



## Den Rat neu erfinden?

Die Vereinten Nationen und ihr „neuer Sicherheitskonsens“

### EDITORIAL

Am 8. März 2006 meldete die New York Times, dass Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN), erneut weitreichende Änderungen in der Organisation fordert. Bislang chaotische Prozeduren müssten professioneller und effizienter werden. Dies sei nötig, um den veränderten weltpolitischen Rahmenbedingungen 60 Jahre nach Gründung der UN Rechnung zu tragen.

Was auf die gesamte Organisation zutrifft, gilt auch für eines ihrer wichtigsten Organe: den Sicherheitsrat. Errichtet wurde er, um einen weiteren Weltkrieg abzuwenden. Mittlerweile ist die Bedrohungslage komplexer geworden – Terrorismus, Menschenrechtsverletzungen und innerstaatliche Konflikte sowie nicht selten auch Armut oder Krankheiten werden als Ursachen für Konflikte ausgemacht. Um eine Strategie gegen Bedrohungen entwickeln zu können, muss jedoch zunächst Einigkeit darüber herrschen, was als Bedrohung angesehen wird. Dieser „neue Sicherheitskonsens“ lässt jedoch auf sich warten.

Ebenso verhält es sich mit einer Reform des Sicherheitsrats selbst. Er spiegelt wie kaum ein anderes UN-Organ das Gleichgewicht der (Sieger-) Mächte nach dem Zweiten Weltkrieg wider. Kleine und vor allem Entwicklungsländer sind dadurch unterrepräsentiert, obwohl sie eigentlich vollwertige Mitglieder der UN sind – „one country one vote“. Diese mangelnde regionale Ausgewogenheit führt auf Dauer zu einem Glaubwürdigkeitsverlust, dem nur eine umfassende Reform entgegenzutreten kann, wie Philip Listé in seinem Standpunkt verdeutlicht. *Marlar Kin*



Quelle: Reinhold Löffler, [www.lr-cartoons.de](http://www.lr-cartoons.de)

---

Philip Listé

---

Das 1945 in San Francisco installierte System der Vereinten Nationen garantiert die staatliche Souveränität der Mitgliedstaaten, indem es militärische Gewaltanwendung durch Staaten grundsätzlich verbietet und die Einmischung des Staatenkollektivs in die inneren Angelegenheiten seiner Mitglieder ausschließt. Dabei sieht das System mit dem UN-Sicherheitsrat ein Organ vor, das nach Kapitel VII der UN-Charta unter Verweis auf eine Bedrohung der internationalen Sicherheit Zwangsgewalt anwenden kann. Die Reichweite dieses Eingriffsrechts ist allerdings nicht präzise abgegrenzt. Spätestens mit dem Ende des Ost-West-Konflikts zeigte sich deutlich, dass der Zuschnitt des Begriffs der internationalen Sicherheit auf zwischenstaatliche Kriege

nicht mehr der Realität des weltgesellschaftlichen Gewaltgeschehens entspricht. Seitdem steht dieses System kollektiver Sicherheit vor der Alternative, entweder obsolet zu werden und die Reaktion auf die massiven Gewaltphänomene den Staaten zu überlassen (nationale Selbsthilfe), oder einen neuen Sicherheitskonsens zu entwickeln und die Bedrohung internationaler Sicherheit breiter zu fassen und damit neue Eingriffsrechte zu ermöglichen. Angesichts dieser weltpolitischen Situation hat UN-Generalsekretär Kofi Annan die Vereinten Nationen vor der Generalversammlung im September 2003 als an einem Scheideweg stehend beschrieben und auf diese Weise die Debatte über eine Reform der Organisation erneut angefacht.

In dem im Dezember 2004 publizierten Bericht einer durch den Generalsekretär

eingesetzten Expertengruppe (High-level Panel) wird das in der Reformdiskussion befindliche Konzept internationaler Sicherheit auf den Punkt gebracht: „Jedes Ereignis und jeder Prozess, der zum Tod vieler Menschen oder zur Verringerung von Lebenschancen führt und der die Staaten als das tragende Element des internationalen Systems untergräbt, ist eine Bedrohung der internationalen Sicherheit“. Ein weites Spektrum von Problemlagen wird auf diese Weise zu Problemen der kollektiven Sicherheit gemacht. Neben zwischenstaatlicher Gewalt werden insofern auch innerstaatliche Konflikte, die rechtswidrige Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und sogar wirtschaftliche und soziale Probleme wie Armut, Infektionskrankheiten wie HIV/AIDS und Umweltzerstörung als für

das Handeln des Sicherheitsrats relevante Bedrohungsgruppen angesehen.<sup>1</sup>

In der Praxis des Sicherheitsrats ließ sich eine solche Ausweitung bereits in den 1990er Jahren beobachten. Auf diese Weise hat sich der Rat selbst – gewissermaßen im Namen der Gesamtheit aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen – neue Handlungsspielräume erschlossen. Diese Praxis hat keinesfalls überall Begeisterungstürme ausgelöst, denn was aus der einen Perspektive als notwendige Erweiterung von Spielräumen (Effektivierung) erscheint, schürt aus einer anderen Perspektive die Befürchtung, zum Opfer einer Fortentwicklung des Systems kollektiver Sicherheit werden zu können. Diese Befürchtung, westliche Staaten könnten einen erweiterten Sicherheitsbegriff instrumentalisieren, erscheint angesichts einer durch drei ständige Sitze im Rat verfestigten Dominanz westlicher

Demokratien, die in kritischen Situationen durchaus Russland und China auf ihre Linie zu bringen wussten, nicht ganz abwegig. Die Einigung auf materielle Vorgaben zur Bestimmung des Bedrohungskonzepts – einen neuen Sicherheitskonsens – fällt umso schwerer, als der Sicherheitsrat durch die weitgehende, zugleich aber unstete und selektive Deutung bestehender Vorgaben nicht gerade an Glaubwürdigkeit gewonnen hat. Es ist also nicht überraschend, dass es an der Bereitschaft mangelt, die Kompetenzen dieses Rats durch die Zustimmung zu einem weiten Sicherheitskonzept auszuweiten. Nur ein erweiterter Rat, der auch die Blockfreien Staaten angemessen repräsentiert, könnte hier die Bereitschaft wecken, einen breiten Sicherheitsbegriff zu akzeptieren.

Die Hoffnung, die vor allem im vergangenen Jahr in eine Reform der Vereinten Nationen gesteckt wurde, zerschlug sich auf dem Weltgipfel in New York im September 2005. Im Ergebnisdokument dominieren Gemeinplätze. Die Entwicklungsziele des Millenniumsgipfels wurden nach kontroversen Debatten immerhin bekräftigt. Ein neuer Menschenrechtsrat wurde auf den Weg gebracht, jedoch steht dieser nicht im Rang eines Hauptorgans der Vereinten Nationen. Diesen kleinen Schritten vorwärts steht ein klares Scheitern in Bereichen wie der Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Erweiterung des Sicherheitsrats und dem Klimaschutz gegenüber (siehe Kästen).

In diesem Standpunkt soll die These entfaltet werden, dass die schon jetzt inflationäre Deutung verschiedenster Probleme als Bedrohungen internationaler Sicherheit durch den Rat zwar neue Eingriffsmöglichkeiten eröffnet und daher als Effektivierung des Systems kollektiver Sicherheit gedeutet werden könnte, letztlich aber kaum mehr als einen Pyrrhussieg darstellt. Denn das in diesem Prozess generierte Misstrauen verstellt den vermeintlich neu erlangten Handlungsspielraum nach der Devise „wie gewonnen, so zerronnen“. Die Effektivierung unterminiert Legitimität und damit mittelfristig die praktische Anwendbarkeit in konkreten Krisenlagen.

