

Zum Stand der Diskussion
um die Zukunft
des UN-Sicherheitsrates

UN-Reform auf schwankendem Boden

Bardo Fassbender

Wird es in absehbarer Zeit zu einer Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen kommen, wie sie von vielen Staaten, unter anderen auch von Deutschland, seit langem angestrebt und für dringend notwendig gehalten wird? Selbst wenn Wunder auch in der Welt der Diplomatie und internationalen Politik niemals ausgeschlossen sind, ist Skepsis angezeigt. Nachdem in New York ursprünglich darauf hingearbeitet worden war, die Sicherheitsratsreform als Teil einer umfassenden UN-Reform bis zum Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten in New York im September (aus Anlass des sechzigjährigen Bestehens der Weltorganisation) unter Dach und Fach zu bringen, hoffen die Regierungen nunmehr, bis zum Jahresende eine trag- und mehrheitsfähige Lösung zu finden. Aus den Verhandlungen über das Abschlussdokument des Gipfels wurde die inhaltliche Seite der Frage der Sicherheitsratsreform ausgeklammert; schon in einer Reihe anderer institutioneller und materieller Fragen – wie der Errichtung einer neuen „Kommission für Friedenskonsolidierung“ (*Peacebuilding Commission*), der Umwandlung der Menschenrechtskommission in einen Rat für Menschenrechte (*Human Rights Council*) oder Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit – war eine Einigung der UN-Mitgliedstaaten äußerst schwierig, obwohl es sich bei dem Abschlussdokument „nur“ um eine politische Erklärung und nicht um einen bindenden Vertrag handelt.

Die Vereinten Nationen beschäftigen sich mit dem Thema der Sicherheitsratsreform intensiv schon seit 1992. Ein Jahr später richtete die UN-Generalversammlung eine eigene ständige Arbeitsgruppe ein, die sich in den folgenden Jahren zum wichtigsten Forum der zwischenstaatlichen Diskussion des Themas entwickelte. Da die Arbeitsgruppe dem Konsensprinzip verpflichtet ist, kam es allerdings in ihren jährlichen Berichten nur zu geringen substanziellen Fortschritten.

Veränderte Umstände

Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und des Kalten Krieges bestand in den Vereinten Nationen breite Übereinstimmung darüber, dass die Zeit reif dafür sei, den Sicherheitsrat – das weltpolitisch wichtigste Hauptorgan der UN – in seiner Zusammensetzung, seinem Verfahren und seinem Verhältnis zu den anderen Hauptorganen, insbesondere der Generalversammlung, den geänderten Umständen anzupassen. Seit der Gründung der UN im Jahre 1945 war es zuvor erst ein einziges Mal zu einer Reform des Rates gekommen: 1963 wurde die Zahl der nichtständigen Mitglieder, die gemäß Artikel 23 Absatz 2 der UN-Charta jeweils für eine Periode von zwei Jahren von der Generalversammlung gewählt werden, von sechs auf zehn erhöht (und damit zugleich die Gesamtzahl der Ratsmitglieder von elf auf fünfzehn). Dagegen scheiterte 1979 ein Vorstoß Indiens, für die Entwicklungsländer vier weitere nichtständige Sitze zu schaffen.

Im Jahre 1963 wurden die zehn nicht-ständigen Sitze außerdem durch eine Resolution der Generalversammlung in der folgenden Weise den einzelnen Regionalgruppen zugeordnet: Fünf Sitze sollten von den afrikanischen und asiatischen Staaten besetzt werden, ein Sitz von den osteuropäischen Staaten, zwei Sitze von den Staaten Lateinamerikas und ebenfalls zwei von der Gruppe der „westeuropäischen und anderen Staaten“, zu der auch Kanada, Australien, Neuseeland und die Türkei gehören. An diese Verteilung hat man sich bis heute strikt gehalten; auch die Regionalgruppen sind nicht neu zugeschnitten worden, sodass sich die Mitgliedstaaten der EU nach der Osterweiterung der Union teils in der west- und teils in der osteuropäischen Gruppe finden.

