

Dr. Kerstin Leitner

*Die Reform des Weltsicherheitsrates –
ein unmögliches Unterfangen?
(überarbeitete Version Februar 2012)*



1. Gründe für eine Reform

Als die VN 1945 gegründet wurden, waren die Teilnehmer an der Gründungs-Versammlung bemüht, nie wieder einen Krieg zuzulassen wie den gerade zu Ende gegangenen. Ein robustes Kollektivsystem der internationalen Gemeinschaft sollte solche zerstörerischen kriegerischen Auseinandersetzungen verhindern. Die Entschärfung von Krisen durch Verhandlungen, internationale Kooperation und selektiv eingesetzte Sanktionsmaßnahmen gegen Staaten, die den internationalen Frieden und die Sicherheit anderer Staaten bedrohten, sollten an die Stelle von bewaffneten Kämpfen treten. Gleichzeitig sollte der Weltsicherheitsrat für die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen ein internationales Waffenkontrollsystem vorschlagen, das verhindern könnte, unnötig viele wirtschaftliche Ressourcen für die militärische Ausstattung der Mitgliedsländer zu binden. Dies war die Vision für die Vereinten Nationen, und das Mandat des Weltsicherheitsrates, dem primäre Verantwortung für das effektive Funktionieren eines solchen kollektiven Systems der Friedenssicherung übertragen wurde.¹

¹ Siehe Kapitel V der UN Charta, insbesondere Artikel 24 – 26, und Kapitel VI und VII.

Seit 1945 hat es viele Kriege und bewaffnete Bedrohungen des internationalen Friedens gegeben, und in den meisten Fällen hat das kollektive System nicht funktioniert im Sinne der UN Charta.

Heute im Zeitalter der sich beschleunigenden wirtschaftlichen Globalisierung werden solche Bedrohungen aber immer kostspieliger und aufgrund eines schwachen internationalen Waffenkontrollsystems werden bewaffnete Auseinandersetzungen für die Menschen, die in solche Kämpfe geraten, immer grausamer. Unter anderem sind nie gekannte Ausmaße von Flüchtlingsströmen die Folge.

Was ist falsch gelaufen, und was können wir heute tun, um vielleicht doch noch das Ruder herumwerfen, und die Vision der Gründungsmitglieder der Vereinten Nationen von 1945 jetzt, in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts, zum Durchbruch zu verhelfen? Welche Rolle kann und muss der Weltsicherheitsrat in einem neuen internationalen Friedenssystem spielen? Wie könnte, wie müsste er zusammengesetzt sein, um als repräsentativ, legitim, und effektiv im Namen der Mitgliedsländer und zum Schutze der Weltbevölkerung zu handeln?

Als der Weltsicherheitsrat 1945 geschaffen wurde, deckten die 5 ständigen Mitglieder des Rates ziemlich genau die Länder und Gebiete ab, auf die sich die Erdbevölkerung verteilte. England und Frankreich, als noch Kolonialmächte, übernahmen stellvertretend die Verantwortung für Afrika, weite Teile des Nahen Ostens und Asiens. Rotierende, nicht ständige Mitglieder des Rates gewährleisteten, dass auch Länder, die nicht einer damaligen Gross- oder Kolonialmacht zugeordnet werden konnten, an den Geschicken des internationalen Sicherheitssystem mitwirkten. Obwohl imperfekt, war diese Konstruktion doch ein ernsthafter Versuch, globale Repräsentanz der Menschheit zu schaffen und zugleich nationalstaatliche Macht im Rat so zu bündeln, dass freundschaftliche Entscheidungen möglich würden.

Ob die Vertreter der Gründungsmitgliedstaaten im Sommer 1945 den Kalten Krieg oder die Entkolonisierung hätten voraussehen können, ist hier eine müßige Frage. Auch ist es hier nicht die Gelegenheit im Einzelnen zu diskutieren, ob der Weltsicherheitsrat angesichts dieser beiden Macrotrends seit den 50er Jahren seinem freundschaftlichen oder kriegsverhindernden Mandat in den Jahren nach 1945 gerecht geworden ist. Wichtig ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass der Weltsicherheitsrat zusammentrat, und die beiden Hauptantagonisten des Kalten Krieges, die USA und die Sowjet Union, weiterhin am Rat

teilnahmen. Genauso akzeptierten England und Frankreich, dass ihre ehemalige Kolonien als nun unabhängige Staaten, Mitglieder der VN wurden, und in den Weltsicherheitsrat als nicht ständige Mitglieder gewählt wurden. Zwar kann man sich heute fragen, warum ein Land wie Indien nach seiner Unabhängigkeit nicht China gleichgestellt wurde. Aber aus dem Geschehen der damaligen Zeit ist es verständlich. Indien war Gründungsmitglied der Bewegung der unabhängigen Staaten (non aligned movement) und von daher den „alten“ Großmächten suspekt.