Im Ergebnisdokument des Weltgipfels versprechen die Mitgliedsstaaten, die „Wirksamkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Glaubwürdigkeit des Systems

## Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN) bewertet die Ergebnisse des Weltgipfels 2005 wie folgt:

### Fortschritte sind:

- ▶ Die Verständigung, eine Kommission für Friedenskonsolidierung (Peace Building Commission) einzurichten. Die Weltgemeinschaft kann damit handlungsfähiger gemacht werden, um nach Beendigung von Konflikten einen nachhaltigen Friedens- und Entwicklungsprozess einzuleiten.
- ▶ Die Weltgemeinschaft hat sich erstmals darauf verständigt, eine gemeinsame (wenn auch letztendlich nicht bindende) Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung eines jeden Mitgliedstaates vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit anzuerkennen.

### Große Herausforderungen bleiben:

- ▶ Die Erfüllung der Millenniums-Entwicklungsziele, die trotz Besorgnis erregender Diskussion im Vorfeld in der Formulierung der Millenniumserklärung bekräftigt wurden.
- ▶ Die Verständigung auf einen Menschenrechtsrat, der ein Fortschritt gegenüber der bisher bestehenden Menschenrechtskommission sein kann, wenn Mandat, Modalitäten der Arbeit, Größe und Zusammensetzung im kommenden Jahr im Sinne einer Stärkung des Menschenrechtsschutzes ausgestaltet werden.

### Enttäuschend bleibt, dass generell zu wenige konkrete Fortschritte erzielt wurden,

- ▶ die Kriege, vor allem in den wenig entwickelten Ländern, einzudämmen;
- ▶ das Übermaß an Waffen zu reduzieren;
- ▶ die Armut zu beseitigen;
- ▶ die Probleme der immer ungerechter werdenden Verteilung von Einkommen und Wohlstand zu lösen;
- ▶ die Umweltzerstörung zu reduzieren.

Quelle: DGVN  
([http://www.dgvn.de/pdf/Informationen/DGVN-Erklaerung\\_zum\\_Weltgipfel\\_2005.pdf](http://www.dgvn.de/pdf/Informationen/DGVN-Erklaerung_zum_Weltgipfel_2005.pdf))

der Vereinten Nationen zu verbessern“ (Absatz 15). Diese Aufzählung deutet auf ein Wechselverhältnis der genannten Kriterien hin. Ich argumentiere, dass sich die Schwierigkeiten bei der Suche nach einem neuen Sicherheitskonsens und die nun vorerst ausgebliebene Verständigung auf eine Erweiterung des Sicherheitsrats gegenseitig bedingen. Die Frage, wie ein Wandel des Konzepts der internationalen Sicherheit vonstatten gehen und wer die Kompetenz haben soll, den Sicherheitsbegriff zu interpretieren, ist in diesen Nexus eingebettet. Angesichts seiner Hauptverantwortung in Fragen der internationalen Sicherheit und der letztlich dadurch begründeten Feststellungskompetenz (siehe unten) sollte die Reform des Sicherheitsrats als integraler Bestandteil der gesamten UN-Reform auf keinen Fall auf den Sankt Nimmerleinstag verschoben werden. Erst eine Stärkung der regionalen Ausgewogenheit im Rat schafft die Voraussetzung für einen neuen Sicherheitskonsens. Nur so ließe sich die Glaubwürdigkeit und Legitimität des Systems kollektiver Sicherheit mit seiner Wirksamkeit und Effizienz verknüpfen. Angezeigt sind überdies Reformansätze zur Schaffung von mehr Transparenz im Machtzentrum der Vereinten Nationen.

### System und Praxis der kollektiven Sicherheit

Das System, das 1945 bei der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco installiert wurde, trägt hegemoniale Züge. Verwiesen sei nur auf die privilegierte Position der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats einschließlich ihres Vetorechts. In Artikel 24 der Charta wurde dem Rat „die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ übertragen. Gleichwohl habe er diese Pflichten „im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen“ zu erfüllen. Der wohl bedeutendste dieser Grundsätze ist in Artikel 2(7) formuliert, in dem eine Befugnis der Organisation zum Eingreifen in die inneren Angelegenheiten der Staaten ausgeschlossen wird. Das hegemoniale Moment gilt also nicht uneingeschränkt. Die nicht ständig im Sicherheitsrat vertretenen Staaten konnten sich auf den „Deal“

– Artikel 24(1) gegen 2(7) – einlassen, da der Gegenstandsbereich der kollektiven Sicherheit der Idee nach auf zwischenstaatliche Problemlagen begrenzt wurde. Allerdings steht dem Sicherheitsrat die Möglichkeit offen, Eingriffe dann vorzunehmen, wenn er bereit ist, nach Artikel 39 festzustellen, „ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“, und auf diese Weise die Anwendung der Zwangsmaßnahmen des Kapitel VII zu erschließen. Hierin besteht seine Feststellungskompetenz.

Aufgrund wechselseitiger Blockaden durch die Supermächte blieb die Anwendung des Kapitel VII in der Phase des Kalten Krieges eine Seltenheit. Gleichwohl ergaben sich recht früh Spielräume bei der Interpretation des Artikel 39. Gewaltsame Konflikte im Inneren von Staaten fallen der Sache nach in den genuinen Bereich innerstaatlicher Angelegenheiten. Es ist also ein gutes Maß an Elastizität vonnöten, um in diesen Fällen auf eine Bedrohung des zwischenstaatlichen Friedens zu schließen. Zu Beginn der 1960er Jahre taten sich die Vereinten Nationen noch etwas schwer damit, Antworten auf die Bürgerkriegssituation im Kongo zu finden, die bereits zwei Wochen nach dem Ende der belgischen Kolonialherrschaft entbrannte. Völkerrechtlich war der Einsatz von UN-Truppen im Kongo denn auch keine Glanzleistung, denn faktisch stellte hier lediglich Generalsekretär Dag Hammarskjöld, nicht der Sicherheitsrat, eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit fest. Doch bereits 1965 und 1977, zunächst im Zusammenhang mit der illegalen Unabhängigkeitserklärung Südrhodesiens (Resolution 217), dann mit Südafrikas Apartheidspolitik (Resolution 418), hat der Sicherheitsrat Situationen im Inneren von Staaten als Bedrohung der internationalen Sicherheit qualifiziert. Damit ist der Artikel 39 in einer Weise ausgelegt worden, die es erlaubt, das Kapitel VII in entsprechend innerstaatlich gelagerten Fällen zur Anwendung zu bringen. Kurzum: Es wurde eine Deutung erschlossen, nach der das Handeln einer Regierung gegenüber den eigenen Bürgern eine Friedensbedrohung bewirken kann.<sup>2</sup>

In der Zeit unmittelbar nach dem Ende des Ost-West-Konflikts bestand die Hoffnung aus westlicher Perspektive darin, die Instrumente der Vereinten Nationen

## Demokratieverständnis

*„Wir bekräftigen außerdem, dass Demokratien zwar gemeinsame Merkmale aufweisen, es jedoch kein einheitliches Demokratiemodell gibt und dass Demokratie nicht einem Land oder einer Region gehört, und bekräftigen die Notwendigkeit, die Souveränität und das Recht auf Selbstbestimmung gebührend zu achten.“*

Ergebnisdokument  
des UN-Weltgipfels in New York,  
September 2005  
Absatz 135

nutzbringend(er) einsetzen zu können. Zwar lag die Rechtfertigung der im Sicherheitsrat mandatierten Befreiung Kuwaits (in Resolution 660 im Jahr 1990) mit der Feststellung eines Bruchs des Friedens durch den Irak wieder auf der Linie einer „klassischen Interpretation“ des Artikel 39. Dennoch wurden kritische Stimmen laut. Im Irak wurden nicht die Vereinten Nationen tätig, sondern deren Mitgliedstaaten. In der Charta ist diese seitdem zur ständigen Praxis des Rats gewordene Delegation der Anwendung militärischer Gewalt jedoch nicht vorgesehen. Die im Sicherheitsrat artikulierte Kritik des Irak – das überrascht nur bedingt – ebenso wie Jemens, Kubas, Kolumbiens oder Malaysias richtete sich entsprechend auf das angeblich zu hohe Maß der Abgabe von Autorität des Sicherheitsrats an die Mitgliedstaaten.

Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre lassen sich zahlreiche Resolutionen des Sicherheitsrats im Sinne einer Ausweitung des Sicherheitsverständnisses und damit des Handlungsspielraums dieses Organs gegenüber den Mitgliedstaaten deuten. Die Repression gegen die kurdische Zivilbevölkerung im Norden des Irak durch staatliche Autoritäten (1991), chaotische Zustände und der vollständige Wegfall jeglicher staatlichen Ordnung in Somalia (1992), die Bürgerkriegssituation in Bosnien (1994), schließlich der Umsturz einer demokratisch gewählten Regierung in Haiti (1994), in jedem dieser Fälle war der Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen oder Unruhen im Inneren eines Staates mit der Besorgnis um die „regionale Stabilität“ und damit um den internationalen Frieden nicht allzu offensichtlich. Abgesehen vom Fall der nordirakischen Kurdengebiete autorisierte der Sicherheitsrat die Anwendung kollektiver militärischer Gewalt. Um eine Tendenz im Handeln des Rats zu illustrieren, müssen aber nicht unbedingt Fälle militärischer Interventionen bemüht werden. Auf einen vergleichsweise konkreten Fall reagierte der Sicherheitsrat, als er 1992 im Zusammenhang mit dem Lockerbie-Anschlag Sanktionen gegen Libyen verhängte. Und auch die Installation des Kriegsverbrechertribunals in Den Haag für die Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien ist ein Beispiel für eine Kapitel VII-Maßnahme, die in den Kernbereich innerer Angelegenheiten von

Staaten, nämlich in deren nationale Jurisdiktion, eingreift. Gleiches gilt übrigens für die jüngst verabschiedete Resolution 1636 (2005), die Syrien unter anderem verpflichtet, Personen, die im Zusammenhang mit der Ermordung des libanesischen Ministerpräsidenten Hariri stehen, dingfest zu machen, um sie Befragungen durch Vertreter der Vereinten Nationen zuzuführen. Mindestens ebenso deutlich zeigt sich die Tendenz der Ausweitung des Handlungsspielraums zudem dort, wo sich der Rat der Regelung von abstrakten Sachverhalten angenommen hat. Zu nennen sind diesbezüglich eine programmatische Erklärung des Ratspräsidenten aus dem Jahr 1992<sup>3</sup> sowie die Resolution 1540 (2004), worin die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie deren Weitergabe an private Akteure als mögliche Bedrohung der internationalen Sicherheit festgehalten werden.

In den genannten Fällen lässt sich eine deutliche Tendenz der Ausweitung des Bedrohungskonzepts ausmachen. Wenn der Rat nach Kapitel VII tätig wurde, ging er offensichtlich und teilweise sogar ganz erheblich über das hinaus, was bei der Gründung der Vereinten Nationen als Bedrohung des internationalen Friedens ins Auge gefasst worden war. Dadurch kam es zu einer Erosion der Kraft des Artikel 2(7), also des Prinzips der Nichteinmischung der Vereinten Nationen in innere Angelegenheiten der Staaten. Kontroverse Auseinandersetzungen über diese Entscheidungen verleihen der Beobachtung zusätzlich Relevanz. An dieser Stelle können freilich nicht alle angeführten Fälle vertieft werden. Vielmehr sollen im Folgenden die durch die Ausweitung des Konzepts der Sicherheit ausgelösten Reflexe oder Bedenken anhand von Stellungnahmen einiger Ratsmitglieder zum Handeln des Organs illustriert werden.

### Periphere Reflexe auf imperiale Tendenzen?

Als eine besonders weitgehende Auslegung des Artikel 39 kann fraglos die Entscheidung der Resolution 940 (1994) zur Autorisierung einer multinationalen Interventionstruppe in Haiti bezeichnet werden. Es wurde aus einer gewaltsamen Blockierung des Demokratisierungsprozesses eine in-

ternationale Friedensbedrohung abgeleitet. Insbesondere lateinamerikanische Staaten brachten im Sicherheitsrat ihre Bedenken zum Ausdruck.<sup>4</sup> Mexiko, damals kein Mitglied des Rats, aber auf Antrag „an den Tisch geladen“, unterstrich, dass die Krise in Haiti streng genommen keiner der in Artikel 39 genannten Situationen entspreche. Der kubanische Vertreter Rodriguez Parrilla sprach sogar von einem „Missbrauch des Kapitel VII“. Prinzipiell, so Parrilla, lehne Kuba militärische Interventionen zur Lösung interner Konflikte ab. Und Brasilien brachte die Problematik auf den Punkt, indem Botschafter Sardenberg betonte, „die Verteidigung der Demokratie sollte stets konsistent sein mit den Prinzipien, die die Beziehungen zwischen Staaten regeln und nicht die Anwendung von Gewalt unter den nun in Erwägung gezogenen Bedingungen einbeziehen“. Kubas Gegenstimme sowie Brasiliens und Chinas Enthaltungen zeugen davon, dass eine Entwicklung, die sich in der Praxis des UN-Organs als Ganzem nachzeichnen lässt, nicht ohne Unmutsäußerungen über die Bühne gegangen ist.

Die Sanktionen gegenüber Libyen im Zusammenhang mit dem terroristischen Anschlag auf die über dem schottischen Lockerbie zum Absturz gebrachte Pan Am-Maschine 103 haben ähnliche Kontroversen ausgelöst. Um einen Eingriff in die inneren Angelegenheiten Libyens zu rechtfertigen, war es auch hier notwendig, eine Bedrohung der internationalen Sicherheit festzustellen, um so nach Kapitel VII tätig werden zu können.<sup>5</sup> Simbabwe drückte im Rahmen der Aussprache zur Resolution 748 (1992) ein Unbehagen zum Vorgehen des Rats aus. Als letztes Mittel gedacht, sollten Sanktionen nach Kapitel VII keinesfalls zu früh erlassen werden. Anderenfalls gefährde der Rat sein Bekenntnis, Konflikte mittels Verhandlungen oder anderen Mitteln friedlicher Streitbeilegung zu lösen. Schließlich reflektierte Botschafter Mumbengegwi die besondere Rolle des Organs im System der Vereinten Nationen: „Dieser 15 Mitglieder starke Rat handelt im Namen der Gesamtheit der 175 Staaten der Vereinten Nationen [das war 1992, PL]. Das heißt, 160 Staaten haben ihre Sicherheit [...] in die Hände von 15 gelegt. Das ist eine ernste und schwere Verantwortung, die jedes einzelne Mitglied des Rats trägt. Es ist deshalb von entscheidender

Bedeutung, dass jede Entscheidung, die durch den Rat getroffen wird, der genauen Prüfung durch die 160 Mitgliedstaaten, in deren Namen der Rat erwartungsgemäß handelt, standhalten kann“.<sup>6</sup>

Instruktiv sind auch die trotz zustimmenden Abstimmungsverhaltens formulierten mahnenden Worte Brasiliens hinsichtlich der Installation des Jugoslawientribunals, dass „technisch“ ebenfalls als Kapitel VII-Maßnahme zu qualifizieren ist. Der brasilianische Vertreter de Araujo Castro insistierte, der Rat beziehe seine Autorität aus der Tatsache, dass alle Mitgliedstaaten ihm bestimmte Zuständigkeiten übertragen haben. Insofern müsse er seine Kompetenzen insbesondere dann mit extremer Vorsicht interpretieren, wenn er sich auf das Kapitel VII beruft.<sup>7</sup>

