

Reform vertagt

Deutschland muss weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten

Sven Bernhard Gareis

Seit seiner Wiedervereinigung hat sich Deutschland mit wechselnder Intensität um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bemüht. Nach einer engagierten Lobbyarbeit in eigener Sache schien dann im Reformjahr 2005 ein Platz im wichtigsten Hauptorgan für Deutschland und seiner G-4-Partner Brasilien, Indien und Japan zum Greifen nahe. Doch angesichts hartnäckigen Widerstands der USA und Chinas sowie Unstimmigkeiten zwischen den Reformbefürwortern blieb die Chance ungenutzt, möglicherweise eine Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung für eine Reformresolution zu erreichen. Die Reform wurde bis auf weiteres vertagt. Sollte sich eine derartige Gelegenheit künftig noch einmal ergeben, müsste sie von Deutschland und seinen Partnern entschlossener genutzt werden.

Am 5. Januar 2006 brachte Deutschland gemeinsam mit Brasilien und Indien aber ohne Japan fast unverändert noch einmal jenen Resolutionsentwurf zur Reform des UN-Sicherheitsrats in die Generalversammlung ein, mit dem die vier Staaten als Gruppe der Vier (G-4) den Sommer 2005 hindurch die Debatte um die Erneuerung des wichtigsten Hauptorgans der Weltorganisation maßgeblich geprägt hatten.¹ Im Kern werden weiterhin eine Erweiterung des Rates um sechs ständige und vier nichtständige Sitze gefordert sowie ein Verfahren zur Auswahl der künftigen ständigen Mitglieder vorgeschlagen. Doch von der noch wenige Monate zuvor herrschenden Reformdynamik war bei dieser Einbringung nicht mehr viel zu spüren. Der neue Entwurf wurde nicht einmal mehr mit dem Ziel vorgelegt, ihn je zur Abstimmung zu stellen. Als eingebrachter Entwurf soll er vielmehr als offizielles Referenzdokument für die weitere Diskussion über die Reform des Sicherheitsrats dienen.

Um diese steht es allerdings nicht gut. Zwar besteht die Notwendigkeit fort, den Sicherheitsrat hinsichtlich seiner Größe, seiner Repräsentativität sowie seiner Arbeitsweisen den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts anzupassen, doch gehen die Meinungen über Ziele und Reichweite dieser Anpassung weit auseinander. Angesichts heftigen Widerstands seitens der USA und Chinas sowie angesichts zweifelhafter Aussichten, die erforderliche Zweidrittelmehrheit von 128 der nunmehr 192 Mitgliedstaaten auf einen Entwurf einzuschwören, dürfte die Reform bis auf weiteres vertagt sein. Aber auch in Deutschland setzt die schwarzrote Bundesregierung seit November 2005 andere

außenpolitische Schwerpunkte als ihre rot-grüne Vorgängerin. Das Projekt ›Sicherheitsrat‹ nimmt auf der Agenda von Bundeskanzlerin Angela Merkel offenkundig keinen allzu prominenten Platz ein.

Rund ein Jahr nach dem fulminanten Anlauf, den die Regierung Schröder/Fischer im Frühsommer 2005 in Richtung Sicherheitsrat unternahm, dürften so fürs Erste auch die deutschen Chancen dahin sein, in absehbarer Zeit in die erste Liga der Weltpolitik aufzusteigen. Es scheint daher an der Zeit, eine Art Zwischenbilanz der stets auch ambivalenten Bemühungen Deutschlands um einen ständigen Sitz zu ziehen, den substanziellen Gehalt der G-4-Initiative wie auch die Umstände ihres Scheiterns zu analysieren und schließlich die Reformperspektiven in Verbindung mit einigen Anforderungen an die deutsche UN-Politik aufzuzeigen.