Die in Artikel 23 der UN-Charta genannten fünfständigen Mitglieder (China, Frankreich, Sowjetunion, Großbritannien, USA) und ihre Privilegien blieben dagegen 1963 unberührt. Doch kam es später de facto im Kreis der ständigen Ratsmitglieder zu zwei Änderungen: Im Jahre 1971 nahm die Regierung der Volksrepublik China den bis dahin von der nationalchinesischen Regierung auf Taiwan gehaltenen chinesischen Sitz in den UN ein, und 1991 setzte Russland mit Billigung der anderen Großmächte ohne Diskussion die sowjetische UN-Mitgliedschaft fort.

Ausgleich zwischen Nord und Süd

Seit 1992 wird die Auseinandersetzung um eine Ratsreform von teilweise unvereinbaren Interessen und Forderungen einzelner Staaten und Staatengruppen bestimmt. Die Entwicklungsländer, die in der UN-Generalversammlung die überwältigende Mehrheit bilden (der „Group of 77“ gehören heute 133 der insgesamt 191 UN-Mitgliedstaaten an) und deren Zustimmung wegen des Erfordernisses einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten für jede Änderung der Charta

(Artikel 108 und 109) unverzichtbar ist, fordern eine stärkere Vertretung sowohl in der Gruppe der nichtständigen wie der ständigen Mitglieder. Sie sehen die Dominanz der Industriestaaten des „Nordens“ im Sicherheitsrat als ungerecht und nicht im Einklang mit der heutigen Mitgliederstruktur der UN an. Andererseits hat sich der „Süden“ bisher nicht auf gemeinsame Kandidaten für neue ständige Sitze einigen können. Eine Mitgliedschaft Brasiliens (für Lateinamerika) wird von den spanischsprachigen Ländern Süd- und Zentralamerikas abgelehnt (insbesondere von Argentinien und Mexiko), eine Mitgliedschaft Indiens (für Asien, neben Japan) besonders von Pakistan. In Afrika konkurrieren Nigeria, das bevölkerungsreichste Land des Kontinents, Südafrika und – mit wohl nur geringen Chancen – Ägypten um ständige Sitze. Auch wird die Forderung der Entwicklungsländer nach einer wesentlichen Erhöhung der Zahl der nichtständigen Sitze zu ihren Gunsten (um etwa zehn Sitze) besonders von westlichen Regierungen abgelehnt, weil diese in einem zu großen Sicherheitsrat eine Belastung seiner Arbeitsfähigkeit sehen. Insbesondere die amerikanische Regierung hat als Obergrenze einer Erweiterung mehrfach einundzwanzig Sitze genannt.

„Ein Platz an der Sonne“

Seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre haben Japan und Deutschland den Wunsch geäußert, ständige Ratsmitglieder zu werden; erst später sind die anderen genannten Kandidaten hervorgetreten. 1996 sind diese Bemühungen in der *Politischen Meinung* skizziert worden (Heft 325 vom Dezember 1996, Seite 61 bis 67). Der seitdem in Veröffentlichungen über die Sicherheitsratsreform oft zitierte Titel des Beitrages *Wieder kein Platz an der Sonne?* verwies auf ein Wort des Reichskanzlers Fürst Bernhard von Bülow von 1897, das den Anspruch des Reiches unter

