310/Rev1	2045	F, GB, USA	Nein	Südafrika
1987	S/18705	2738	GB, USA	Nein	Südafrika
	S/18785	2747	GB, USA	Nein	Namibia
1988	S/19434	2784	USA	Ja	Naher Osten
	S/19466	2790	USA	Ja	Naher Osten
	S/19585	2797	GB, USA	Enthaltung	Südafrika
	S/19780	2806	USA	Ja	Naher Osten
	S/19868	2814	USA	Ja	Naher Osten
	S/20322	2832	USA	Ja	Naher Osten
	S/1995/394	3538	USA	Ja	Naher Osten
2003	S/2003/891	4828	USA	Enthaltung	Naher Osten
	S/2003/980	4842	USA	Enthaltung	Naher Osten
2004	S/2004/240	4934	USA	Enthaltung	Naher Osten
	S/2004/313	4947	Russland	Ja	Zypern
	S/2004/783	5051	USA	Enthaltung	Naher Osten
2011	S/2011/24	6484	USA	Ja	Naher Osten

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Daten der UN (UN Doc. A/58/47 v. 1.1.2004) und von Global Policy Forum, <http://www.globalpolicy.org>

3. Nur in einem Fall (Libyen-Resolution) hat Deutschland nicht mit einem weiteren Land des Westens (P3-Mitglieder oder nichtständiges Mitglied aus der WEOG) gestimmt.³⁰

4. Als Motivationen für eine Stimmenthaltung lassen sich aus den Beispielen folgende Muster erkennen: Wahrung der Bündnissolidarität, Wahrung spezifischer Grundüberzeugungen oder diplomatischer Initiativen sowie die über Distanzierung von einer verurteilenden Mehrheit erlangte diplomatische Flexibilität für Vermittlungsbemühungen.

Der Fall Libyen: ein Sonderfall?

Angesichts der Kontroverse³¹ um die Abstimmung im Fall Libyen bringt die Untersuchung der vorherigen Enthaltungen aber auch die Erkenntnis zutage, dass Deutschland (bei aller Verschiedenheit der Zusammenhänge) auch zuvor schon einmal eine Enthaltung mit einer unerwünschten Kapitel-VII-Verschärfung begründet hat (Resolution 439: Namibia) und sich auch bei einer Mission enthalten hat, deren Ziele sie im Grundsatz unterstützte (Resolution 1497: Liberia). Nichts Neues ist auch der Umstand, dass Bündnissolidarität und die Wahrung spezifischer Grundsatzüberzeugungen in Konflikt geraten können.³²

Geht man die möglichen, bisherigen Begründungsmuster durch, wird jedoch der Unterschied der Libyen-

Entscheidung zu den älteren Enthaltungen deutlich. Wahrung der Bündnissolidarität scheidet aus, da hier in der Tat zum ersten Mal ein Votum außerhalb der WEOG abgegeben wurde. Wahrung spezifischer Grundüberzeugungen oder diplomatischer Initiativen (wie vormals die Unterstützung des IstGH oder der Namibia-Kontaktgruppe) wären im Falle Libyen nur sehr allgemein im Sinne der Berufung auf eine ›Kultur der Zurückhaltung‹³³ zu konstruieren. Dies ist jedoch nicht zuletzt von Verfechtern dieses Konzepts als nicht stimmige Argumentation angesichts der unmittelbaren Bedrohungslage in Bengasi in Zweifel gezogen worden.³⁴

Mehr noch: Auf der Suche nach einer Konstante deutscher Außenpolitik, die in der Resolution eine konkrete Manifestation erfährt, fällt der Blick unweigerlich auf die Schutzverantwortung. Deutschland stand bis zur Libyen-Entscheidung fest im Lager der Befürworter dieser sich langsam etablierenden, aber auch durchaus umstrittenen Norm, die auf dem Weltgipfel 2005 im Rahmen einer völkerrechtlich nicht verbindlichen, aber politisch höchst relevanten Resolution der UN-Generalversammlung anerkannt wurde. Sowohl in der Literatur³⁵ als auch in den Augen der nichtstaatlichen ›International Coalition for the Responsibility to Protect‹ wurde Deutschland in das Lager der ausdrücklichen Befürworter eingeordnet.³⁶ Damit ist nicht gesagt, dass die deutsche Position einen einseitigen Schwerpunkt auf militärisches Eingreifen (responsibility to react) gelegt hätte. Die Schwierigkeiten und offenen Fragen der Schutzverantwortung wurden durchaus betont.³⁷ Auf-

