

Christian Wenaweser in der Neuen Zürcher Zeitung vom 25.11.04

Ein neuer Sicherheitsrat zum Geburtstag?

Die Diskussion um eine Reform der Vereinten Nationen

Im Dezember soll eine vom Generalsekretär eingesetzte Kommission einen Bericht zur Reform der Vereinten Nationen vorlegen. Die von vielen Seiten geforderte Umbildung des Sicherheitsrats wird sich allerdings als schwierig erweisen, da sich dessen ständige Mitglieder einer Beschneidung ihrer Privilegien widersetzen dürften.

Die Charta der Vereinten Nationen verleiht den fünf Siegermächten des Zweiten Weltkriegs (China, Frankreich, Grossbritannien, Russland und die Vereinigten Staaten) das Privileg eines ständigen Sitzes, ausgestattet mit einem Veto über alle inhaltlichen Fragen. Heute können jedoch lediglich die USA und China diesen Sonderstatus mit einer entsprechenden geopolitischen Machtposition begründen. Zudem hat sich die Zahl der Uno-Mitgliedstaaten seit 1945 fast vervierfacht (von 51 auf 191), ohne dass dies annähernd eine Entsprechung in der Zahl der Ratsmitglieder gefunden hätte (von 11 auf 15). Das mächtigste internationale Gremium der Welt ist somit qualitativ und quantitativ ein Anachronismus. Ein grösserer und anderer Sicherheitsrat wäre also die richtige Antwort, darüber besteht grundsätzlich Einigkeit. Alle weiteren Fragen hingegen sind zutiefst umstritten.

Viererbande und Kaffeekränzchen

Bereits Mitte der neunziger Jahre begannen intensive Bemühungen, den Sicherheitsrat zu reformieren. Die Diskussionen rissen jedoch derart tiefe politische Gräben auf, dass ein Durchbruch erst zu einem späteren Zeitpunkt denkbar schien. Dieser Zeitpunkt kommt nach Auffassung vieler im Jahr 2005, zum 60-jährigen Bestehen der Vereinten Nationen. Angeführt wird diese Initiative von Deutschland, Brasilien, Indien und Japan, die sich vor knapp zwei Monaten in New York auf höchster Ebene als «G-4» konstituierten, was ihnen in Anlehnung an die Anführer der chinesischen Kulturrevolution den Titel «Viererbande» eintrug. Diese vier Staaten unterstützen sich gegenseitig im jeweiligen Anspruch auf einen neu zu schaffenden ständigen Sitz im Sicherheitsrat. Sie sind entschlossen, der Uno-Generalversammlung im Verlauf des Jahres 2005 einen Vorschlag in diesem Sinn vorzulegen.

Die G-4 bilden eine starke, aber unvollständige Gruppe. Es fehlt die Beteiligung Afrikas, die allein der Initiative die notwendige Glaubwürdigkeit verleihen könnte. Der afrikanische Kontinent beansprucht die meiste Zeit im Arbeitsprogramm des Rates, ist aber zugleich am deutlichsten untervertreten. Nicht dass es an Aspiranten fehlte: Südafrika, Nigeria, Ägypten und sogar Libyen haben ihren Anspruch auf einen ständigen Sitz angemeldet. Da sich die afrikanischen Staatsoberhäupter 1997 darauf einigten, dass der afrikanischen Gruppe zwei ständig rotierende (also in regelmässigen Abständen auf ein anderes Land übergehende) Sitze zustünden, können sich die genannten Länder den G-4 nicht anschliessen, ohne die regionale Solidarität zu unterlaufen. Ihr Verharren in einer abwartenden Position wird wohl noch eine Weile andauern. Gleichzeitig dringen die G-4 darauf, ihre Ansprüche – wenn möglich mit afrikanischer Beteiligung – in eine konkrete Form, also einen Resolutionsentwurf, zu bringen.

Die bunteste Partei in der Diskussion um die Reform des Sicherheitsrats ist der «Coffee Club». Bereits während der ersten Reforminitiative traf sich diese lose Gruppierung von Staaten unter der Leitung Italiens zum Kaffeetrinken, vor allem aber, um die Schaffung neuer ständiger Sitze zu verhindern. Italien hatte ursprünglich selbst einen ständigen Ratssitz im Auge (legendär der Ausspruch des damaligen italienischen Botschafters: «Wenn schon Deutschland und Japan, warum nicht auch Italien? Schliesslich haben wir den Krieg auch verloren»). Später hielten es die «Coffee Club»-Mitglieder jedoch für aussichtsreicher, neue ständige Sitze zu verhindern. Manchen Mitgliedern ist in erster Linie daran gelegen, die Stärkung regionaler Rivalen zu verhindern: Italien und Spanien (gegen Deutschland), Pakistan (gegen Indien), Südkorea (gegen Japan), Argentinien und Mexiko (gegen Brasilien) gehören in diese Gruppe. Anderen Ländern geht es um grundsätzliche Überlegungen. Sie fordern die demokratische Legitimierung jedes Mitglieds des Sicherheitsrats durch Wahlen und argumentieren ausserdem, dass der Sicherheitsrat mittelfristig noch anachronistischer werden könnte, wenn die Zahl der permanenten Mitglieder erhöht wird.