Man könnte sich auch fragen, warum Frankreich seinen Sitz nicht mit anderen Mitgliedern der EU teilte, oder England seinen mit den wichtigsten afrikanischen oder asiatischen Staaten, die durch die Entkolonisierung geschaffen wurden. All dies sind berechnete Fragen, deren Antwort für uns aber nur von Wert ist, wenn wir das damalige Verhalten als Versäumnisse einstufen, und aus diesen bereit sind zu lernen. Wichtig festzuhalten ist aber etwas ganz anderes: Als die größte Bedrohung des internationalen Friedens wurde in den Jahren nach 1945 die Atombombe gesehen. Deren Verbreitung wollte man verhindern. Die UN Disarmement Gremien, die die Generalversammlung schuf, stornierte de facto das Mandat des Weltsicherheitsrates ein internationales Waffenkontrollsystem zu schaffen, und garantierte eine Bewahrung der Machtverhältnisse, wie sie bestanden. Dass ständig konventionelle Kriege stattfanden, die unsägliches Leid über viele Menschen brachten, wurde als zweitrangig wahrgenommen. Aus der heutigen Sicht eine Kurzsichtigkeit der damaligen politischen Führungskräfte, die durch die Friedensoperationen der VN etwas gemildert worden ist, aber bei neuen Herausforderungen wie wir sie gerade im Nahen Osten sehen, wieder verstärkt hervortritt.

Erst nach dem Ende des Kalten Krieges, 1989, kam Bewegung in die Debatte über eine Reform der Vereinten Nationen und des Weltsicherheitsrates. Die internationalen Konferenzen, die die VN Organisationen in den 1990er Jahren durchführte, um einen gemeinsamen Plan für die globale Entwicklung von allen Mitgliedsländern erarbeiten zu lassen, gaben der Reformdiskussion wichtige Impulse. 1993 kam es sogar zu Resolutionen der Generalversammlung, die eine Reform des Weltsicherheitsrates ermutigten.² Es wurde deutlich, dass unabhängig davon, ob die Welt in Zukunft eine unipolare (mit den USA als Supermacht) oder eine multipolare sein würde, die Weltrepräsentanz im Weltsicherheitsrat erneuert werden musste.

² Resolution A/RES/47/62 re: Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council (Feb. 1993) and A/RES/48/26 establishing an Open-ended Working Group (Dec. 1993)

Zur Festlegung der Repräsentanz gibt es zurzeit zwei Kriterien: die Höhe der Beitragszahlungen und die soziale und wirtschaftliche Macht eines Mitgliedsstaates. Während das erste Kriterium klar ist, und von Japan und Deutschland in Anspruch genommen wird, ist das zweite weniger klar. Letztendlich wird ohne eine solche Klärung aber auch keine der bisherigen Vorschläge die erforderliche Mehrheit finden.

1. Worum geht es?

James Paul und Celine Nahory vom Global Policy Forum³ haben die Gründe klar und knapp formuliert. Sie stellen fest, dass der Weltsicherheitsrat in der Zukunft

- besser die Mitgliedsstaaten repräsentiert,
- besser für seine Aktionen Rechenschaft ablegen kann,
- größere Legitimität genießt,
- demokratischer ist,
- transparenter in seiner Entscheidungsfindung,
- effektiver in seiner Arbeit,
- fairer und ausgewogener in der Behandlung von Problemen der internationaler Friedens- und Sicherheitslage.

2. Was gilt es zu erreichen?

Eine zivilisiertere Welt als die heutige, in der Verhandlungen und nicht militärische Gewalt Konflikte lösen. Eine Welt, in der die VN eine wichtigere Rolle spielen als heute, um dieses zivilisierte Vorgehen durch staatliche und nicht staatliche Akteure auf einer allgemein akzeptierten Rechtsgrundlage zu ermöglichen. Es geht darum, einen Weltsicherheitsrat zu konstituieren, der kontinuierlich die Weltlage analysiert, und genügend Autorität und Mittel hat, um rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, die bewaffnete Auseinandersetzungen verhindern oder aber beenden.

Ist dies reines Wunschdenken, oder kann man eine Strategie entwerfen, die uns zu einem solchen Weltsicherheitsrat führen würde?

