

Karl M. Meessen in der Neuen Zürcher Zeitung vom 4.01.05

Im Spektrum der Meinungen

Schwierige Reform des Uno-Sicherheitsrats. Politisch korrekte Vorschläge für den Generalsekretär.

Die Reformvorschläge für die Uno von Generalsekretär Annan lassen die Vorrangstellung der fünf Vetomächte unangetastet. Mit einer neuen Kategorie der Mitgliedschaft könnte das bisherige System zu einer Drei-Klassen-Gesellschaft ausgebaut werden.

An Prominenz hat es in dem von Kofi Annan eingesetzten Gremium herausragender Persönlichkeiten (High-level Panel on Threats, Challenges and Change) wahrlich nicht gefehlt. Die Gruppe hat sich Zeit genommen und diese Zeit mit vielen Informationsgesprächen über die Reform der Uno an vielen Orten der Welt gefüllt. Der dem Uno-Generalsekretär am 1. Dezember vorgelegte Bericht ist in elegantem Englisch geschrieben und weicht keine Handbreit ab vom Pfad politischer Korrektheit. Zur Kernfrage der Reform des Uno-Sicherheitsrats werden zwei Vorschläge zur Diskussion gestellt. Sie sehen übereinstimmend eine Erweiterung des Sicherheitsrats von 15 auf 24 Sitze unter Schaffung einer neuen Kategorie von Sitzen vor.

Das Veto bleibt

Nach der Variante A soll dies durch Einrichtung von 6 ständigen Sitzen ohne Vetorecht und durch Erhöhung der Zahl der nichtständigen Sitze von 10 auf 13 geschehen. Nach der Variante B soll die neue Kategorie aus 8 nichtständigen Sitzen mit einer von zwei auf vier Jahre verlängerten Amtszeit und dem Recht auf unmittelbare Wiederwahl bestehen. Die Gesamtzahl von 24 Sitzen soll durch einen weiteren nichtständigen Sitz mit der üblichen zweijährigen Amtszeit und ohne Recht auf unmittelbare Wiederwahl erreicht werden. Es zeugt vom Realitätssinn der herausragenden Persönlichkeiten, dass keine der beiden Alternativen das Vetorecht der derzeitigen fünf ständigen Mitglieder – USA, China, Russland, Grossbritannien und Frankreich – antastet. Schliesslich bedarf jede Änderung der Uno-Charta der Zustimmung und Ratifikation durch zwei Drittel der Uno-Mitgliedstaaten einschliesslich aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Was würde sich ändern, wenn einer der beiden Vorschläge verwirklicht würde? Wäre der Frieden für unsere Zeit gesichert? Oder konkreter gefragt: Würde künftig ein Irak-Krieg vermieden werden? Würden Kriege gegen Serbien wegen ethnischer Säuberungen in Kosovo und gegen Afghanistan wegen logistischer Unterstützung des internationalen Terrorismus nur noch mit vorangehender Zustimmung des Sicherheitsrats stattfinden? Würde einem Massensterben wie vor wenigen Jahren in Rwanda und zurzeit im Sudan durch eine vom Sicherheitsrat veranlasste humanitäre Intervention rechtzeitig Einhalt geboten werden?

Es braucht Macht

Frieden kann nicht ohne Entfaltung von Macht erhalten und, wenn er einmal gebrochen ist, wiederhergestellt werden. Dies kann nur mit Zustimmung und oft auch nur unter Mitwirkung der mächtigsten Staaten der Welt geschehen. Insofern war es zunächst einmal richtig, den in Artikel 2 (1) der Uno-Charta verankerten Grundsatz der Gleichheit der Staaten in den Artikeln 23 (1) und 27 (3) zu durchbrechen und den aus der Sicht des Jahres 1945 mächtigsten Staaten eine Sonderstellung im Uno-Sicherheitsrat einzuräumen. Diese Staaten sind also nicht nur faktisch, sondern auch rechtlich «gleicher» als die anderen Staaten. Der Bericht führt nunmehr zu der Frage, ob das bisherige Zwei-Klassen-System durch Einführung einer neuen Kategorie ständiger oder länger andauernder Mitgliedschaft zu einem Drei-Klassen-System ausgebaut werden soll.

Während der mehrmonatigen Regierungskonferenz in San Francisco von 1945 hatte sich Frankreich intensiv um die Zuerkennung eines ständigen Sitzes bemühen müssen. Auch heute dürfte die Zuerkennung eines der nach der Variante A vorgesehenen sechs zusätzlichen ständigen Sitze nicht ganz ohne Streit abgehen. Vor allem die nicht zum Zuge gekommenen nächstmächtigsten Staaten könnten befürchten, dass die neuen ständigen Mitglieder ihre Rolle im Sicherheitsrat zur Verfestigung ihrer Stellung in der jeweiligen Region nutzen. Derzeit treibt diese Sorge Italien gegenüber Deutschland um und Mexiko und Argentinien gegenüber Brasilien.