Wilhelm II. auf „Weltgeltung“ prägnant zum Ausdruck brachte: „Wir wollen niemand in den Schatten stellen, aber wir verlangen auch unseren Platz an der Sonne.“ Heute begründen Japan und Deutschland ihre Forderung insbesondere mit dem Argument, nach den USA den zweit- beziehungsweise drittgrößten Beitrag zum UN-Haushalt zu leisten. Tatsächlich spiegelt die Höhe der Beiträge die weltwirtschaftliche Bedeutung der beiden Länder. Mit Recht führen Japan und Deutschland auch ihre kontinuierliche und konsequente Unterstützung der Arbeit der UN und ihrer Sonderorganisationen an. Die Bewerbungen wurden von den amerikanischen Regierungen unter den Präsidenten Bush sen. und Clinton unterstützt, während die gegenwärtige Administration in der Folge des deutsch-amerikanischen Streits um den Irak-Krieg ihre Unterstützung auf Japan beschränkt hat. Allerdings ist auch der Wert dieser Unterstützung begrenzt, solange China den japanischen Ambitionen zumindest äußerst reserviert gegenübersteht. Im Übrigen hat sich die Bush-Administration neuerdings dafür ausgesprochen, bei einer Erweiterung des Sicherheitsrates (um zwei ständige und zwei oder drei nichtständige Sitze) einem *criteria-based approach* zu folgen, also zusätzliche Mitglieder nach Kriterien wie der wirtschaftlichen Stärke (Bruttoinlandsprodukt), Bevölkerungsgröße und militärischen Fähigkeit zu bestimmen. Im Juli 2005 erklärte die amerikanische Regierung, sie lehne eine Abstimmung über Modalitäten der Sicherheitsratsreform „gegenwärtig“ ab, weil es an einem dafür notwendigen breiten Einverständnis der Mitgliedstaaten fehle.

Deutsches Engagement

Die deutsche Kandidatur – maßgeblich vom Auswärtigen Amt unter dem seinerzeitigen FDP-Minister Kinkel betrieben, aber von Bundeskanzler Kohl nicht geför-

dert und von seinem Nachfolger Schröder erst in seiner zweiten Amtsperiode aufgegriffen – wird offiziell von einer großen Zahl von Regierungen unterstützt, darunter auch der britischen, französischen und russischen. Allerdings fanden sich im Juli 2005 nur relativ wenige (nämlich 23) Staaten bereit, gemeinsam mit Deutschland, Japan, Indien und Brasilien (der so genannten „Gruppe der vier“ oder „G 4“) den Entwurf einer Resolution zur Reform des Sicherheitsrates zu tragen. Die wichtigsten dieser Staaten sind Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Polen und Portugal, während die erfolgreiche Werbung auch des Auswärtigen Amtes um die Unterstützung durch die Inseln Fidschi, Haiti, Kiribati, die Malediven, Nauru, Palau, die Solomon-Inseln und Tuvalu eher symbolischen Wert haben dürfte.

Energische Ablehnung

Energisch abgelehnt wird die Politik der „G 4“, und insbesondere die deutsche Position, von Italien, das es im Laufe der Jahre verstanden hat, nicht wenige Staaten auf seine Seite zu ziehen – nämlich diejenigen „mittelmächtigen“ Länder, die sich selbst keine Hoffnungen auf einen ständigen Sitz machen können, andererseits aber auch nicht zusammen mit den vielen Kleinen und ganz Kleinen in den hinteren Bänken der Weltpolitik sitzen wollen. Italien verbindet mit einem ständigen Sitz Deutschlands eine Abwertung seines eigenen Status, auch in der „G 8“ der führenden Wirtschaftsnationen (USA, Frankreich, Großbritannien, Japan, Italien, Kanada, Russland und Deutschland) und in der Europäischen Union, wo das Land seine Gleichrangigkeit mit Frankreich, Großbritannien und Deutschland verteidigt. Die italienische Regierung lehnt neue ständige Sitze überhaupt ab und wirbt stattdessen für eine neue Kategorie von Sitzen, die einerseits nichtständig sein (also von der Generalversammlung durch Wahlen be-

setzt werden) sollen, andererseits aber für eine deutlich längere Zeit als zwei Jahre innegehabt werden können. Diese Haltung führte dazu, dass das vom UN-Generalsekretär berufene „High-level Panel on Threats, Challenges and Change“ in seinem Bericht vom Dezember 2004 zwei Modelle einer Erweiterung des Sicherheitsrates gleichberechtigt nebeneinander stellte, welche die Positionen der beiden gegensätzlichen „Hauptlager“ spiegeln, nämlich der Anhänger und Gegner neuer ständiger Sitze. Auch der UN-Generalsekretär hat es vermieden, eine Präferenz für eines der beiden Modelle zum Ausdruck zu bringen.