Anfänge der Reformdebatte

Mit der Überwindung der Ost-West-Konfrontation 1989/90 erlangte der Sicherheitsrat eine bis dahin ungekannte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit, die er erstmals in der Irak-Kuwait-Krise 1990/91 und dann in rascher Folge in zahlreichen Szenarien von Kambodscha über Somalia und den Balkan bis hin zu El Salvador unter Beweis stellen konnte. Befreit von der Dauerblockade durch den habituellen Einsatz des Vetos seiner ständigen Mitglieder konnte sich der Sicherheitsrat binnen kurzer Zeit wieder als das eigentliche Machtzentrum der Weltorganisation etablieren – zulasten allerdings der Generalversammlung, in welcher im Zuge der Entkolonisierung die Entwicklungsländer zunehmend die Oberhand gewonnen hatten. Mit der Überwindung der bipolaren Weltordnung traten aber auch die anachronistischen Strukturen und Arbeitsweisen des Sicherheitsrats immer deutlicher zutage: So spiegeln die fünf ständigen Mitglieder (Permanent Five, P5) die Machtkonstellation zum Ende des Zweiten Weltkriegs wider; die Zahl der nichtständigen Mitglieder wurde 1963 von sechs auf zehn angehoben, um dem Zuwachs von ursprünglich 51 auf damals 115 Mitglieder Rechnung zu tragen.

Auf einen von Indien und einer Reihe weiterer Staaten eingebrachten Antrag hin beschloss die 47. Generalversammlung daher, dass sich die Organisation der Frage einer ausgewogeneren Zusammensetzung des Sicherheitsrats annehmen solle² und beauftragte den UN-Generalsekretär, bei den Mitgliedstaaten um schriftliche Stellungnahmen ihrer Vor-



Dr. Sven Bernhard Gareis, geb. 1962, ist Wissenschaftlicher Direktor und stellv. Leiter des Fachbereichs Sozialwissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg. Er lehrt Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Früh zeichnete sich ab, dass Staaten, die von einer Reform nicht profitieren würden, Vorschläge unterbreiteten, die eher auf den Erhalt des Status quo denn auf Reformen angelegt waren.

stellungen von einer Reform zu ersuchen. Dieser Aufforderung Folge leistend reichten im Laufe des Jahres 1993 mehr als 140 Staaten bei Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ihre mehr oder minder konstruktiven Vorschläge zur künftigen Größe und Zusammensetzung sowie zu Entscheidungsstrukturen und Arbeitsweisen ein.³ Bereits recht früh zeichnete sich dabei ab, dass Staaten, die von einer Reform voraussichtlich nicht profitieren würden, Vorschläge unterbreiteten, die eher auf den Erhalt des Status quo denn auf Reformen angelegt waren, durch die mögliche Konkurrenten begünstigt würden. In Europa traf dies insbesondere auf Italien zu, das einen Aufstieg Deutschlands zu verhindern trachtete und einen vergleichsweise komplizierten Reformvorschlag einbrachte, der unterschiedliche Länderkategorien sowie halbständige und rotierende Sitze vorsah.⁴ Demgegenüber forderten die USA in ihrem Antwortschreiben eindringlich eine Aufnahme Deutschlands und Japans,⁵ wohl nicht zuletzt, um durch die Hinzunahme dieser beiden bedeutenden Beitragszahler auch die eigenen Aufwendungen vor allem im Bereich der sprunghaft gestiegenen Kosten für die Friedenssicherung reduzieren zu können.

Noch im Jahr 1993 wurde eine Offene Arbeitsgruppe (open-ended working group)⁶ ins Leben gerufen, die sich neben der Zusammensetzung auch mit den Arbeitsweisen des Sicherheitsrats befassen sollte. Aus dieser bis heute tagenden Arbeitsgruppe ging 1997 ein nach ihrem damaligen Vorsitzenden Razali Ismail (Malaysia) benanntes Papier hervor, das mit seinen Vorschlägen zur Erweiterung der Zahl ständiger wie nichtständiger Mitglieder bei Ausschluss einer Erweiterung des Vetorechts eine Art Blaupause für die realistischeren der nachfolgenden Reformvorschläge bildete.⁷ Seine Initiative, die auf der 52. Generalversammlung im Herbst 1997 in eine Rahmenresolution zur Sicherheitsratsreform hätte münden sollen, wurde indes durch eine Staatengruppe unter Führung Italiens zu Fall gebracht.⁸