Eine Erweiterung des Sicherheitsrats bedarf einer Änderung der Uno-Charta. Eine solche wiederum ist nur mit Unterstützung von mindestens zwei Dritteln der 191 Mitglieder möglich. Ausserdem müssen alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zustimmen. Sie haben damit nicht nur das Veto über inhaltliche Entscheidungen im Sicherheitsrat, sondern auch über Änderungen in dessen Zusammensetzung. Angesichts der offensichtlichen Annehmlichkeit ihrer gegenwärtigen Privilegien zeigen die permanenten Mitglieder dafür wenig Enthusiasmus. Sie sprechen sich zwar offiziell allesamt für eine Erweiterung aus und unterstützen zum Teil auch ständige Sitze für manche der Aspiranten, doch ist klar, dass sich zumindest drei von ihnen leicht mit einer Fortführung des Status quo anfreunden können.

Die für die USA traumatische Irak-Erfahrung hat kaum zur Einsicht geführt, dass der Sicherheitsrat zu klein sei; die USA meinen denn auch, dass ein «zu grosser» Sicherheitsrat nicht mehr effizient arbeiten könnte. Aktives Engagement zeigen lediglich Frankreich und Grossbritannien, die mit Verve für neue ständige Sitze plädieren. Dadurch hoffen sie wohl, den Druck

zu lindern, ihre eigenen Sitze zugunsten eines gemeinsamen EU-Sitzes aufzugeben. Die Bewerber um einen ständigen Sitz und jene, die ihnen diesen verwehren wollen, machen bei weitem nicht die 127 Stimmen aus, die zu einer Entscheidung über die Reform notwendig sind. Es ist also für beide Gruppierungen notwendig, einen Grossteil der restlichen Staaten auf ihre Seite zu bringen.

Sicherheitsrat ohne Kontrolle

Den gewöhnlichen Uno-Mitgliedländern geht es häufig um mehr als die zahlenmässige Erweiterung und die Frage der ständigen Sitze, nämlich um die Rolle des Sicherheitsrates schlechthin. Das Ende des Kalten Krieges hat zu einer dramatischen Steigerung in den Aktivitäten des Rates geführt: Rund 600 Resolutionen verabschiedete der Rat in den ersten 45 Jahren seines Bestehens, danach rund 900 in einem Drittel dieser Zeit. Er befasst sich nicht nur mit konkreten Konfliktsituationen, sondern hat das Konzept der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf Bereiche wie Terrorismus, die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und HIV/Aids ausgedehnt. Selbst die «Bedrohung» durch den Internationalen Strafgerichtshof wurde in einem kontroversen Beschluss behandelt.

Dieser Aktionismus wird mit zunehmender Skepsis gesehen, weil er durch keinerlei Kontrollmechanismen reguliert ist: Der Sicherheitsrat hat in allen Fragen betreffend Frieden und Sicherheit das letzte Wort, es gibt keine Berufungs- oder Revisionsinstanz, auch wenn rechtliche Grundsätze missachtet werden. Verschärft wird dieser Befund durch die Praxis, den zehn nichtständigen Mitglieder die Statistenrolle zuzuweisen: Sobald eine Einigung unter den ständigen Mitgliedern erzielt ist, steht ein Beschluss weitgehend fest. Die zehn gewählten Mitglieder werden nur dann wichtig, wenn eine solche Einigung nicht gefunden wird.

Die Irak-Krise ist hierfür das beste Beispiel, zugleich jedoch eines von ganz wenigen aus der jüngeren Vergangenheit. Viele Länder meinen, dass der Sicherheitsrat nur dann im Namen der Völkergemeinschaft handeln könne, wenn er auch Nichtmitglieder in den Entscheidungsprozess einbezieht. Sie fordern, dass er dem Rest der Uno-Mitgliedländer Rechenschaft über Beschlüsse ablegt. Erweiterung allein genügt diesen Staaten nicht, zum Wer muss sich nach dieser Sicht das Wie gesellen, sonst kann von einem «neuen» Sicherheitsrat nicht die Rede sein.