Anachronistisches Privileg

Am Anfang der Reformdebatte spielte auch das Vetorecht der ständigen Ratsmitglieder eine große Rolle. Nach Artikel 27 Absatz 3 der UN-Charta bedürfen fast alle wichtigen Entscheidungen des Rates – insbesondere die der Sicherung des Weltfriedens dienenden bindenden Beschlüsse über militärische und wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta – der Zustimmung (oder in der Praxis wenigstens einer Enthaltung) aller ständigen Mitglieder. Damit ist jedes einzelne ständige Mitglied in der Lage, das Zustandekommen eines Ratsbeschlusses zu verhindern. Das führt dazu, dass alle wesentlichen Fragen zunächst im Kreis der ständigen Mitglieder beraten werden; ein dort erzielter Kompromiss kann in der Regel anschließend durch die nichtständigen Ratsmitglieder kaum mehr substantiell verändert werden. Die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten betrachtet das Vetorecht heute als einen Anachronismus und ein unbegründetes Privileg der fünf ständigen Ratsmitglieder, das im Widerspruch zu dem in der UN-Charta proklamierten völkerrechtlichen Grundprinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten stehe. Es stellte sich in den Beratungen der Arbeits-

gruppe der Generalversammlung aber bald heraus, dass die *Permanent-Five* weder einer Abschaffung noch einer Beschränkung ihres Vetorechtes zustimmen würden. Damit war die Frage praktisch erledigt, denn für das In-Kraft-Treten einer Charta-Änderung ist neben der genannten Zweidrittelmehrheit der UN-Mitgliedstaaten (das heißt gegenwärtig 128 der 191 Mitglieder) auch die Zustimmung jedes einzelnen ständigen Mitglieds des Sicherheitsrates erforderlich (Artikel 108 und 109 der UN-Charta). Es kann mit anderen Worten keine Änderung der Charta gegen den Willen eines der heutigen fünf ständigen Ratsmitglieder durchgesetzt werden – das von den Großmächten 1945 durchgesetzte Vetorecht umfasst auch die Änderung des Gründungsvertrages der Vereinten Nationen selbst.

Der japanischen und der deutschen Regierung war von Anfang an klar, dass sich für einen ständigen Sitz mit Vetorecht keine ausreichende Mehrheit finden lassen würde. Doch hielt man die Frage so lange wie möglich offen, um im diplomatischen Verhandlungsprozess für einen „Verzicht“ auf das Vetorecht eine geeignete Gegenleistung erhalten zu können. Erst kürzlich erklärten Japan und Deutschland – gemeinsam mit Brasilien und Indien – ihre Bereitschaft, in einer Übergangszeit von fünfzehn Jahren auf die Ausübung des Vetorechtes zu verzichten.

Neue Entwürfe

Im Juli 2005 wurden der 59. Generalversammlung drei Resolutionsentwürfe vorgelegt, deren Inhalt die unterschiedlichen Ansichten der Mitgliedstaaten in der Frage der Sicherheitsratsreform zwar nicht erschöpft, aber doch die Positionen der um eine Ratsreform aktiv bemühten Staatengruppen markiert. Zunächst brachten die „G 4“ zusammen mit 23 anderen Staaten einen Entwurf ein, der sechs neue ständige und vier neue nichtständige

Sitze vorsieht. Je zwei der ständigen Sitze sollen von afrikanischen und asiatischen Staaten besetzt werden und je einer von einem lateinamerikanischen und einem westeuropäischen Staat. Offen ist hier also nur die Besetzung der beiden Afrika zugeordneten Sitze. Von einem gemeinsamen europäischen (EU-)Sitz ist nicht die Rede, und tatsächlich fehlen hierfür sowohl Europa- wie UN-rechtlich die notwendigen Voraussetzungen. Von den vier neuen nichtständigen Sitzen soll nach dem G-4-Entwurf je einer Afrika, Asien, Osteuropa und Lateinamerika zustehen.