Zauderer Kohl

Das wiedervereinte Deutschland wurde bereits 1990 verschiedentlich für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat ins Gespräch gebracht,⁹ doch wies Bundeskanzler Helmut Kohl – durchaus im Einklang mit der Opposition – solche Initiativen als zu weit reichend für Deutschland und die UN zurück. Während der Bundeskanzler insgesamt bei einer eher skeptischen Haltung hinsichtlich eines deutschen ständigen Sitzes blieb, entwickelte das Auswärtige Amt vor allem nach dem Ministerwechsel von Hans-Dietrich Genscher zu Klaus Kinkel beachtliche Aktivitäten, die auf eine Sicherheitsratsreform unter Einbeziehung Deutschlands zielten.

Bereits zur Eröffnung der 47. Generalversammlung im September 1992 machte Außenminister Kinkel

die deutschen Ansprüche geltend: »Wir ergreifen hier keine Initiative. Wenn aber Änderungen der jetzigen Zusammensetzung des Rates konkret ins Auge gefasst werden, werden auch wir unseren Wunsch nach einem ständigen Sitz vorbringen.«¹⁰ Einen etwas weniger offensiven Ton schlägt dagegen die Bundesregierung in ihrer am 30. Juni 1993 vorgelegten Stellungnahme zur Resolution 47/62 an. Sie zeigte sich dankbar, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten die Meinung zum Ausdruck gebracht haben, dass »die Bundesrepublik Deutschland ein natürlicher Kandidat für eine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat sein sollte« und erklärte sich bereit, die Verantwortung zu übernehmen, die mit einer ständigen Mitgliedschaft verbunden ist.¹¹

Dieses Schreiben an den UN-Generalsekretär stellt zugleich das einzige offizielle Positionspapier der Bundesregierung in dieser Frage dar – in der Praxis dagegen changierte die deutsche Politik zwischen Engagement und Desinteresse und erschien als wenig abgestimmt. Während der nichtständigen Mitgliedschaft 1995/96 betrieb das Auswärtige Amt aktiv und erfolgreich Lobbyarbeit in der Organisation – wurde in seinem ambitionierten Vorgehen dann aber durch den Bundeskanzler gebremst. Es darf wohl als gesichert gelten, dass Bundeskanzler Kohl am Außenamt vorbei gegenüber dem amerikanischen Präsidenten Bill Clinton deutlich gemacht hatte, dass Deutschland kein vorrangiges Interesse an einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat habe. Eine amerikanische Unterstützung für eine möglicherweise erfolgreiche deutsche Kandidatur musste so unterbleiben.

Sicherlich war Helmut Kohl nicht explizit gegen eine ständige Mitgliedschaft Deutschlands. Aber er maß den Vereinten Nationen ganz allgemein eine vergleichsweise geringe Bedeutung bei, was er schon dadurch zum Ausdruck brachte, dass er nie eine Rede vor der Generalversammlung gehalten hat und sogar 1995 beim Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs zum 50. Jubiläum der Organisation fehlte. Auch im speziellen Fall der ständigen deutschen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hatte er Vorbehalte. So befürchtete er, ein Streben Deutschlands nach einem »Platz an der Sonne«¹² könnte den europäischen Integrationsprozess zu stark belasten. Eine Befürchtung, die angesichts der im Prozess der deutschen Wiedervereinigung aufgetretenen Spannungen mit Frankreich und Großbritannien, aber auch im Hinblick auf die kritischen Positionen Italiens und Spaniens bezüglich einer deutschen Kandidatur nicht von der Hand zu weisen war. Zudem war für ihn eine ständige Mitgliedschaft nicht akzeptabel, die Deutschland eine weniger privilegierte Position gegenüber den klassischen P5 beschert hätte. Dass diese in der Vetofrage jedoch zu keinerlei Verhandlungen bereit waren, dürfte das ohnedies stark ausgeprägte Desinteresse des Kanzlers weiter vertieft haben.¹³