Die Vetofalle

Viele Staaten lehnen das Vetorecht grundsätzlich als undemokratisch ab. Die Diskussion über die bestehenden Vetos ist aber weitgehend akademischer Natur; eine gänzliche Abschaffung wäre nur möglich, wenn die jetzigen ständigen Mitglieder dem zustimmen würden, was ausgeschlossen ist. Bleibt also die Frage des Vetos für mögliche neue ständige Mitglieder sowie der Modifizierung des Vetorechts der bisherigen. Manche der Aspiranten vertreten die Auffassung, sie sollten dieselben Privilegien haben wie bestehende ständige Mitglieder: Veto für alle oder für niemanden. Doch niemand glaubt ernsthaft, dass der amerikanische Kongress eine Charta-Änderung ratifizieren wird, die etwa Ägypten die Möglichkeit geben würde, aussenpolitische Anliegen der USA zu verhindern. Die Position der jetzigen ständigen Mitglieder in Kombination mit der weitverbreiteten prinzipiellen Ablehnung des Vetos macht die Schaffung neuer Vetos höchst unwahrscheinlich.

Trotzdem muss ein Reformvorschlag, der von einer grossen Mehrheit der Staaten unterstützt werden soll, das Thema Veto behandeln, wenn nicht im Sinne der Ausweitung auf mögliche neue Sitze, dann wenigstens durch eine Modifizierung der Ausübung des Vetorechts. Es könnte zum Beispiel auf Kapitel VII der Uno-Charta (Bedrohungen des Weltfriedens) beschränkt werden oder mit der Verpflichtung einhergehen, ein Veto gegenüber der Generalversammlung zu rechtfertigen. Hier bewegt sich ein zukünftiger Vorschlag der G-4 auf sehr dünnem Eis: Er muss die Zustimmung der bisherigen ständigen Mitglieder sichern und der weitverbreiteten Abneigung gegenüber der jetzigen Praxis Rechnung tragen.

Kein «neues San Francisco»

Nach der Irak-Krise setzte Uno-Generalsekretär Kofi Annan eine Kommission eminenten Personen ein, die zukünftige Bedrohungen für den Weltfrieden analysieren, die Herausforderungen an das gegenwärtige System kollektiver Sicherheit beschreiben und Vorschläge zu deren Behandlung ausarbeiten soll. Trotz dem an sich breiten Mandat zog die explosive Frage der Sicherheitsratsreform die weitaus grösste Aufmerksamkeit auf sich. Der Bericht, der Anfang Dezember vorgelegt wird, dürfte zwei Optionen enthalten: Die erste würde fünf zusätzliche ständige Sitze schaffen und entspräche weitgehend den Vorstellungen der G-4. Die zweite würde «quasi-permanente» Sitze schaffen: Vier- oder Fünfjahresmandate, die nach Ablauf sofort erneuerbar wären (was bei den derzeitigen Zweijahresmandaten nicht möglich ist). Diese Option ist auf den «Coffee Club» zugeschnitten. Die Kommission nimmt den Mitgliedstaaten somit die Arbeit nicht ab und kann sich ihrerseits nicht auf einen einzigen, weitgehend konsensfähigen Vorschlag einigen. Das Uno-Gipfeltreffen im September des Jubiläumsjahrs 2005 wird kein «neues San Francisco» bringen, der von manchen gewünschte radikale Neuanfang ist aufgrund der bestehenden Privilegien ausgeschlossen. Eine Reform wird auch nicht die heutigen machtpolitischen Verhältnisse widerspiegeln, weil die dafür notwendige Schaffung eines gemeinsamen EU-Sitzes gegenwärtig unmöglich ist. Doch selbst der Streit um eine wenigstens graduelle Verbesserung wird in eine massive diplomatische Auseinandersetzung münden. Die G-4 sind entschlossen, die Schaffung neuer ständiger Sitze vorzuschlagen, und der «Coffee Club» hat seine prinzipielle Ablehnung dagegen deutlich gemacht.

Status quo als einfachste Lösung

Viele Staaten werden sich in einer höchst unbequemen Position wiederfinden, wenn sie Stellung zu beziehen haben, und das Lobbying in den Hauptstädten wird mit harten Bandagen geführt werden. Der Status quo könnte unter diesen Umständen wieder eine attraktive Option werden, obwohl er über kurz oder lang zur Absurdität führen wird, dass 5 EU-Staaten im 15Mitglieder zählenden Sicherheitsrat Einsitz haben. Japan hat ausserdem deutlich gemacht, dass es seine massiven Beiträge an das Uno-Budget nur aufrechterhalten wird, wenn diese durch einen ständigen Sitz kompensiert werden. Es drohen also sowohl eine Finanzkrise als auch eine solche der politischen Glaubwürdigkeit, wenn der Sicherheitsrat auch nach 2005 in seiner jetzigen, stark westlich dominierten Zusammensetzung arbeitet.

Christian Wenaweser ist Ständiger Vertreter Liechtensteins bei der Uno in New York und Co-Präsident der Arbeitsgruppe der Uno über die Sicherheitsratsreform. Die in diesem Beitrag geäusserten Meinungen sind persönlich und decken sich nicht unbedingt mit dem Standpunkt der Regierung Liechtensteins.