Forderung nach Gleichberechtigung

Der zweite Resolutionsentwurf wurde von 43 afrikanischen Staaten vorgelegt (das sind neun weniger als Mitglieder der afrikanischen Staatengruppe in der Generalversammlung). Diese möchten die Zahl der Sicherheitsratssitze um insgesamt elf erhöhen, und zwar um sechs ständige Sitze (je zwei für Afrika und Asien, je einen für Lateinamerika und Westeuropa) und fünf nichtständige (zwei für Afrika und je einen für Asien, Osteuropa und Lateinamerika). Der wichtigste Unterschied zum G-4-Entwurf betrifft das Vetorecht. Die afrikanischen Staaten fordern nämlich ausdrücklich, dass die neuen ständigen Mitglieder „dieselben Vorrechte und Privilegien wie die gegenwärtigen ständigen Mitglieder“ genießen sollen, „einschließlich des Vetorechtes“. Diese Forderung steht im Einklang mit einem Beschluss des Exekutivrates der Afrikanischen Union vom März 2005, dem so genannten *Ezulwini Consensus*, in dem es heißt, dass Afrika zwar im Prinzip das Vetorecht ablehne, aber der Auffassung sei, dass es, solange es bestehe, aus Gründen der Gerechtigkeit und Gleichberechtigung allen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates zustehen solle. Es bedeutet eine wesentliche Schwächung des G-4-Antrages, die afrikanischen Staaten nicht „mit ins Boot“ bekommen zu haben. Warum diese an ihrer

ganz aussichtslosen Forderung nach dem Vetorecht festhalten, ist schwer zu erklären; jedenfalls gibt es innerhalb der Afrikanischen Union in der Frage konträre Ansichten.

Souveräne Gleichheit

Der dritte Entwurf stammt von Italien, Mexiko, Pakistan und neun weiteren Staaten (darunter Argentinien, Kanada, Spanien und die Türkei) – der so genannten *Uniting-for-Consensus*-Gruppe. Er sieht vor, die Zahl der Mitglieder des Sicherheitsrates auf insgesamt 25 zu erhöhen, und zwar allein durch eine Hinzunahme von zehn neuen nichtständigen Mitgliedern. Die Gruppe ist der Ansicht, ihr Entwurf erhöhe die Chancen aller Mitgliedstaaten, einen Platz im Sicherheitsrat einzunehmen, und entspreche dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Mitglieder. Die nichtständigen Mitglieder sollen wie bisher von der Generalversammlung gewählt werden; auch die in Artikel 23 Absatz 1 der UN-Charta genannten Kriterien (nämlich der Beitrag von Mitgliedstaaten zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation sowie eine ausgewogene geografische Verteilung der Sitze) werden übernommen. Wegfallen soll hingegen nach dem Entwurf das bisherige Verbot einer unmittelbaren Wiederwahl nichtständiger Mitglieder. Es soll den einzelnen Regionalgruppen überlassen bleiben zu entscheiden, ob ein ausscheidendes Mitglied wieder gewählt wird oder in welcher Weise es zu einer rotierenden Mitgliedschaft im Sicherheitsrat kommt. Der Entwurf ordnet die zwanzig nichtständigen Sitze den Regionen wie folgt zu: Sechs Sitze sollen von den afrikanischen Staaten besetzt werden, fünf von den asiatischen Staaten, vier von den Staaten Lateinamerikas und der Karibik, drei von den „westeuropäischen und anderen Staaten“ sowie zwei von den osteuropäischen Staaten.