Rot-grüne Reformdynamik

Auch die 1998 ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung behandelte die Frage einer möglichen ständigen deutschen Mitgliedschaft zunächst ohne besondere Priorität. In der ersten Koalitionsvereinbarung ist lediglich festgehalten, dass Deutschland die Möglichkeit nutzen werde, »ständiges Mitglied des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zu werden, wenn die Reform des Sicherheitsrats unter dem Gesichtspunkt größerer regionaler Ausgewogenheit abgeschlossen ist und bis dahin der grundsätzlich bevorzugte europäische Sitz im Sicherheitsrat nicht erreicht werden kann.«¹⁴ Auch Außenminister Joschka Fischer und Bundeskanzler Gerhard Schröder konzentrierten sich in ihren ersten Reden vor der Generalversammlung vornehmlich auf inhaltliche Fragen wie Menschenrechte, humanitäre Interventionen oder Entscheidungsmechanismen im Sicherheitsrat und beließen es bezüglich der deutschen Ambitionen in Richtung ständiger Sitz bei der zurückhaltenden Formel, dass Deutschland im Falle einer Erweiterung des Rates zur Übernahme entsprechender Verantwortung bereit sei.¹⁵ Tatsächlich bot die internationale Diskussion um die Jahrtausendwende mit ihrer Fokussierung auf die Millenniums-Entwicklungsziele auch kaum einen Rahmen, in dem Vorstöße in Richtung einer Reform des Sicherheitsrats hätten lanciert werden können. Stattdessen bereitete das Auswärtige Amt die dann am 27. September 2002 sehr erfolgreich abgeschlossene Kandidatur Deutschlands für eine weitere nichtständige Mitgliedschaft für die Jahre 2003/2004 vor, die durchaus als Schaulauf eines Anwärters für einen ständigen Sitz in einer künftigen Reformrunde zu verstehen war. Allerdings wurde diese Amtszeit¹⁶ dann stark durch das deutsch-amerikanische Zerwürfnis in der Irak-Frage geprägt, in dessen Folge die frühere Unterstützung der USA für einen deutschen ständigen Sitz in offene Ablehnung umschlug.

Ihre nach außen gepflegte Zurückhaltung gab die rot-grüne Bundesregierung indes bald nach der Wiederwahl im September 2002 auf. Zwar hatte sie noch im Koalitionsvertrag festgeschrieben, dass sie das Ziel einer ständigen Mitgliedschaft nur verfolgen werde, »wenn ein europäischer Sitz nicht erreichbar scheint.«¹⁷ In der Praxis aber wurde dieser Vorrang Europas schnell beiseite geschoben¹⁸ und das Ziel einer ständigen Mitgliedschaft als Ausweis einer eigenständigeren, von weniger europäischen Integrationsrücksichten geprägten Rolle Deutschlands im internationalen System energisch verfolgt.

Diese nachdrückliche Vertretung des deutschen Anspruchs ging einher mit den Vorbereitungen von Generalsekretär Kofi Annan für eine umfassende UN-Reform zum 60. Jahrestag der Organisation im Jahr 2005. Die durch den Generalsekretär eingesetzte so genannte Hocharangige Gruppe für Bedrohungen,

Herausforderungen und Wandel legte im Dezember 2004 eine umfassende Analyse der globalen Herausforderungen vor und schlug Reformschritte vor, die

1 UN-Dok. A/60/L.46 v. 5.1.2006; <http://www.un.org/Depts/german/gv-sonst/a60-l46.pdf>

2 Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und damit zusammenhängende Fragen, UN-Dok. A/RES/47/62 v. 11.12.1992.

3 Siehe hierzu Winrich Kühne/ Katja Baumann, Reform des UN-Sicherheitsrates zum 50jährigen Jubiläum. Auswertung und Analyse der Stellungnahmen im Überblick, SWP-AP 2919, Ebenhausen 1995.

4 Stellungnahme Italiens zu A/RES/47/62, vorgelegt am 30. Juni 1993, UN Doc. A/48/264 v. 20.7.1993, S. 51f.; auf Deutsch: Europa-Archiv, Folge 19/2003, D 388.