Die Wahrnehmung terroristischer Bedrohungen seit dem 11. September 2001 hat den beschriebenen Trend und die Einsicht in die Notwendigkeit effektiver multilateraler Strategien noch verstärkt. Doch obwohl die Brisanz der Kombination von transnationalem Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen im (westlichen) Diskurs allgegenwärtig zu sein scheint, war auch hier die Diskussion im Rat von Kontroversen bestimmt. Der neue Sicherheitskonsens ist nicht selbstevident. Sechs Monate interner Diskussion im Rat waren nötig, um zu einem mehrheitsfähigen Entwurf der Resolution 1540 (2004) zu gelangen. In der Aussprache

wies der pakistanische Botschafter Akram darauf hin, dass „Pakistan die generelle, in der offenen Debatte im Rat [vom 22. April 2004, PL] ausgedrückte Sicht teile, dass der Sicherheitsrat nicht die Gesetze der Welt verabschieden kann“. Gerade in der Frage der Massenvernichtungswaffen sei dies von großer Bedeutung, denn, so Akram, „der Rat, zusammengesetzt durch 15 Staaten, ist kein repräsentatives Organ. Er kann keine durch fünf seiner Mitglieder, die Nuklearwaffen besitzen, behaupteten Verpflichtungen durchsetzen, nur weil diese das Vetorecht im Rat inne haben. Globale Abrüstung und Nichtverbreitung kann nur in universalen und nicht-diskriminierenden Foren erzielt werden“.<sup>8</sup> Zwar lässt sich diese Positionierung leicht dadurch erklären, dass die Resolution im Zusammenhang mit den Verfehlungen des pakistanischen Atomwissenschaftlers Khan und dessen Netzwerk zu sehen ist. Insofern weist die Resolution eine Stoßrichtung gegen Pakistan auf. Dennoch fällt auf, wie sich die pakistanische Haltung in die Semantik der Entwicklungsländer einfügt.

## Eine gegenläufige Dynamik

In diesen mahnenden Worten manifestiert sich letzten Endes eine Unzufriedenheit damit, dass der Sicherheitsrat selbst in der Lage ist, seinen Handlungsspielraum zu

*Araujo Castro, Vertreter Brasiliens, gehört zu denjenigen, die vor einer Überschreitung der Kompetenzen des Sicherheitsrats warnen. Er betont, dass der Rat seine Autorität schließlich aus der Tatsache beziehe, dass ihm alle UN-Mitgliedstaaten bestimmte Zuständigkeiten erst übertragen haben.*

*Bild: www.oas.org*



## Aus der Charta der Vereinten Nationen

### Artikel 2

(7) Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden; die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII wird durch diesen Grundsatz nicht berührt.

### Artikel 24

(1) Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, daß der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.

(2) Bei der Erfüllung dieser Pflichten handelt der Sicherheitsrat im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die ihm hierfür eingeräumten besonderen Befugnisse sind in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII aufgeführt.

### Artikel 39

Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

Quelle: [www.un.org/aboutun/charter](http://www.un.org/aboutun/charter)

bestimmen, gleichzeitig aber keine Kontrollinstanzen, keine „checks and balances“, existieren. Aus völkerrechtlicher Sicht ist die Frage nach den Grenzen seiner Feststellungskompetenz strittig, wobei dem Rat regelmäßig ein Beurteilungsspielraum gewährt werden müsse.<sup>9</sup> Unklar bleibt dabei, inwieweit dies gleichsam für die konkrete Interpretation wie die abstrakte Weiterentwicklung des Artikel 39 gilt. Wie oben gezeigt, lässt sich in der Fortentwicklung des Sicherheitsbegriffs durchaus eine angemessene Reaktion auf neue Herausforderungen erkennen. Doch ist dies, wie zuvor angedeutet, ein zweiseitiges Schwert. Um die soeben gewonnene Effektivität nicht just wieder zerrinnen zu lassen, muss der Sicherheitsrat demonstrieren, dass sein Umgang mit der ihm durch die Charta zugewiesenen Macht rechtmäßig bleibt. Die Maxime der UN-Reform müsste darin bestehen, einem Paradox zu entkommen: Der in der Praxis eingeschlagene Weg der Effektivierung mittels Kompetenzerweiterung hat zwei widerstrebende Effekte nach sich gezogen. Zum einen sind über die umfassende Interpretation des Artikel 39 neue Handlungsspielräume erschlossen worden. Zum anderen etablierte sich mit der letztlich sehr selektiv vorgenommenen Ausweitung des Sicherheitskonzepts eine Erosion von Glaubwürdigkeit und Legitimität, die die Suche nach Mehrheiten erschwert, d.h. eine gegenläufige Dynamik. Es ist aber weiterhin notwendig, auch Nichtdemokratien für Entscheidungen zu gewinnen. Kommen „Koalitionen der Willigen“ im Rat nicht zustande, kann der neu erschlossene Handlungsspielraum nicht ausgeschöpft werden. Die Wirksamkeit des Systems wird somit unterminiert. Wirksamkeit auf der einen, Legitimität und Glaubwürdigkeit auf der anderen Seite müssen also zwingend ineinander greifen.

## Weltgipfel

Trifft diese Deutung die institutionellen Realitäten der Vereinten Nationen, so sollten sich im Kontext der Reformdiskussion entsprechende Bedenken insbesondere seitens der im System unterrepräsentierten Staaten wiederfinden. Genau dies ist, wie im Rahmen folgender Analyse der Aussprache in der Generalversammlung anlässlich

des Weltgipfels in New York zu zeigen sein wird, der Fall. Dort traten im September 2005 die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zusammen, um die Millenniumsziele sowie deren Implementation einer Prüfung zu unterziehen. Dies bot eine vielleicht einzigartige Gelegenheit, eine substanzielle Reform der Organisation auf den Weg zu bringen.

Der Eindruck, dass sich der Rat so etwas wie eine Generalvollmacht ausstellt, drängt sich auf, und der Grund für das bereits angeklungene Misstrauen gegenüber einem neuen Konzept der internationalen Sicherheit ist wohl begründet. Konzepte wie „humanitäre Intervention“ oder eine internationale „Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung“ antizipieren deutlich eine Praxis des Eingriffs in innere Angelegenheiten. Aus der einen Perspektive sind derlei Konzepte progressiv, emanzipatorisch und friedensstiftend konnotiert. Aus der anderen Perspektive erscheinen sie unter diesen Voraussetzungen jedoch schnell als eine geschickte Variante hegemonialer Bevormundung und damit als Bedrohung. Abwehrende Reflexe potenziell betroffener Staaten überraschen demnach kaum.<sup>10</sup> Das Insistieren auf die Freiheit der Staaten bei der Wahl ihrer Entwicklungspfade – diese Argumentationslinie hat ihren Weg letztlich bis in das Ergebnisdokument des Weltgipfels gefunden (siehe Randspalte S. 3) – spiegelt die Heterogenität der gegenwärtigen Weltorganisation nur zu gut wider. Hamad Bin Khalifa Al-Thani, der Emir von Qatar, stellt dies heraus, wenn er ausführt: „Wir finden es äußerst wichtig zu bekräftigen, dass der Universalismus der Menschenrechte nicht die legitime Vielfalt verschiedener Kulturen und Zivi-

lisationen beeinträchtigen sollte.“ Und die Heterogenität wird klar in den Kontext des Handelns des Sicherheitsrats gestellt, wenn die Befürchtung artikuliert wird, dass dieser „nicht repräsentativ im Sinne der Mitgliedschaft der Organisation und somit nicht in der Lage ist, erforderliche Lösungen der Menschenrechtsfragen zur Verfügung zu stellen“. Ein proaktiver Sicherheitsrat verkörpert gerade nicht das Bild einer Organisation, die sich aus dem Bereich der inneren Angelegenheiten ihrer Mitglieder heraushält. Die unter den ständigen Mitgliedern im Rat übermäßig repräsentierten Demokratien westlicher Prägung mit den ihnen eigenen „Lösungen der Menschenrechtsfragen“ tun ein Übriges, um den Eindruck einer westlichen Instrumentalisierung zu erhärten.