30 Dies heißt freilich nicht, dass Deutschland immer mit allen Partnern gestimmt hätte. Tatsächlich stimmte Deutschland etwa bei einer der ersten Abstimmungen im Jahr 1977, der Resolution 403, die die südrhodesischen Militäraktionen in Botswana verurteilte, für die Resolution während sich Großbritannien und die USA enthielten. Vgl. Freuding, Weltpolitik, a.a.O. (Anm. 9), S. 189.

31 Vgl. etwa Harald Müller, Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. HSK-Standpunkt 2/2011 sowie die Auseinandersetzung zwischen Reinhard Merkel, Völkerrecht contra Bürgerkrieg, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 22.3.2011, und Christian Tomuschat, Wenn Gaddafi mit blutiger Rache droht, FAZ, 23.3.2011.

32 Vgl. mit Blick auf die Politik Deutschlands in Südafrika auch Freuding, Weltpolitik, a.a.O. (Anm. 9), S. 197.

33 Diesen Topos hatte der deutsche Außenminister beispielsweise auch in seiner Heidelberger Hochschulrede vom 2. Februar 2011 formuliert und auf die notwendige Bedingung eines Mandats der Vereinten Nationen zu militärischen Einsätzen verwiesen, die immer letztes Mittel sein müssten, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110202_BM_Heidelberg.html

34 Vgl. etwa Volker Rühle, Deutschland im Abseits, FAZ, 16.5.2011.

35 Vgl. Axel J. Bellamy, Responsibility to Protect. The Global Effort to End Mass Atrocities, Cambridge 2009, S. 69.

36 Siehe: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/europe>

fällig ist jedoch, dass der Bezug auf die Schutzverantwortung in den Stellungnahmen der Bundesregierung während der Libyen-Krise fast gänzlich fehlte und stattdessen das Potenzial dieser Norm für eine internationale Verantwortlichkeit und Verrechtlichung durch die verkürzte Rede vom ›Krieg‹³⁸ überdeckt wurde. Dies war nicht zuletzt der Anlass für die Kurzintervention Heidemarie Wiecek-Zeul im Bundestag, die in deutlichen Worten auf die Schutzverantwortung hinwies.³⁹

Libyen und die Schutzverantwortung

Der Fall Libyen ist (wiederum jenseits der Frage nach den vielfältigen Interessen und Positionen der Sicherheitsratsmitglieder) tatsächlich nicht nur eine Anwendung, sondern eben auch eine Bewährungsprobe für die weitere Etablierung der Schutzverantwortung.⁴⁰ An dieser Stelle könnte man spekulieren, ob eine deutsche Mitformulierung der Resolution 1973 den grundsätzlich defensiven Charakter des Schutzauftrags in Libyen nochmals deutlicher hätte hervortreten lassen können. Nach den ersten Erkenntnissen über den Aushandlungsprozess ist dies angesichts der frühen Ankündigung der (intern durchaus kontrovers diskutierten) Enthaltung von deutscher Seite nicht intensiv versucht und von den anderen Mitgliedern im Rat auch nicht befördert worden.⁴¹ Fest steht hingegen, dass die anderen Staaten, die sich bei der Abstimmung in New York enthalten haben (Brasilien, China, Indien und Russland) aus jeweils unterschiedlichen Gründen eher dem Lager der Schutzverantwortungs-Skeptiker zuzurechnen sind. Ihre Enthaltung war vor diesem Hintergrund absehbar, die deutsche nicht.