5 UN Doc. A/48/264 v. 20.7.1993, S. 91f.

6 Der vollständige Name dieser Arbeitsgruppe lautet: Offene Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat und zu anderen mit dem Sicherheitsrat zusammenhängenden Fragen.

7 UN-Pressemitteilung GA/9228 v. 20.3.1997.

8 Zur Debatte um die Reform des Sicherheitsrats siehe Sven Bernhard Gareis/Johannes Varwick, Die Vereinten Nationen, Opladen und Farmington Hills, 4. Aufl. 2006, S. 273ff.

9 Etwa durch Nikolai Portugalow, den deutschlandpolitischen Berater des Generalsekretärs des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei und (kurzzeitigen) Präsidenten der Sowjetunion Michail Gorbatschow; Süddeutsche Zeitung, 19.9.1990.

10 Rede des deutschen Außenministers Klaus Kinkel vor der 47. UN-Generalversammlung am 23.9.1992 in New York, Vereinte Nationen (VN), 5/1992, S. 160ff.

11 Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zu A/RES/47/62, vorgelegt am 30. Juni 1993, UN Doc. A/48/264 v. 20.7.1993, S. 43f.; auf Deutsch: Europa-Archiv, Folge 19/2003, D 385.

12 Bardo Fassbender, Wieder kein Platz an der Sonne?, Die Politische Meinung, 12/1996, S. 61–67.

13 Vgl. hierzu ausführlich Lisette Andreae, Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat?, München 2002, S. 116ff.

14 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, 20.10.1998, Kap. XI, 7.

15 Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischer vor der 54. UN-Generalversammlung am 22.9.1999 in New York, VN, 6/1999, S. 169f.; Rede des deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder vor der 55. UN-Generalversammlung am 6.9.2000 in New York, VN, 6/2000, S. 200f.

16 Eine Bilanz dieser zwei Jahre zieht: Gunter Pleuger, Deutschland im Sicherheitsrat, Bilanz aus zwei Jahren als gewähltes Mitglied, VN, 1/2005, S. 1–4.

17 SPD und Bündnis90/Die Grünen, Koalitionsvertrag 2002–2006: Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit, 18.10.2002, Kap. IX, S. 72.

18 Diese seit 1993 von allen Bundesregierungen verwendete Formel ist ohnedies eher deklamatorischer Natur, zum einen, weil eine Mitgliedschaft der EU in den Vereinten Nationen schon aus formalen Gründen nicht möglich ist (die EU ist kein Staat), zum anderen, weil weder Frankreich noch Großbritannien der Aufgabe ihrer ständigen Sitze zugunsten eines gemeinsamen europäischen Sitzes zustimmen werden.

In der Praxis wurde der Vorrang Europas schnell beiseite geschoben und das Ziel einer ständigen Mitgliedschaft als Ausweis einer eigenständigeren Rolle Deutschlands im internationalen System energisch verfolgt.

auch den Sicherheitsrat betrafen.¹⁹ Hier allerdings konnte sich die Gruppe nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen, sondern präsentierte zwei Modelle, von denen das eine unter anderem sechs neue ständige Sitze (Modell A), das andere hingegen acht so genannte semi-permanente Sitze mit vierjähriger Amtszeit und der Möglichkeit der Wiederwahl (Modell B) vorsah.

Dieses durch die Initiative des Generalsekretärs entstandene Momentum haben Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer zielsicher genutzt. Am 21. September 2004 verabredeten Fischer, Brasiliens Präsident Luiz Inácio Lula da Silva sowie die Ministerpräsidenten Indiens und Japans, Manmohan Singh und Junichiro Koizumi, am Rande der Generaldebatte zur 59. Generalversammlung gemeinsam eine Reform des Sicherheitsrats anzustreben und für zusätzliche ständige Sitze zu kandidieren.