Was kleine Staaten nun zu befürchten scheinen, dem stellen sich mächtige Autokratien offen entgegen. Eine entsprechende Stoßrichtung wies auf dem Weltgipfel die chinesische Position auf. Diese ist anschei-

## UN-Sic

Stä

## Generalversammlung

191 Mitgliedstaaten

Die zehn nichtständigen Mitglieder werden von der Generalversammlung zwei Jahre gewählt. Unmittelbar nach Ablauf einer Amtszeit ist eine Neuwahl nicht möglich.

# Sicherheitsrat 2006

## Ständige Mitglieder

China  
Frankreich  
Russland  
Großbritannien  
Vereinigte Staaten

Jedes der 15 Ratsmitglieder verfügt über eine Stimme. Beschlüsse bedürfen nach Art. 27 der Zustimmung von 9 Mitgliedern inklusive der 5 ständigen Mitglieder. In der Praxis stehen Enthaltungen der ständigen Mitglieder der Verabschiedung von Resolutionen nicht im Wege

## Nichtständige Mitglieder

**bis 2006:**  
Argentinien  
Dänemark  
Griechenland  
Japan  
Tansania

**bis 2007:**  
Ghana  
Peru  
Qatar  
Republik Kongo  
Slowakische Republik

Quelle: [www.un.org/sc/members/asp](http://www.un.org/sc/members/asp)

Mitglieder  
Versammlung auf  
territoriale Wieder-  
erkenntniszeit ist

nend auf den status quo im Völkerrecht gerichtet, wenn Präsident Hu Jintao „gegenseitigen Respekt und Gleichbehandlung“ als den „wichtigen Konsens der internationalen Gemeinschaft“ bezeichnet. „Respekt für Souveränität und territoriale Integrität“, so Jintao weiter, „genauso wie Respekt für das Recht der Staaten, ihre sozialen Systeme und den Pfad ihrer Entwicklung unabhängig zu wählen, sind nicht nur wichtige, in der Charta bewahrte Prinzipien, sondern sind zunehmend zu leitenden Prinzipien für Staaten mit unterschiedlichen sozialen Systemen und Stufen der Entwicklung geworden, um ihre Beziehungen auszubilden“. Hierin ist deutlich der Versuch erkennbar, die Buchstaben der Charta in Erinnerung zu rufen und ihre klassische Interpretation zu konservieren. Schließlich sollte die Staatengemeinschaft, so Jintao, „allen Übergriffen auf die staatliche Souveränität [und] gewaltsamen Einmischungen in die inneren Angelegenheiten [...] begegnen“. Aus dem Kontext der Rede ergibt sich nicht,

dass diese Übergriffe ausschließlich Staaten zuzurechnen sind. Es könnte durchaus auch als Aufforderung an die Organe der Vereinten Nationen verstanden werden, sich selbst Zurückhaltung aufzuerlegen. Damit profiliert China sich als ein Garant des Einmischungsverbots.

Doch den wenigsten Staaten ist es möglich, ihren Entwicklungspfad durch ein solches Machtpotenzial abzuschotten und unliebsame Effekte der Fortentwicklung des Rechts der Vereinten Nationen qua Veto im Sicherheitsrat abzuwenden. Schwache Entwicklungsländer ohne ständige Sitze wären überdies schlecht beraten, würden sie sich hier auf das regelmäßige und uneigennützig Tätigwerden Chinas verlassen. Dem Missbrauch des Kapitel VII ist allein durch die Anwesenheit Chinas noch kein Riegel vorgeschoben. Beinahe ohnmächtig wirken denn auch die artikulierten Bedenken, wenn sie mit dem beispielsweise durch den kubanischen Vertreter geäußerten Verdacht kombiniert werden, dass „sie

## Weiterführende Literatur

Inis L. Claude, *Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations*, *International Organization*, Jg. 20, H. 3, 1966, S. 367-379.

Martti Koskeniemi, *Die Polizei im Tempel. Ordnung, Recht und die Vereinten Nationen: Eine dialektische Betrachtung*, in: Hauke Brunkhorst (Hg.): *Einmischung erwünscht. Menschenrechte in einer Welt der Bürgerkriege*, Frankfurt am Main 1999, S. 63-87.

Gerry Simpson, *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge 2004.

## Links

Dossier der AG Friedensforschung an der Uni Kassel zur Reform der Vereinten Nationen  
[www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UN-Reform/Welcome.html](http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/UN-Reform/Welcome.html)

Selbstdarstellung des Weltgipfels auf den Seiten der Vereinten Nationen (inklusive der auf dem Gipfel gegebenen Statements)  
[www.un.org/summit2005/](http://www.un.org/summit2005/)

Homepage des UN-Sicherheitsrats (u.a. mit Zugriff auf Resolutionen, etc.)  
[www.un.org/Docs/sc/](http://www.un.org/Docs/sc/)

Umfangreiche Dokumentation der Praxis des Sicherheitsrats sowie der Reformanstrengungen auf den Seiten des Global Policy Forum  
[www.globalpolicy.org/security/index.htm](http://www.globalpolicy.org/security/index.htm)

Bibliographisches Informationssystem der Vereinten Nationen mit umfangreichen Zugriffsmöglichkeiten auf UN-Dokumente  
<http://unbisnet.un.org/>



„Lassen wir nicht zu, dass eine Handvoll Länder ungestraft versucht, die Prinzipien des Völkerrechts neu auszulegen.“  
 Mit diesen starken Worten profilierte sich Venezuelas Präsident Hugo Chavez – hier mit Generalsekretär Kofi Annan – in seiner Rede zur Politik und Zusammensetzung des Sicherheitsrats auf der UN-Generalsammlung in New York am 15. September 2005.

Bild: picture alliance

[gemeint sind hier wohl in erster Linie die USA, PL] versuchen, den Vereinten Nationen vermeintliche Reformen aufzuerlegen, die zum Ziel haben, die Organisation zu unterjochen und in ein Instrument globaler Diktatur zu transformieren“. In ihrer Deutlichkeit, so ließe sich einwenden, können Beispiele wie diese kaum überraschen. Kuba ist neben konkreten Sanktionen regelmäßig Ziel US-amerikanischer Verbalattacken. Der venezolanische Präsident Chavez, der sich im Rahmen der Aussprache ähnlich scharf geäußert hat, ficht einen verbalen „Privatkrieg“ mit US-Präsident Bush aus und hat den Weltgipfel gerne als willkommene Bühne genutzt. Und Simbabwe Präsident Mugabe wurde jüngst seitens US-amerikanischer Regierungsangehöriger mehrfach die Fähigkeit abgesprochen, sein Land zu führen. Insofern fallen die Bedenken hier zum einen nicht vom Himmel; zum anderen erscheint der Vorwurf, westliche Demokratien, allen voran die USA, instrumentalisierten die Vereinten Nationen für ihre Zwecke, schnell als Teil eines längst verlorenen Kampfes, gefochten von den verbliebenen Rebellen der Weltpolitik. Dies als „empirischen Beweis“ gegen die Aussichten auf einen neuen Sicherheitskonsens bzw. gegen sich herausbildende Normen der Anwendung kollektiven Zwangs in der Staatengemeinschaft anzuführen, wäre

kein allzu starkes Argument.