³ *critical currents* no.4 May 2008 The Quest for Regional Representation, Reforming the United Nations Security Council

3. Die Parameter für eine Reform

Es gibt einen stillen Konsensus unter den Diplomaten von allen Mitgliedsländern darüber was eine Reform bewirken und wie sie angelegt werden soll. Erstens, die UN Charta sollte soweit wie möglich unangetastet bleiben. Das heißt, grundsätzliche Bestimmungen sollten nicht verändert werden, höchstens technische Einzelpunkte, so wie es in der Reform von 1965 der Fall war, als die Anzahl der Mitglieder des Weltsicherheitsrates von 11 auf 15 erweitert wurde. Zweitens, Reformen sollten sich stark auf das Procedere konzentrieren, denn auch dafür könnte die Charta unberührt bleiben. Darüber hinaus genügt laut Charta eine Mehrheit von 9 affirmativen Stimmen bei der Festlegung oder Veränderung von Geschäftsregeln des Rates. Drittens, die Mehrzahl der Mitgliedsländer sollte besser repräsentiert werden, und eine gleichberechtigte geographische Vertretung sollte ermöglicht werden.

Während diese Rahmenbedingungen verständlich sind, so sind sie doch nicht ausreichend, um einen zukunftsweisenden Entwurf zu erstellen, wenn man sich die Funktion, das Mandat und die Befugnisse des Weltsicherheitsrates im Einzelnen ansieht.

4. Die Funktion, die Befugnisse und das Mandat des Weltsicherheitsrates

Laut Charta wurde der Weltsicherheitsrat geschaffen, um "schnelles und wirksames Handeln der VN zu gewährleisten" zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit.⁴ Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, übertragen die Mitgliedsstaaten dem Weltsicherheitsrat die Hauptverantwortung für die globale Friedenssicherung und akzeptieren, dass der Rat in ihrem Namen handelt.⁵ Wie schon erwähnt, wurde als die vorrangige Aufgabe des Rates im Artikel 26 festgelegt, dass er Pläne für ein internationales System der Rüstungsregelung ausarbeiten und der internationalen Gemeinschaft vorlegen sollte.

Schaut man sich die heutige Arbeit des Weltsicherheitsrates an, so wird er diesem Mandat nicht gerecht. Deshalb: sowohl Auftraggeber wie Auftragsausführer, Generalversammlung wie auch Weltsicherheitsrat, müssen gleichzeitig reformiert werden, um eine Rückbesinnung auf das ursprüngliche Mandat zu erreichen.

⁴ Art. 24

⁵ ibidem

Daher ist eine erste Veränderung, die im Reformprozess vorgenommen werden muss, der Mechanismus, der als Initialzündung für eine wirksame Reform gewählt wird. Nicht die Diplomaten in New York, sondern die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer müssen die Parameter der gewünschten Reform vorgeben. Dafür gibt es in der Charta sogar eine Regelung:

Art. 109 sieht eine grundlegende Überprüfung und eventuelle Veränderung der bestehenden Organe durch eine globale Konferenz 10 Jahre nach der Gründung der VN vor. Bisher hat eine solche Konferenz weder 1955 noch in den folgenden Dekaden stattgefunden. Trotzdem stellt sich die Frage, warum sie nicht jetzt zu Beginn des 21. Jahrhunderts einberufen werden kann. Ich werde auf diesen Aspekt zurückkommen. Übrigens ist eine solche Konferenz auch die einzige Garantie dafür, dass kleinere Mitgliedsstaaten die Reform mittragen werden.

Aber nun noch einmal zurück zu den Funktionen des Rates. In der Charta wurde nicht festgelegt, welches Vorgehen des Rates als "schnell und wirksam" anzusehen ist, noch wurde an dieser Stelle bestimmt, welche Befugnisse der Weltsicherheitsrat oder die Generalversammlung hat, sollten sich Mitgliedsländer und insbesondere Nichtmitgliedsländer, den Diskussionen entziehen und den Beschlüssen des Rates widersetzen. Diese wurden zwar dann in Kapitel 6 (friedliche Beilegung von Streitigkeiten) und Kapitel 7 (Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen) festgelegt. Aber diese Bestimmungen gaben dem Rat keine Befugnisse, wie er Regierungen oder streitende Parteien, die seine Beschlüsse ignorieren, zur Ordnung bringen kann. Darüber hinaus gab Kapitel 8 (Regionale Abmachungen) regionalen Bündnissen einen großen Spielraum, auch ohne die Beteiligung des Weltsicherheitsrates friedensstiftende Maßnahmen zu ergreifen. Mit anderen Worten, der Rat hat umfassende Befugnisse, die aber nur greifen, wenn seine Autorität akzeptiert wird. Selbst die Befugnis, Sanktionen zu beschließen (Artikel 41) gegen eine die Friedenssicherung verletzende Regierung oder streitende Partei, hängt in seiner Wirksamkeit von dem *guten Willen* der Mitgliedsstaaten ab. Es gibt an dieser Stelle der VN Charta weder eine Bestimmung von Strafen, die den Beschlüssen des Weltsicherheitsrates durchgreifende Gewalt geben, noch gibt es eine Bestimmung, die die Länder auszeichnet, die sich vorbildlich für Frieden und internationale Sicherheit einsetzen.