Das Zusammengehen dieser vier gewichtigen Staaten in der G-4 bedeutete zum einen eine Bündelung der Kräfte, die zur Mobilisierung einer Zweidrittelmehrheit in der Generalversammlung dringend benötigt wurden. Vor allem aber schien diese ›Paketlösung‹ als ein hoffnungsvoller Weg, die Präferenzen und Ablehnungen einzelner Kandidaten durch die P5, deren Zustimmung letztlich ja gebraucht wurde, zu neutralisieren. So unterstützten die USA Japan, sprachen sich aber gegen Deutschland aus, im Falle Chinas war dies genau umgekehrt. In der Abwägung ihrer Interessen und ihrer Verantwortung für die Vereinten Nationen, so das Kalkül, würden China und die USA ihre Vorbehalte gegen einen Kandidaten zugunsten ihrer Protégés wie auch des Reformersfolgs insgesamt zurückstellen. Unterstützt von 23 weiteren Staaten brachte die G-4 dann am 6. Juli 2005 einen Resolutionsentwurf in die Generalversammlung ein, der sich am Modell A der Hocharangigen Gruppe orientiert und ein dreistufiges Verfahren zur Durchführung der Reform vorsieht.

Der Reformvorschlag der G-4

Das Kernstück des Resolutionsentwurfs²⁰ bildet die Erweiterung des Sicherheitsrats um sechs ständige und vier nichtständige Sitze auf dann insgesamt 25 Mitglieder. Von den vorgeschlagenen sechs neuen ständigen Mitgliedern sollen je zwei aus der afrikanischen und der asiatischen Staatengruppe sowie je eines aus der Regionalgruppe der lateinamerikanisch-karibischen beziehungsweise der westeuropäischen und anderen Staaten kommen. Von den vier nichtständigen Sitzen sollen je einer der afrikanischen, der asiatischen, der osteuropäischen und der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe zufallen.

Die neuen ständigen Mitglieder sollen nach diesem Entwurf die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die klassischen P5, aber das Vetorecht nicht ausüben dürfen, bis nach 15 Jahren eine Überprüfung

dieser Frage stattgefunden hat. Bezüglich der ob ihrer mangelnden Transparenz immer wieder kritisierten Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats sieht der G-4-Vorschlag vor, dass der Rat in der Regel öffentliche Sitzungen abhalten und nur im Ausnahmefall nicht-öffentliche Sitzungen beschließen solle. Bislang finden die entscheidenden Verhandlungen regelmäßig unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Hinzu kommen Vorschläge, die auf eine stärkere Einbeziehung zielen, wenn regelmäßige Konsultationen mit Nichtmitgliedern des Rates, Truppenstellern sowie Beitragszahlern angemahnt und der Zugang von Nichtmitgliedern zu den Nebenorganen des Sicherheitsrats angeregt werden.

Die Realisierung dieses Reformvorschlages soll sich nach den Vorstellungen der Einbringer in drei Schritten vollziehen, deren erster in der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitgliedstaaten zur Erweiterung des Sicherheitsrats besteht. Danach sollen interessierte Staaten ihre Kandidatur für eine ständige Mitgliedschaft beim Präsidenten der Generalversammlung anmelden; spätestens zwölf Wochen nach Verabschiedung der ersten Resolution sollen dann in geheimer Wahl in der Generalversammlung die neuen ständigen Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden. In einem dritten Schritt soll dann gemäß der Artikel 108 und 109 der UN-Charta eine Resolution zur Änderung der Charta verabschiedet und so der Prozess der Ratifizierung des geänderten Chartatextes durch die Mitgliedstaaten in Gang gesetzt werden.²¹

Gegenvorschläge

Gegen den Ansatz einer Erweiterung des Sicherheitsrats um neue ständige Sitze hatte sich, wie oben gezeigt, schon in den neunziger Jahren heftiger Widerstand bei einer Gruppe von Staaten geregt, die sich selbst nur geringe Hoffnungen auf einen unbefristeten Einzug in den Rat machen konnten. Zur Vermeidung eines relativen Gewichtsverlusts gegenüber erfolgreichen Kandidaten stemmten sich diese Länder gegen jede Reform, die einzelne Mitglieder besser stellen würde.