Bedenken existieren aber auch jenseits der so genannten „Schurkenstaaten“. So wird die primäre Verantwortlichkeit des Sicherheitsrats in Fragen der Anwendung von Gewalt beispielsweise deutlich relativiert, wenn der malaysische Premier Badawi ausführt: „Ich stelle einen wachsenden Konsens darüber fest, dass die Bestimmungen der Charta hinsichtlich der Anwendung militärischer Gewalt hinreichend sind, um dem vollen Spektrum von Sicherheitsbedrohungen zu begegnen, und dass die verbleibende Streitfrage darin besteht, wie sicherzustellen ist, dass militärische Gewalt ausschließlich als letztes Mittel angewendet wird. Ohne Zweifel hat diese Angelegenheit Vorrang, insofern sie mit der Frage der Verantwortung für den Schutz der Zivilbevölkerung vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit zusammenhängt. Allerdings muss jede Intervention die Prinzipien der Charta bezüglich Souveränität, territorialer Integrität und Nicht-Einmischung berücksichtigen.“

Staaten wie Malaysia scheinen also durch-aus die Einsicht mit westlichen Staaten zu teilen, dass Problematiken, die in San Francisco noch nicht vergegenwärtigt worden sind, in einen neuen Sicherheitskonsens integriert werden sollten. Die im Verweis auf die klassischen Prinzipien der

Charta implizierte Mahnung zur Vorsicht lässt es indes fraglich erscheinen, ob das, was Badawi als „wachsenden Konsens“ bezeichnet hat, in der internationalen Staatengemeinschaft tatsächlich auch konsensfähig ist bzw. ob der „Konsens“ so weit geht, dass auch dessen zwangsweise Durchsetzungsmöglichkeit anerkannt wird. In der Abschlusserklärung des Weltgipfels haben die Staaten ihre Entschlossenheit bekräftigt, „auf einen Sicherheitskonsens hinzuarbeiten, der auf der Erkenntnis beruht, dass viele Bedrohungen miteinander verflochten sind, dass Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Menschenrechte einander verstärken, [...] und dass alle Staaten ein wirksames und effizientes System der kollektiven Sicherheit in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Charta benötigen“<sup>11</sup>. Bereits diese Proklamation zeigt, wie klein der gemeinsame Nenner tatsächlich ist und welche Spannungen im System damit programmiert sind. Soweit die Ziele und Grundsätze der Charta beispielsweise durch Staaten wie China im eher klassischen Sinne gedeutet werden, bleibt der vorangestellten „Erkenntnis“ wenig Spielraum. Es ergibt sich daraus jedenfalls nicht zwingend, dass die Erweiterung des Konzepts der Bedrohung der internationalen Sicherheit eine geteilte Einsicht in die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts



reflektiert. Wenn überhaupt, kann ein neuer Sicherheitskonsens lediglich unter einem starken Vorbehalt entstehen, nämlich einer Reform der Verfahrensweisen, wobei sicherzustellen ist, dass Möglichkeiten der Instrumentalisierung kollektiver Sicherheitsmaßnahmen eingedämmt werden.

## Reformvorschläge

Wenn der Begriff der Demokratie im Zusammenhang mit der Ordnung des internationalen Systems und den Vereinten Nationen gebraucht wird, ist in der Regel nicht Volkssouveränität gemeint. Viele der 191 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind von diesem Ideal bekanntlich weit entfernt. Sie fordern, die internationalen Beziehungen demokratisch zu gestalten, aber der Begriff der Demokratie steht bei ihnen nicht, wie etwa in Reden westlicher Sprecher und Sprecherinnen, für ein System über Jahrhunderte gewachsener, partikularer Werte. Vielmehr steht hinter der Forderung das Ansinnen, die Abläufe bei den Vereinten Nationen „demokratischer“ zu gestalten, und zwar im Sinne einer Gleichbehandlung der Staaten: „One country, one vote“.

Diese formelle Gleichstellung ließe sich auf den ersten Blick durch eine Stärkung der Generalversammlung erreichen, deren Prozeduren ja durch letzteres Prinzip bestimmt sind. So zeigte sich Malaysia auf dem Weltgipfel überzeugt, „dass ein effektives multilaterales System, ausgerichtet auf der Basis einer angemessen bevollmächtigten Generalversammlung, die beste Garantie gegen die Ausübung absoluter Macht oder die Missachtung des Völkerrechts ist“. Auch im Ergebnisdokument des Weltgipfels wird „die zentrale Stellung der Generalversammlung als wichtigstes Beratungs-, richtliniengabendes und repräsentatives Organ der Vereinten Nationen“ bekräftigt.<sup>12</sup>

Nun hat sich die Rolle der Generalversammlung seit ihrem Bestehen verändert. Insbesondere im Zuge der Dekolonialisierung ist die Zahl ihrer Mitglieder stark angestiegen, wodurch die Zusammensetzung viel heterogener geworden ist. Die seit dieser Zeit gewachsene Mehrheit von Entwicklungsländern kommt nirgends so zur Geltung wie in der Generalversamm-

lung. Im System der Vereinten Nationen besitzt sie gerade deshalb eine einzigartige Legitimität, da sie regionale Ausgewogenheit und nicht Macht repräsentiert.

Indes hat nicht zuletzt dieses Anwachsen einen Bedeutungsverlust des Organs herbeigeführt. Quantität und Heterogenität der Mitglieder wirken einer effektiven und zielorientierten Befassung mit wichtigen Fragen der internationalen Politik eher entgegen. Dieser Befund mag der Lebenswelt demokratischer Industrienationen entspringen, aber auch das fraglos interkulturell besetzte High-level Panel bilanziert äußerst kritisch und bewertet eine Vielzahl der Resolutionen der Generalversammlung als „repetitiv, von fraglicher Relevanz oder nicht anwendbar“ – mit negativen Konsequenzen für die „Glaubwürdigkeit des gesamten Organs“.<sup>13</sup> Und auch Generalsekretär Annan weist in seinem Bericht mit Blick auf die Verfahrensweise in der Generalversammlung auf massive Defizite hin: „Leider ist jedoch der Konsens (der oft als Einstimmigkeitszwang interpretiert wird) zu einem Selbstzweck geworden. [...] Dies hat sich nicht als wirksamer Weg erwiesen, um die Interessen der Mitgliedstaaten miteinander in Einklang zu bringen. Vielmehr wird die Versammlung dadurch veranlasst, sich auf Gemeinplätze zurückzuziehen und jeden ernsthaften Versuch zu handeln aufzugeben [...] und viele so genannte Beschlüsse spiegeln lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner eines breiten Meinungsspektrums wider.“<sup>14</sup> Zweifellos ist es bedeutsam, sich diese kleinsten gemeinsamen Nenner zu vergegenwärtigen; die Generalversammlung eignet sich sehr wohl als ein Organ der Deliberation, der Beratung und vielleicht gar der Normsetzung, nicht jedoch als eines der effektiven Entscheidungen.

Es ergibt folglich wenig Sinn, Entscheidungskompetenzen in die Generalversammlung zu verlagern. Vielmehr würde dies die Organisation ineffektiv und damit als Forum der Bearbeitung weltpolitischer Probleme unattraktiv machen. Das Gegenteil des Reformziels, nämlich ein Stimulus nationaler Selbsthilfe, würde bewirkt. Hinsichtlich eines reformierten Systems kollektiver Sicherheit scheidet der Ansatz in der Generalversammlung demzufolge aus. Eine der „Uniting for Peace“-Resolution<sup>15</sup> entsprechende Lösung steht nicht zur