Mit anderen Worten: obwohl der Weltsicherheitsrat als ein Organ geschaffen wurde, das in konkreten Fällen bindende

Entscheidungen für die internationale Staatengemeinschaft fällen kann, wurde das der Charta zugrundeliegende *Consensus* Prinzip auch hier beibehalten. Wie man aber weiß, ist politisches Management mittels Konsens zwar wünschenswert, aber in der Praxis selten erreichbar. Deshalb hat der Weltsicherheitsrat in seiner bisherigen Geschichte lieber auf Entscheidungen verzichtet, als Entscheidungen zu fällen, die nicht von allen Ratsmitgliedern getragen wurden. Zwar kann man argumentieren, dass auf diese Weise auch manche "falsche" Entscheidung vermieden wurde, aber es hat auch zu einer Marginalisierung des Rates geführt, da er eben nicht konfliktlösend in konkreten Fällen eingriff.⁶ Die Frage, die sich an diesem Punkt stellt, ist *welche* bindende Gewalt sollte dem Rat *wie* übertragen werden, damit er seinem Auftrag gerecht werden kann.

5. Elemente einer Reform

Vier Elemente des Weltsicherheitsrates müssen reformiert werden, um ihm die notwendige Autorität und Wirksamkeit zu geben. Diese betreffen a. die Repräsentanz der Mitgliedsländer im Rat (Legitimität), b. Abstimmungsmodalitäten (Demokratie), c. Verfahrensfragen (Effektivität) und d. eine verstärkte Arbeit an einem internationalen Rüstungssystem (Mandatseinslösung).

- a. Repräsentanz: Die VN wurden 1945 im Namen der Völker dieser Erde gegründet. Folglich muss ein Organ wie der Weltsicherheitsrat die geographische Verteilung der globalen Bevölkerung widerspiegeln, um glaubwürdig zu sein. Warum in einem Rat von 15 Mitgliedern 5 Sitze an europäische Länder gehen, ist zwar historisch erklärbar, aber in der heutigen Welt schwer aufrechtzuerhalten. Stattdessen würde es sich anbieten, die Welt in mehrere Regionen aufzuteilen, und jeder Region einen ständigen und einen rotierenden Sitz zu geben. Zum Beispiel: die Amerikas, Asien, Russland und Zentralasien Afrika, Arabische Länder und Naher Osten, Europa, Ozeanien.⁷ Jede Region könnte selber bestimmen welches Land den ständigen Sitz einnimmt und für welchen Zeitraum, und die rotierenden Staaten würden für zwei Jahre von der Regionalgruppe gewählt. Sofort wird es Einwände geben, dass die bisherigen ständigen Mitglieder einer solchen Veränderung nicht zustimmen werden

⁶ Ein eklatantes Beispiel für diese Marginalisierung ist der Konflikt zwischen Georgien und Russland im Sommer 2008. Als die Kampfhandlungen ausbrachen, meldete sich zwar der Generalsekretär zu Wort und ermahnte die Parteien zur Einhaltung des olympischen Friedens, aber der Weltsicherheitsrat schwieg.

⁷ Sehr interessante Vorschläge zur regionalen Repräsentanz hat Richard Hartwig in *critical currents* no. 4 vorgelegt.

oder dass eine solche Rotation die Kontinuität der Arbeit des Rates enorm erschweren würde. Dem kann aber entgegengesetzt werden, dass diese Länder ähnliche Nichtbeteiligung an Exekutivräten anderer VN Organisationen akzeptiert haben, und dennoch aktiv am Geschehen dieser Räte teilnehmen. Häufige Rotation von Ratsmitgliedern stellt ganz ohne Frage besondere Anforderungen an die Mitgliedsstaaten, aber im Zeitalter der elektronischen Kommunikation und mit einer soliden Planung sind auch diese Anforderungen zu meistern.

Der Vorteil einer gleichgewichtigeren geographischen Verteilung liegt auf der Hand und würde ein zeitweiliges Zurücktreten in ihre jeweilige Regionalgruppe seitens der USA, Gross Britanniens, Frankreichs, Chinas und Russlands bedeuten. Falls sie von ihren Regionalgruppen jedoch als ständige Mitglieder bestimmt würden, könnte dies ihre Legitimität erheblich erhöhen. Im Falle Gross Britanniens und Frankreichs würde es sich anbieten, den ständigen Sitz der EU zu geben, und die Wahrnehmung dieser Funktion gemäß der Rotation in der EU Präsidentschaft vorzusehen.