Auch könnten die Gesichtspunkte, die heute für die Zuerkennung eines ständigen Sitzes an den einen Staat sprechen, in zehn oder zwanzig Jahren einen anderen Staat zur ständigen Mitgliedschaft qualifizieren. Für den Fall eines Beitritts der Türkei zur Europäischen Union wird Deutschland nicht mehr allzu lange der bevölkerungsreichste EU-Mitgliedstaat sein, und das militärische Kräfteverhältnis spricht schon heute nicht ohne weiteres für Deutschland. Streit dieser Art wird nach der Variante B weitgehend vermieden, denn es würde nur eine weitere Kategorie nichtständiger Mitglieder, nämlich solcher mit einer von zwei auf vier Jahre verlängerten Amtszeit und dem Recht auf unmittelbare Wiederwahl, geschaffen werden. Der Unterschied zum bisherigen System wäre nicht gross. Die Prätendenten könnten – trotz Recht auf unmittelbare Wiederwahl – einen Turnus verabreden und faktischen Entwicklungengelegentlich anpassen. Nichts wäre endgültig.

Inhaltliche Einschränkungen

Die beiden Varianten gemeinsame Erweiterung von 15 auf 24 Sitze verspräche einen willkommenen Gewinn an Repräsentativität, nachdem die Mitgliedschaft in der Uno seit 1945 von 51 auf 191 Staaten angewachsen ist. Darüber hinaus könnte die Vergrößerung des Sicherheitsrats die Ausübung des Vetorechts durch nur ein oder zwei ständige Mitglieder ein wenig erschweren. Eine Mehrheit des Sicherheitsrats wäre künftig erst mit 13 statt wie bisher – aufgrund einer ausdrücklichen Regel – mit 9 Ja-Stimmen erreicht. Entsprechend deutlicher würde sich die Isolierung der ihr Vetorecht ausübenden Mitglieder in der Weltöffentlichkeit darstellen. Das kann von der Ausübung abhalten. Im Bericht wird dieser Gesichtspunkt nicht genannt. Gefordert wird jedoch, dass das Vetorecht nur ausgeübt werden darf, wenn wirklich eigene Interessen betroffen sind, und dass es nicht ausgeübt werden darf, wenn das Handelndes Sicherheitsrats durch drohenden Völkermord geboten ist.

Inhaltliche Einschränkungen dieser Art juristisch präzise zu formulieren und in die Charta aufzunehmen, dürfte schwierig sein. Unmöglich wäre es, sie durchzusetzen. Eine Unterwerfung des Abstimmungsverhaltens unter die Kontrolle des Internationalen Gerichtshofs würde die Legitimationskraft der dritten Gewalt überbeanspruchen. Sowohl die Definition eigener Interessen als auch Prognosen zur tatsächlichen Entwicklung – ob wirklich Völkermord droht und ob er nicht anders abgewendet werden kann – gehören zum Kernbereich politischer Verantwortung. Die Relativierung des Vetorechts durch Heraufsetzung der Schwelle für Ratsmehrheiten ist als verfahrensrechtliche Regelung besser geeignet, einer opportunistischen Instrumentalisierung des Vetorechts entgegenzuwirken.

Die Abschaffung des Vetorechts sollte, auch wenn sie in dem Bericht nicht empfohlen wird, nicht aus der Reformdiskussion ausgeklammert werden. Beginnen könnte man mit einer Einengung des Kreises der ständigen Mitglieder, indem Frankreich und Grossbritannien ihre Sitze zu einem Sitz der Europäischen Union zusammenlegen. Ein derartiger Schritt läge in der Logik der mit dem Vertrag über die Verfassung der Europäischen Union angestrebten Bündelung aussenpolitischer Zuständigkeiten bei einem für Rat und Kommission handelnden europäischen Aussenminister. Aber so weit will Frankreich europäische Integration und Aufwertung des Sicherheitsrats nicht vorantreiben. Mit dem Pfund des Vetos lässt sich gut wuchern, in Europa und weltweit.

Beschlussfähiger?

Das Vetorecht der derzeitigen fünf ständigen Mitglieder ist im Übrigen nicht das einzige Hindernis auf dem Wege zu einer Aktivierung des Sicherheitsrats. Auch eine einfache Mehrheit für friedenssichernde Massnahmen unter 15 Staaten zu gewinnen, war nie einfach und wird unter 24 Mitgliedstaaten eher schwieriger. Der Bericht bestätigt das Dilemma. Einerseits wird die Untätigkeit des Sicherheitsrats anlässlich der Katastrophen für die Bevölkerung im Balkan und in Afrika scharf kritisiert, andererseits wird nicht aufgezeigt, wie der Sicherheitsrat seiner in dem Bericht für solche Fälle postulierten Schutzpflicht nachkommen soll.

Zu dem Problem antizipierender Selbstverteidigung wird sogar eingeräumt, dass der Sicherheitsrat bei einer überzeugend nachgewiesenen, jedoch nicht notwendig unmittelbar bevorstehenden Bedrohung präventive militärische Massnahmen beschliessen könne und dass der bedrohte Staat, wenn der Sicherheitsrat von seiner Befugnis keinen Gebrauch mache, Gelegenheit habe, letztlich auch auf die militärische Option zurückzugreifen. Schon aus diesem Grunde wird man sich auf die eine oder andere militärische Aktion, die vom Sicherheitsrat nicht vorab genehmigt wurde, einrichten müssen.

Karl M. Meessen ist Rechtsanwalt am Oberlandesgericht Düsseldorf. Er war Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.