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> High-level Panel on Threats, Challenges and Change, Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, A/59/565 (2004), [http://www.un.org/depts/german/ga\\_sonst/a-59-565.pdf](http://www.un.org/depts/german/ga_sonst/a-59-565.pdf) (abgerufen am 26. September 2005), S. 12.
- <sup>2</sup> Siehe zu dieser frühen Praxis des Sicherheitsrats, Thomas M. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995, Kap. 7.
- <sup>3</sup> S/23500, siehe <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/043/34/PDF/N9204334.pdf> (abgerufen am 24. November 2005).
- <sup>4</sup> S/PV.3413, siehe <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N94/861/58/PDF/N9486158.pdf> (abgerufen am 02. November 2005).
- <sup>5</sup> Das starke Insistieren des Sicherheitsrats auf eine Überstellung der Verdächtigen greift deutlich in die nationale Jurisdiktion Libyens ein und wird deshalb völkerrechtlich als wichtiger Präzedenzfall behandelt. Siehe hierzu Franck, *Fairness* (siehe Fn. 2), S. 241f.
- <sup>6</sup> S/PV.3063, S. 54-55, siehe <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/604/53/IMG/N9260453.pdf> (abgerufen am 09. November 2005).
- <sup>7</sup> S/PV.3175, S. 6, siehe <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/852/22/PDF/N9385222.pdf> (abgerufen am 9. November 2005).
- <sup>8</sup> S/PV.4956, S. 3 (abgerufen am 24. November 2005).
- <sup>9</sup> Siehe etwa Michael Bothe, *Friedenssicherung und Kriegsrecht*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 2004, S. 589-667, S. 620; Bernd Martenczuk, *The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?*, in: *European Journal of International Law*, Jg. 10, H. 3, 1999, S. 517-547.
- <sup>10</sup> Siehe z.B. das Statement des Präsidenten von Zimbabwe R.G. Mugabe vor dem Weltgipfel, New York am 14. September 2005. Die in diesem Abschnitt zitierten Reden sind im Rahmen des Weltgipfels in New York vom 14.-16. September 2005 gehalten (<http://www.un.org/webcast/summit2005/statements.html>). Im vorliegenden HSFK-Standpunkt handelt es sich um meine Übersetzungen.

Fortsetzung auf Seite 11

Debatte, wenn auch Situationen vorstellbar sind, in denen eine Möglichkeit der Generalversammlung wünschenswert wäre, ein Veto im Sicherheitsrat zu „überstimmen“. Zu denken wäre hier an Fälle wie die durch China verhinderte Verlängerung der UN-Mission in Mazedonien, wobei das ständige Mitglied aus offensichtlich sachfremden und nicht die vitalen nationalen Interessen betreffenden Gründen eine wichtige Entscheidung verhindert hat. So genannte „machtpolitische Realitäten“ – vor allem die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (und nicht nur die USA!) würden freilich mit ihrem Veto eine solche Reformdynamik im Keim ersticken – müssen hier, vielleicht einmal abgesehen von der zuletzt

genannten „Uniting for Peace“-Lösung, gar nicht erst bemüht werden. Weil schon mit Blick auf Kriterien der Wirksamkeit keine Schwächung des Sicherheitsrats zugunsten der Generalversammlung in Frage kommt, muss dem Legitimitäts- und Glaubwürdigkeitsdefizit des Systems kollektiver Sicherheit im Rat selbst entgegengewirkt werden.

### Den Rat neu erfinden?

Im Sommer 2005 scheiterten die „G4“ (Brasilien, Deutschland, Indien und Japan) als die wohl aussichtsreichsten Anwärter auf neu zu vergebende ständige Sitze im

Sicherheitsrat – vor allen Dingen an den machtpolitischen Reflexen ihrer jeweiligen regionalen Konkurrenten (organisiert in der „Uniting for Consensus“-Gruppe). Hinzu kam die bestenfalls zurückhaltende Position der USA sowie die trügerische Eignigkeit der afrikanischen Staaten, die sich in einer aussichtslosen und damit kontra-produktiven Maximalforderung manifestierte. Was man sich in Expertengremien bei den Vereinten Nationen in New York und in den Außenministerien der zuerst genannten Staaten als Stärkung regionaler Ausgewogenheit ausgemalt hatte, kam in der internationalen Gemeinschaft nicht an, sondern wurde offenbar als plumper Versuch der Machtpolitik wahrgenommen.

## Reform des Sicherheitsrats: Modelle A und B

Modell A sieht die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen, ohne Vetorecht, sowie drei neuen nichtständigen Sitzen für eine jeweils zweijährige Amtszeit vor, die sich wie folgt auf die Großregionen aufteilen:

Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (wie bisher)	Vorgeschlagene neue ständige Sitze	Vorgeschlagene Sitze mit (nicht erneuerbarer) zweijähriger Amtszeit	Gesamt
Afrika	53	0	2	4	6
Asien und Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Amerika	35	1	1	4	6
<b>Gesamt Modell A</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

Modell B sieht keine neuen ständigen Sitze vor, jedoch die Schaffung einer neuen Kategorie von acht Sitzen für eine erneuerbare vierjährige Amtszeit sowie einen zusätzlichen nichtständigen Sitz für eine (nicht erneuerbare) zweijährige Amtszeit, die sich wie folgt auf die Großregionen aufteilen:

Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (wie bisher)	Vorgeschlagene Sitze mit (erneuerbarer) vierjähriger Amtszeit	Vorgeschlagene Sitze mit (nicht erneuerbarer) zweijähriger Amtszeit	Gesamt
Afrika	53	0	2	4	6
Asien und Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Amerika	35	1	2	3	6
<b>Gesamt Modell B</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

Aus: Kofi Annan,

In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle. A/59/2005, S. 49, <http://www.runic-europe.org/german/reform/a-59-2005-ger.pdf>

Das ist bedauerlich, denn eine Leerstelle in der UN-Reform in puncto Sicherheitsrat wird künftig die Probleme bei der Anwendbarkeit kollektiver Zwangsgewalt verschärfen. Es zeigt sich hierin, dass eine Reform nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn die Diskussion über die Erweiterung des Sicherheitsrats und die Vergabe neuer ständiger Sitze machtpolitischer Konnotationen entbehrt. Eine Diskussion über Erweiterungsmodelle ist hingegen zum Scheitern verurteilt, sobald sie – wie im Sommer 2005 geschehen – frühzeitig mit der Kandidatenfrage kombiniert wird. Den gleichen Weg, so wie unlängst von Brasilien, Deutschland und Indien anvisiert, ein weiteres Mal beschreiten zu wollen, wäre aus eben diesem Grund unklug. Fest steht schließlich, dass neue ständige und nichtständige Ratsmitglieder in der Generalversammlung zu wählen sind, und eine solche Wahl fände idealiter auf der Basis eines bereits beschlossenen „kandidatenfreien“ Erweiterungsmodells statt.

Angesichts der Befürchtung, dass die mächtigen Demokratien westlicher Prägung erweiterte Handlungsspielräume des Rats und damit der gesamten Organisation nutzen, um das System ihren partikularen Vorstellungen einer „guten Weltordnung“ anzupassen, wäre es in der Tat angebracht, die Zusammensetzung des Rats im Sinne einer politisch-kulturellen Diversität zu verändern. Diesbezüglich war gerade das deutsche Ansinnen schlecht begründet. Regionale Ausgewogenheit durch einen vierten ständigen Sitz für ein europäisches Land sicherzustellen ist schlichtweg unplausibel.<sup>16</sup> Vieles spräche daher für ein Verfahren, das es ermöglicht, zukünftig mit den widerstrebenden Dynamiken von Effektivierung und Legitimierung umzugehen, und das über die Kombination von regionaler Ausgewogenheit und Transparenz nachhaltig Wirksamkeit gewährleistet.

### Kollektive Legitimierung

Unter den bisherigen Voraussetzungen ist eine Festlegung auf Kriterien für die Durchführung von Kapitel VII-Maßnahmen, die den neuen Herausforderungen auch gerecht wird, kaum zu erwarten. Die Bereitschaft, sich auf größere Spielräume der Staatengemeinschaft zum Eingriff in

die inneren Angelegenheiten der Mitglieder festzulegen, ist gerade in der Welt der Entwicklungsländer nur bedingt vorhanden. Hier setzt grundsätzlich die Idee der Erweiterung der Mitgliedschaft des Rats als wohl geeignetes Mittel gegen die Angst vor Instrumentalisierung an. Bereits das High-level Panel hat zwei solcher regional ausgewogenen Erweiterungsmodelle skizziert, die Generalsekretär Annan sodann in seine Empfehlungen hat einfließen lassen (siehe Kästen auf Seite 10). Danach würde der Rat in einer Weise erweitert, die Entwicklungsländer besonders stark berücksichtigt. Insbesondere der afrikanische Kontinent sowie Lateinamerika, die bislang über keinen ständigen Sitz verfügen, also nicht „ständig“ repräsentiert sind, wären demzufolge mittels regionalem Proporz (zuerst) zu bedienen. Allerdings beinhaltet nur das eine der beiden, in den UN-Reformberichten vorgeschlagenen Modelle (Modell A) die regional ausgewogenere Zusammensetzung auch der ständigen Sitze. Ob jedoch die alleinige Erweiterung der nichtständigen Sitze bzw. die Schaffung einer neuen Kategorie semipermanenter Sitze (Modell B) Handlungsspielräume zu konservieren imstande ist, kann bezweifelt werden.<sup>17</sup> Übrigens ist in keinem dieser beiden Modelle ein Vetorecht an die Vergabe neuer ständiger Sitze gekoppelt. Es würde hiermit also ein Drei-Klassen-System generiert, was aber mit Blick auf die hier anvisierte Funktion einer Ratsenerweiterung durchaus erträglich wäre.