Eine solche Regelung würde auch zu keiner Vergrößerung des Rates führen. Es würde sich anbieten, die Anwendung des Schlüssels für die Verteilung der Sitze und der Kriterien für die Auswahl der Ratsmitglieder periodisch zu überprüfen, z.B. alle 10 Jahre. Eine solche Überprüfung könnte zu einer angemessenen Standardisierung der Auswahlpraktiken aufgrund der besten Erfahrungen aller Regionalgruppen führen.

- b. Abstimmungsmodalitäten: Diese würden, wie bisher, affirmative Stimmen von allen ständigen Mitgliedern vorsehen, und einfache Mehrheiten für Verfahrensfragen. Allerdings dürfte sich in Zukunft ein ständiges Mitglied einer affirmativen Zustimmung nur entziehen, wenn eine vorgeschlagene Entscheidung nachweislich dem Geist und dem Buchstaben der Charta widerspricht. Diese Feststellung sollte in der letzten Instanz dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag obliegen. Eine solche Regelung würde dazu führen, dass kein ständiges Ratsmitglied in der Zukunft einen eingebrachten Entscheidungsentwurf durch die Drohung mit "Nein" zu stimmen, von der Tagesordnung setzen kann. Es würde Ratsmitglieder auch davor bewahren, dass ihre Abstimmungen im Rat primär von nationalen Interessen getragen werden. Die augenblickliche Verfahrensweise macht die Gründe für die Ablehnung eines Resolutionsentwurfes nicht transparent für die

internationale Öffentlichkeit, und leistet der Vermutung Vorschub, dass nationale Interessen ein Veto bestimmen.

Mit anderen Worten: eine Reform muss nicht zwangsläufig zu einer Abschaffung des Vetorechtes führen. Aber es sollte klare Regeln geben, wann und wie ein Veto zulässig ist, und dass in der letzten Instanz eine internationale Institution außerhalb des Rates über die Zulässigkeit eines Vetos entscheidet.

- c. Verfahrensregelungen: Hier liegt das größte Potential aus dem jetzigen Rat, ein wirklich "schnell und effektiv" arbeitendes Gremium zu machen, gerade auch in bezug auf die Schaffung eines internationalen Systems der Rüstungsregelung (siehe unter d.).

Nicht nur sollten die Mitgliedsländer das *Recht* haben⁸, an den Debatten des Sicherheitsrates teilzunehmen, sondern der Rat sollte auch die Befugnis haben, Mitgliedsländer oder andere nicht staatliche Organisationen aus Mitgliedsländern zur Anhörung einzuberufen (*Pflicht der Teilnahme*). Falls einer solchen Aufforderung nicht Folge geleistet wird, sollte es einen Katalog von Strafen geben, z.B. den Entzug des Stimmrechts in der Generalversammlung und seinen nachgeordneten Gremien und für Nichtregierungsorganisationen Deregistrierung oder Geldstrafen. Damit würde der Rat tatsächlich seine Funktionen in Kapitel 6 und 7 mit einem größeren Eingriffsrecht ausüben können. Sitzungsverläufe und Anhörungen müssen einer größtmöglichen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, z.B. live über das Internet.

Sanktionen sollten nicht nur möglich sein gegen Mitgliedsstaaten im Falle einer völkerrechtlichen Verletzung des Friedens sondern auch in Fällen wo sich staatliche Kräfte einer Friedenssicherung widersetzen, wie es zum Beispiel zur Praxis geworden war in den Bürgerkriegen Westafrikas und in den Balkankriegen. Eine post facto Behandlung dieser Fälle vor dem Internationalen Strafgerichtshof muss nicht ausschließen, dass der Weltsicherheitsrat Befugnisse bekommt, die solche Fälle wirksam zu verhindern suchen.

Es gibt eine immer grösser werdende Zahl von internationalen Konventionen, die, falls sie von allen Mitgliedsstaaten

⁸ Jedes Mitgliedsland kann an den Debatten des Rates ohne Stimmrecht teilnehmen. Selbst Nichtmitgliedsländer können an den Diskussionen ohne Stimmrecht beteiligt werden, falls sie eine Partei in einem Disput sind, der den internationalen Frieden bedroht.

eingehalten würden, einen großen direkten oder indirekten Beitrag zur internationalen Friedenssicherung leisten könnten. Der Weltsicherheitsrat sollte ein Verfahren einführen, das ihm erlaubt, die Ergebnisse der periodischen Berichterstattung der Signataren ausgewählter Konventionen vorgelegt zu bekommen, und die Mitgliedsländer auszuzeichnen, die vorbildlich die Konventionen umgesetzt haben und die mahnen, die es weniger erfolgreich taten.