Bleibe noch das Motiv der durch Distanzierung von einer verurteilenden Mehrheit erlangten diplomatischen Flexibilität für Vermittlungsbemühungen. Hier lässt sich einstweilen keine gesonderte Initiative der deutschen Politik erkennen. Zwar war das deutsche Abstimmungsverhalten in ersten Reaktionen Gaddafis zynischerweise gelobt worden; Wittig hatte jedoch unmissverständlich formuliert, dass Gaddafi angesichts seiner Taten seine Macht abgeben müsse: »Sein Regime hat jegliche Legitimität verloren und kann nicht länger ein Gesprächspartner für uns sein.«⁴² Auch vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass unabhängig von der andauernden Auseinandersetzung über die rechte Art der Umsetzung und Anwendung der Schutzverantwortung, die am Ursprung dieses Konzepts stehenden Anliegen und Notsituationen nicht verschwinden werden. Deutschland, zumal wenn es den Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat aufrechterhalten will, wird sich dieser Diskussion mit dem einfachen Verweis auf – allenfalls langfristig wirkende – Sanktionen als probatem Mittel für solche Krisensituationen nicht entziehen können. Hier ist Deutschland bei einer Verteidigung und Be-

kräftigung der Schutzperspektive von Opfern auch bei alternativen Vorschlägen zum effektiven Schutz der Zivilbevölkerung gefordert.

Angesichts der hier diskutierten Enthaltungsentscheidungen muss abschließend betont werden: Die Argumentation, man könne durch eine Enthaltung eine nahezu unausweichliche militärische Beteiligung, die bei einer Zustimmung die Folge wäre, abwenden, ist nicht stichhaltig. Es gibt keinen Automatismus zwischen politischer und militärischer Unterstützung eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrats.⁴³ Zugleich gilt: Nach Artikel 24 bindet ein Beschluss des Rates alle UN-Mitgliedstaaten. Sich über eine Enthaltung also eine Zurückhaltung reservieren zu wollen, ist sowohl mit Blick auf die Erfahrungen im Rat als auch die grundsätzliche Logik multilateraler Politik eine unpassende Denkfigur. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat das in der Formulierung, »die beschlossene Resolution (ist) jetzt auch unsere Resolution«⁴⁴ anerkannt. Dies ist eine der Einsichten, mit denen sich nichtständige wie ständige Mitglieder des Sicherheitsrats auseinandersetzen müssen.

Auffällig ist, dass der Bezug auf die Schutzverantwortung in den Stellungnahmen der Bundesregierung während der Libyen-Krise fast gänzlich fehlte.

³⁷ Vgl. etwa den (wenn auch als persönliche Meinung gekennzeichneten) Beitrag von Peter Wittig, Das Leiden der Anderen. Die UN-Schutzverantwortung im Widerstreit internationaler Interessen, Internationale Politik (IP), 11/2008, S. 96–99 sowie Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und der Zukunft der Bundeswehr, S. 51–52.

³⁸ So der deutsche Außenminister in einem Interview mit dem Deutschlandfunk, 17.3.2011: »Ich möchte nicht, dass deutsche Soldaten in einen libyschen Krieg hineingezogen werden, und ich werde mich auch nicht daran beteiligen, dass mit deutschen Soldaten in Libyen ein Krieg geführt wird. Wir sollten gelernt haben aus der jüngeren Geschichte, das ist keine Lösung, und hier gibt es auch zunächst noch einmal eine Verantwortung der Staaten der Region, der arabischen Staaten, der Nachbarstaaten der Arabischen Liga«, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2011/110317_BM_DLF.html

³⁹ Siehe Deutscher Bundestag, Stenografischer Bericht, 97. Sitzung, Plenarprotokoll 17/97, Berlin, 18.3.2011, S. 1145.

⁴⁰ Vgl. Fröhlich, a.a.O. (Anm. 24).

⁴¹ Vgl. die BBC-Dokumentation ›Wars of Diplomacy‹, <http://www.bbc.co.uk/programmes/pooggb44> sowie Andreas Rinke, Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, IP, 4/2011, S. 44–52.

⁴² UN Doc. S/PV. 6498 v. 17.3.2011, S. 5.

⁴³ Anstelle diverser Einzelfälle, die diese Regel bestätigen, mag hier der historische Hinweis darauf genügen, dass die ersten Friedensoperationen der Vereinten Nationen gerade nicht auf Soldaten der ständigen Mitglieder des Rates zurückgreifen sollten.

⁴⁴ Vgl. Ralf Beste u.a., Friede den Zeltpalästen, Der Spiegel, 13/2011, 28.3.2011.