Italien und seine Mitstreiter haben mit diesem Entwurf vom Juli 2005 ihre früheren Vorschläge modifiziert, die eine neue dritte Kategorie von Mitgliedern des Sicherheitsrates – gleichsam zwischen den heutigen ständigen und den nichtständigen Mitgliedern stehend – und für diese ein detailliertes Rotationsschema vorsahen. Allerdings ist die nun angestrebte weitgehende Freiheit der einzelnen Regionalgruppen, über eine kürzere und längere Mitgliedschaft der ihr zugehörigen Staaten im Sicherheitsrat zu entscheiden, chartarechtlich problematisch: Als Verfassung der Vereinten Nationen sollte die Charta selbst mit hinreichender Klarheit die Mitgliedschaft im Hauptorgan Sicherheitsrat regeln.

Mangel an Unterstützung

Zurzeit genießt keiner der drei Resolutionsentwürfe die notwendige Unterstützung durch eine Mehrheit der Mitgliedstaaten. Das Abschlussdokument des September-Gipfeltreffens (*2005 World Summit Outcome*) beschränkt sich auf ein allgemeines Bekenntnis zu einem „repräsentativeren, effizienteren und transparenteren“ Sicherheitsrat, der die Effektivität, Legitimität und Durchführung seiner Entscheidungen verbessern soll (Absatz 153). Die Generalversammlung wird aufgefordert, am Jahresende 2005 den dann erreichten Stand der Reformbemühungen zu überprüfen.

Selbst wenn es zu einer Einigung der „G 4“ und ihrer Anhänger mit den afrikanischen Staaten kommen sollte, wäre

diese vereinigte Gruppe noch weit von einer Zweidrittelmehrheit entfernt. Zudem mehren sich die Anzeichen dafür, dass die amerikanische Regierung auf absehbare Zeit überhaupt keine Ratsreform unterstützen wird: Jede Erweiterung, so die in Washington wohl herrschende Meinung, werde zu einer Schwächung des US-amerikanischen Einflusses im Sicherheitsrat führen und das Zustandekommen von Entscheidungen des Rates erschweren. Solange die Legitimität des Sicherheitsrates nicht von einer größeren Zahl wichtiger Staaten infrage gestellt und dem Rat der Rechtsgehorsam verweigert wird, dürfte sich an dieser Haltung nichts ändern.

Es wäre aber zu einfach, den Grund für ein Scheitern der Reformbemühungen zur gegenwärtigen Zeit nur in den Egoismen der verschiedenen Staaten zu suchen. Denn tatsächlich befindet sich das internationale Staatensystem in einem tief greifenden Strukturwandel, dessen weiterer Verlauf und Ergebnisse schwer absehbar sind. Von einem *constitutional moment*, ähnlich dem des Jahres 1945, in dem sich durch eine Chartaänderung erfolgreich die Koordinaten des internationalen Systems neu bestimmen ließen, kann nicht die Rede sein. Womöglich gab es ihn im Jahre 1990, doch ist diese Gelegenheit versäumt worden. Andererseits ist fraglich, wie viel Zeit den Vereinten Nationen noch für eine Reform bleibt, welche der Organisation den von ihr beanspruchten zentralen Platz in der internationalen Ordnung sicherte.

Anspruch und Wirklichkeit

„Kein Zweifel: Kofi Annan ist der Verlierer dieser Tage. Erst ist seine Managementfähigkeit auf fast vernichtende Weise kritisiert, dann seine Reformagenda entkernt worden. Es klingt bitter, ja verbittert und resigniert, wenn er die Wirklichkeit der Vereinten Nationen auf den Punkt bringt: Staaten, reiche und arme, mächtige und schwache, verfolgen dort ihre Interessen und nicht ein imaginäres Gemeinwohl.“

Klaus-Dieter Frankenberger am 15. September 2005 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*.