Der Weltsicherheitsrat muss der Generalversammlung gegenüber häufiger als bisher Rechenschaft ablegen. Falls die Mitglieder der Versammlung mehrheitlich mit der Arbeit des Rates nicht zufrieden sind, dann muss es Änderungen in der Zusammensetzung der Ratsmitglieder geben. Das heißt, die Generalversammlung muss die Autorität haben, die Mitglieder des Rates zu beurteilen, ob sie übergeordnete Interessen des internationalen Systems vertreten haben. Wenn daran Zweifel ausgesprochen werden, dann müssen diese offen diskutiert werden, damit die Mitarbeit der Mitgliedsländer transparenter wird und etwaige Schwächen überwunden werden können.

Die Liste von solchen Aufgaben könnte noch erheblich verlängert werden. Keine dieser Aufgaben löst die nationale Souveränität ab, aber sie könnten die nationale Verantwortung, einen Beitrag zur globalen Friedenssicherung zu leisten, erheblich verstärken. Der Weltsicherheitsrat würde nicht die nationalstaatliche Verantwortung übernehmen; aber er könnte Einfluss nehmen auf die Kräfte, die im Zeitalter der wirtschaftlichen Globalisierung eine politische, sprich staatliche Kontrollfunktion für unabdingbar halten. Der Rat könnte entscheidend die Gestaltung einer wirksamen Antwort auf die politischen Herausforderungen unserer Zeit in allen Mitgliedsstaaten beeinflussen, ohne die Verantwortung dafür den nationalen Regierungen zu entziehen.

- d. Rüstungskontrolle und internationales System des Rüstungswesens: Der Rat muss alternierend sowohl Fragen des internationalen Systems der Friedenssicherung wie auch konkrete Konflikte behandeln. Das Mandat ein internationales Rüstungssystem zu entwerfen, kann nicht auf die Frage einer atomaren Abrüstung und Nichtweiterverbreitung von atomaren Waffen begrenzt bleiben, so wichtig auch beide Aspekte sind. Und diese Fragen sollten nicht, wie bisher, an ein gesondertes Gremium, das in Genf zusammentritt, delegiert werden.

In bezug auf die Lösung von auftretenden Konflikten bietet sich die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen an. Deren aktive Mitarbeit und die der nächsten Nachbarn eines Konfliktes sollten systematisch gesucht werden. Die Einbeziehung regionaler Organisationen und spezifischer Mitgliedsländern muss dabei transparent vorgenommen werden.

Die augenblickliche Situation, dass sich ein großer Teil des internationalen Waffenhandels jeglicher staatlichen Kontrolle entzieht, stellt eine nachhaltige Friedenssicherung täglich infrage, und die Schaffung eines umfassenden zwischenstaatlichen Regelwerkes sollte vom höchsten Entscheidungsgremium der VN mit Priorität angegangen werden. Die Verselbstständigung des Abrüstungsapparates der VN und deren Ansiedelung in Genf muss aufgehoben werden, damit der Weltsicherheitsrat sich regelmäßig und effektiv mit Fragen des internationalen Rüstungssystems befassen kann. Eine Rückbesinnung auf diesen Kernauftrag der Charta ist dringlich.⁹

Wie schon erwähnt, blendete die Bedrohung durch die Atomrüstung andere Aspekte einer effektiven Rüstungskontrolle aus. Zwar kam es im Laufe der Jahrzehnte auch zur internationalen Regelung für andere Waffen, z.B. dem Verbot von Landminen. Aber die Initiative ging nicht vom Weltsicherheitsrat aus.

6. Wie sollte vorgegangen werden?

Der bisherige Reformprozess muss kritisch überdacht werden. Das heißt nicht, dass alle Versuche in der Vergangenheit nutzlos waren. Sie haben geholfen, das Feld zu sondieren, und ein Gefühl dafür zu bekommen was wünschenswert und was machbar ist. Die Welt sieht im Jahre 2012 sehr anders aus als im Jahr 1945 oder auch 1965, als die letzte Reform des Weltsicherheitsrates durchgeführt wurde. Heute ist dringend Handlungsbedarf, wenn die sich vergrößernde Skepsis gegenüber der VN überwunden werden soll.

Eine besondere Schwäche des bisherigen Reformprozesses ist, dass er punktuell und unsystematisch abläuft. So wichtig die diplomatischen Vertreter in New York sind, um die Einzelheiten auszuhandeln, im Moment scheint es keinen Konsens zu geben, in welche Richtung und in welcher Form, die Reformen vorgenommen werden sollten. Es ist dabei interessant zu sehen,

⁹ Bericht des Stockholmer Peace Research Instituts für 2008

dass Zahir Tanin, der Vorsitzende der *Intergovernmental negotiations on the question of equitable representation and increase in the membership of the Security Council and other matters* einen Text über Reformen zirkuliert hat, und etwa 30 Stellungnahmen und Kommentare von den Vertretern der Mitgliedsländer dazu erhielt.