Bereits 1966 hat Inis Claude kollektive Legitimierung als die primäre politische Funktion der Vereinten Nationen bezeichnet und damit ein allein auf „messbare Größen“ reduziertes Verständnis der Wirksamkeit in Frage gestellt.<sup>18</sup> Kaum ein passenderes Motiv ließe sich finden. Eine Reform des Systems kollektiver Sicherheit kann dann nur bedeuten, diese Funktion unter den gegebenen Bedingungen zu optimieren. Der Ansatz regionaler Ausgewogenheit zielt auf das Ansehen des Rats in der gesamten Organisation. Entscheidungen erhalten ein höheres Maß an Legitimität, wenn sie in einem regional ausgewogeneren Gremium getroffen werden. Schließlich steigt mit dieser Legitimität die Wahrscheinlichkeit der Befolgung und damit die Wirksamkeit von Ratsentscheidungen gewissermaßen indirekt. Wichtig ist bei

Fortsetzung von Seite 9

- <sup>11</sup> Ergebnisdokument, S. 72; Hervorhebung: PL
- <sup>12</sup> *Ergebnisdokument*: Absatz 149.
- <sup>13</sup> High-level Panel, Eine sicherere Welt (siehe Fn. 1), Absatz 241.
- <sup>14</sup> Kofi Annan, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle, A/59/2005, <http://www.runic-europe.org/german/reform/a-59-2005-ger.pdf> (abgerufen am 26. September 2005), Absatz 159.
- <sup>15</sup> GA Res. 377 (1950). Auf Grundlage dieser Resolution wäre es der Generalversammlung grundsätzlich möglich, militärische Maßnahmen zu beschließen. Aufgrund politischer Gründe (der Verschiebung von Mehrheitsverhältnissen in der Generalversammlung) wurde der Ansatz jedoch nicht weiter verfolgt und spielt heute de facto keine Rolle mehr.
- <sup>16</sup> Vgl. die Kritik bei Gunther Hellmann, Ex occidente Lux ... Warum der deutsche Anspruch auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat schlecht begründet ist und wie Deutschland auf anderem Wege „dauerhaft mehr Verantwortung übernehmen“ kann, Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, H. 4, 2004, S. 479-493.
- <sup>17</sup> Für eine umfassende Dokumentation der in der Diskussion befindlichen Modelle zur Reform des Sicherheitsrats, siehe Manuel Fröhlich/Klaus Hüfner/Alfredo Märker: Reform des UN-Sicherheitsrats. Modelle, Kriterien und Kennziffern, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Blaue Reihe, Nr. 94, Berlin 2005.
- <sup>18</sup> Inis L. Claude, Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations, International Organization, Jg. 20, H. 3, 1966, S. 367-379.
- <sup>19</sup> Annan, In größerer Freiheit (siehe Fn. 14), Absatz 126; High-level Panel, Eine sicherere Welt (siehe Fn. 1), Absatz 208.
- <sup>20</sup> High-level Panel, Eine sicherere Welt (siehe Fn. 1), Absatz 257, 258.

all dem, dass mit der Legitimität der Entscheidungen auch die Selbstbindung der im Rat vertretenen Staaten steigt. Je legitimer und glaubhafter das Handeln des Rats empfunden wird, desto kostspieliger werden staatliche Politiken, die auf individuelle Legitimierung nationaler Selbsthilfestrategien setzen.

## Mut zur Transparenz

Auch die transparentere Gestaltung der Verfahrensabläufe macht das Handeln legitimer. In dieser Hinsicht müssten die Mitgliedstaaten – etwa in Form einer Resolution in der Generalversammlung – erklären, woran sich der Rat bei der Deutung des Artikel 39 orientieren und welche Bandbreite weltpolitischer Situationen er als Bedrohungen der internationalen Sicherheit anerkennen soll (und darf). Eine entsprechende Erklärung wäre im Sinne der Selbstbindung im Rat zu wiederholen. Seit September 2003 wurde einiges an Vorarbeit geleistet. Sowohl im Bericht des High-level Panel wie des Generalsekretärs finden sich entsprechende Empfehlungen.<sup>19</sup> Wie die Analyse der Redebeiträge des Weltgipfels gezeigt hat, fällt die substanzielle Einigung auf den Gegenstandsbereich der kollektiven Sicherheit schwer. Doch selbst prozedurale Reformen des Verfahrens im Rat wurden vorerst vertagt. So wurde auch das durch das High-level Panel vorgeschlagene Verfahren der öffentlichen Erläuterung von im Sicherheitsrat durch die Staaten vertretenen Positionen nicht aufgegriffen.<sup>20</sup> Es taucht im Ergebnisdokument (Absatz

154) lediglich in Form gemeinplatzartiger Absichtserklärungen auf. Unter denselben prozeduralen Gesichtspunkt fällt letztlich auch die Frage nach dem Umgang mit dem Vetorecht der jetzigen ständigen Mitglieder des Rats. In der Diskussion sind Ideen, den Einsatz des Vetos in bestimmten Situationen auszuschließen, beispielsweise wenn es um Fälle von Völkermord geht, oder aber eine Begründungspflicht für den Gebrauch des Vetos zu verhängen. Weil entsprechende Vorhaben auf massiven Widerstand der jetzigen Veto-Inhaber zu stoßen versprechen, wäre es im Sinne der Realisierung einer Reform angezeigt, diese Frage vorerst auszuklammern.

Bedeutend ist vielmehr die Verknüpfung zwischen Ausgewogenheit und Transparenz. Weil durch eine größere regionale und damit politische und kulturelle Ausgewogenheit der Mitgliedschaft des Rats die Hürde zu dessen Instrumentalisierung erhöht würde, spräche prinzipiell nicht mehr (so) viel dagegen, dem Rat im Namen der Vereinten Nationen zuzugestehen, in höherem Maße

in die inneren Angelegenheiten der Staaten eingreifen zu können, als dies die Buchstaben der Charta bislang zuließen. Regionale Ausgewogenheit – das ist der springende Punkt – schüfe also mehr Raum für einen neuen Sicherheitskonsens. Und weil erst dieser ermöglichen würde, das Spektrum heutiger Bedrohungen besser zu umfassen, läge in der Erweiterung des Rats tatsächlich eine Chance, sozusagen indirekt, wie im Ergebnisdokument des Weltgipfels (Absatz 15) als Reformziel vermerkt, die „Wirksamkeit, Effizienz, Rechenschaftspflicht und Glaubwürdigkeit des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern“.



*Philip Liste (Jahrgang 1973) arbeitet an seiner Dissertation und im HSFK-Projekt „Der ambivalente Umgang von Demokratien mit dem völkerrechtlichen Gewaltverbot“.*

### HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“. Darunter fällt zum Beispiel die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem der Bereich „Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF-Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481 E-Mail: [info@hsfk.de](mailto:info@hsfk.de), Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, [www.hollstein-design.de](http://www.hollstein-design.de) · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332