Trotzdem wäre es zu diesem Zeitpunkt sinnvoller, wenn der jetzige Rat, den Generalsekretär beauftragen würde, für den Millennium Summit, der im September 2015 stattfinden wird, ein Grundsatzpapier zu formulieren (unter Berücksichtigung aller bisherigen Vorschläge), das die Notwendigkeit und die Konturen einer möglichen Reform beschreibt und den dann anwesenden Staats- und Regierungschefs zur Diskussion und Entscheidung vorgelegt wird. Erst mit einem solchen grundsätzlichen Richtungspapier können dann die weiteren Einzelheiten ausgehandelt werden.

Die beiden Länder Japan und Deutschland, aber auch die anderen Länder, die im Moment einen ständigen Sitz anstreben, sollten eine führende Rolle in dem Reformprozess anstreben. Sie sollten den Generalsekretär finanziell, diplomatisch und logistisch stärken, damit eine internationale Konferenz (gemäß Art. 109 der Charta) auf der Ebene von Staats- und Regierungschefs 2015 zustande kommt.

Reformen müssen 2015 auch deshalb angegangen werden, weil die Evaluierung der Erreichung der MDGs zu einer möglichen Festlegung von neuen Zielen führen wird. Zurzeit ist noch großer Handlungsbedarf, wenn alle MDGs erreicht werden sollen. Erfahrungsgemäß sind die letzten Schritte zur vollen Erreichung sozio-ökonomischer Ziele die schwierigsten. Wir brauchen eine glaubwürdige Entmilitarisierung der Welt und eine echte Friedensdividende, die die Welt nach 1989 nicht realisierte aufgrund des angestauten Konfliktpotentials in vielen Teilen der Erde, um die bisherigen Ziele zu erreichen, und um die Erreichung neuer Ziele zu finanzieren.

Gerade Deutschland und Japan können glaubwürdig nachweisen, wie groß eine Friedensdividende sein kann, wenn ein Staat und eine Wirtschaft keinen großen Rüstungsaufwand treiben müssen. Zwar wurden beide Länder zu ihrem „Glück“ aus gutem Grund nach 1945 gezwungen, und sie sind jetzt dabei diese Erfahrung der Nachkriegszeit zu vergessen, aber dennoch, die historische Entwicklung ist da und spricht für sich. Andere Länder wie die skandinavischen Staaten, Costa Rica und noch einige andere

können überzeugend ihre Stimme erheben und darauf hinweisen, dass Frieden und Sicherheit mit nicht-militärischen Mitteln kostengünstiger und nachhaltiger gewährleistet werden können. Die obigen Länder sind prädestiniert, aber auch gefordert, einen deutlichen Beitrag zu einer Reform des Weltsicherheitsrates zu leisten.

Zum augenblicklichen Zeitpunkt ist nicht das VN Sekretariat an erster Stelle gefragt, die Organe wie den Weltsicherheitsrat der UN zu reformieren, sondern es sind die Mitgliedsländer. Allerdings fällt dem Generalsekretär eine wichtige Führungsrolle zu. Er muss die Mitgliedsstaaten ständig ermahnen, die Reformen zügig voranzubringen, und er muss das Sekretariat damit beauftragen, Berichte über die Vorschläge für den Reformprozess wie auch für die inhaltliche Gestaltung der Reformen vorzulegen. Dabei sollte auch beachtet werden, dass der Weltsicherheitsrat nicht allein reformiert werden kann. Auch die Generalversammlung und ihre nachgeordneten Organe müssen einer Reform unterzogen werden. Zum Beispiel sollten Entscheidungen in der GV und seinen Gremien, wenn sie nicht einstimmig sind, mindestens von 40 Ländern, die 80 Prozent der Weltbevölkerung und alle geographischen Regionen der Erde repräsentieren, angenommen werden, um gültig zu sein. Eine solche Regelung würde die augenblicklichen Ländergruppierungen in der VN erheblich aufmischen, und gleichzeitig den Stimmen von kleineren Staaten mehr Gewicht geben. Der Generalsekretär sollte Abstimmungen beobachten, und dem Präsidenten der Generalversammlung alle 2 – 3 Jahre Bericht erstatten darüber, ob es zu einer fairen Beteiligung aller Mitgliedsstaaten gekommen ist. Falls nicht, könnten korrektive Maßnahmen durch die Regionalgruppen ergriffen werden.

Erst wenn diese Reformen, in denen die Mitgliedsstaaten direkt vertreten sind, klar und verbindlich ausgehandelt sind, kann und muss der Generalsekretär das Sekretariat umstrukturieren. Die Reihenfolge der Reformmaßnahmen ist zurzeit anders herum, und deshalb entsteht der Eindruck, es ginge bei den Reformen nur um Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen. Tatsächlich aber geht es um eine Kalibrierung der lokalen, nationalen und globalen Verantwortung eines jeden Mitgliedsstaates der VN im Bereich der internationalen Friedenssicherung und der Entwicklung! Der Generalsekretär und seine Mitarbeiter können den Prozess der Entscheidungen anregen und unterstützen, aber sie können einen Reformprozess nicht im Alleingang durchführen, wie es zum Teil unter Kofi Annan den Anschein hatte.

7. Möglichkeit oder Unmöglichkeit der Reform

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Angesichts der andauernden Debatten und erneuten Vorschläge gibt es eindeutig den politischen Willen, die VN und insbesondere den Weltsicherheitsrat zu reformieren.

Da niemand die Relevanz und Bedeutung der Charta anzweifelt, gibt es auch eine solide Basis politischer Zielvorstellungen für die VN, die auf den neuesten Stand gebracht werden müssen. Unter anderem könnte die Prävention von Konflikten einen größeren Stellenwert erhalten.

Zum Teil gibt es sogar einen Konsens über Ziele, die in einem gewissen Zeitraum erreicht werden sollen. Sowohl die MDGs wie auch die Konventionen zum Schutz der Umwelt sehen solche Ziele vor. Eine Evaluierung im Jahre 2015 darüber, ob Armut und Hunger deutlich reduziert wurden, und ob die Verbreitung von Krankheiten eingeschränkt worden ist, wird wichtige Rückmeldung geben darüber, wie ernsthaft Mitgliedsstaaten die gesetzten globalen Ziele in ihren Ländern angegangen sind. Der Weltsicherheitsrat sollte eine solche Evaluierung sehr ernsthaft behandeln, und die Bedeutung einer Erreichung dieser Ziele durch alle Mitgliedsländer anmahnen. Denn inzwischen wissen wir, dass viele Friedensbedrohungen durch Armut und den Ausschluss von Entwicklungsmöglichkeiten ausgelöst werden.

Leider gibt es bisher keine Strategie für die Formulierung eines Reformprozesses und dessen Umsetzung. Aber es sollte möglich sein, eine solche Strategie mit größtmöglicher Beteiligung der Mitgliedsstaaten zu entwickeln, und die Bereitschaft aller Länder zu mobilisieren, eine solche Strategie anzunehmen. In der Vergangenheit sind viele Länder Mitglieder der VN geworden und akzeptierten den vorherrschenden *status quo*. Eine breite Diskussion und Entscheidung über die Strategie eines Reformprozesses mit klaren Zielvorgaben und Kontrollpunkten, wäre die beste Voraussetzung für erfolgreiche Reformmaßnahmen und für ein größeres Engagement aller Mitgliedsstaaten an der Gestaltung eines friedensichernden internationalen Systems.

Eine jährlich veröffentlichte Bilanz, die zeigen würde welche Länder besonders konstruktiv den Reformprozess unterstützt haben, könnte andere Mitgliedsländer dazu veranlassen, sich aktiv und zielgerichtet in den Reformprozess einzuklinken. Wenn man bedenkt, wie doch viele Länder den internationalen Vergleich beachten, und darauf bedacht sind, gut abzuschneiden, z.B. im

Ranking des HDI, so könnte man ohne weiteres einen ähnlichen Reformindex entwickeln, der zeigte, welche Länder besonders erfolgreich sind in ihren nationalen Reformen und ihrer Unterstützung der Reform der VN, und welche Länder zurückhängen.

Manche Leser werden den hier vorgetragenen Vorstellungen mit Skepsis begegnen. Dem kann nur entgegengehalten werden, dass der Weltsicherheitsrat und das System der VN unsere beste Chance ist, ein effektives Instrument der *kollektiven* und *globalen* Friedenssicherung zu haben. Regionale Bündnisse wie die NATO werden deshalb nicht überflüssig, aber sie erhalten eine viel größere Autorität bei ihren Friedenseinsätzen, wenn sie von einem globalen interstaatlichem Gremium wie dem Weltsicherheitsrat ihre politischen Richtlinien erhielten. Ein reformierter Weltsicherheitsrat, der glaubwürdig die 193 Mitgliedsstaaten der VN repräsentiert, könnte somit zu dem Friedens- und Sicherheitswächter werden im 21. Jahrhundert, den die Charta von 1945 vorsah.

Ich danke den Studierenden, die im WS 06/07, 07/08, 10/11 und 11/12 an meinen Seminaren zum Thema „Die UN im 21. Jahrhundert“ am Otto Suhr Institut der Freien Universität, Berlin, teilgenommen haben für viele Fragen, Anregungen und Ideen. Trotzdem sind die hier vertretenen Ansichten allein meine eigenen.