Am 21. Juli 2005 brachte – unter der Wortführerschaft Italiens – eine zwölf Staaten umfassende Gruppe einen ›Uniting for Consensus‹ genannten Entwurf in die Generalversammlung ein.²² Dieser sieht ebenfalls eine Erhöhung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat auf 25 vor, jedoch nur um zehn neue nichtständige Sitze. Allerdings soll das bislang in Art. 23, Abs. 2, der Charta verankerte Verbot der unmittelbaren Wiederwahl aufgehoben werden. Wenn die Regionalgruppen dies beschließen würden, könnten durch permanente Wiederwahl quasi-ständige Mitgliedschaften entstehen. Die 20 nichtständigen Sitze sollen so auf die Regionalgruppen verteilt werden, dass Afrika sechs, Asien fünf, Lateinamerika/Karibik vier, Ost-

Unterstützt von 23 weiteren Staaten brachte die G-4 am 6. Juli 2005 einen Resolutionsentwurf in die Generalversammlung ein, der sich am Modell A der Hocharangigen Gruppe orientiert.

europa zwei und die westeuropäischen und anderen Staaten drei Sitze erhielten.

Bereits am 14. Juli 2005 hatten 43 afrikanische Staaten einen eigenen Entwurf vorgelegt,²³ der bezüglich der Zahl neuer ständiger Mitglieder sowie deren regionaler Verteilung deckungsgleich mit dem der G-4 ist. Auch die Forderung nach einem zusätzlichen nichtständigen Sitz für Afrika dürfte einen Unterschied darstellen, der ausdiskutiert werden könnte. Was den afrikanischen Entwurf indes grundsätzlich von dem der G-4 unterscheidet, ist die Forderung, »den neuen ständigen Mitgliedern dieselben Vorrechte einzuräumen wie den derzeitigen ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vetorechts«. Zu dieser Position war der Exekutivrat der Afrikanischen Union (AU) gelangt, als er sich auf seiner Sondersitzung am 7./8. März 2005 in Addis Abeba mit den Vorschlägen der Hochrangigen Gruppe befasste. In diesem als »Ezulwini Consensus« bezeichneten Papier stellte der Exekutivrat klar, dass die volle Repräsentation Afrikas mindestens zwei ständige Sitze mit Vetorecht sowie fünf nichtständige Sitze verlange.²⁴ Trotz intensiver Appelle der G-4 an die Adresse der AU-Mitglieder, die wenig aussichtsreiche Forderung nach dem Vetorecht fallen zu lassen und sich ihrem pragmatischeren sowie aussichtreicherem Entwurf anzuschließen, bekräftigte die AU auf ihren Gipfeltreffen am 5. Juli 2005 im libyschen Sirte sowie am 4. August 2005 in Addis Abeba ihre Haltung. Angesichts des Gewichts der afrikanischen Regionalgruppe mit ihren 53 Staaten musste der G-4 daher die Organisation einer Mehrheit von 128 Staaten in der Generalversammlung für ihren Entwurf mehr als ungewiss erscheinen.

Das Scheitern der Reforminitiative

Während des Frühsommers 2005 hatte es eine Zeitlang so ausgesehen, als stünde eine substanzielle Reform der Vereinten Nationen unmittelbar vor dem Durchbruch. Der Bericht der Hochrangigen Gruppe vom Dezember 2004, der Reformbericht von Generalsekretär Kofi Annan vom März 2005²⁵, nicht zuletzt aber auch das massive und konzertierte Engagement Deutschlands und seiner Partner in der G-4 hatten dem Reformprozess gerade auch hinsichtlich des Sicherheitsrats eine Dynamik verliehen, die kaum noch aufhaltbar zu sein schien.

Dass die G-4-Initiative dann schließlich doch scheiterte, lässt sich im Wesentlichen auf die folgenden Gründe zurückführen: Statt ihren Entwurf wie geplant zur Abstimmung zu stellen, zögerte die G-4. Dies war zum einen der Rücksichtnahme auf die AU geschuldet, die bis in den Sommer hinein eine interne Debatte über ihre Position und Strategie in der Reformfrage sowie über mögliche Kandidaten führte. Die afrikanischen Staaten, auf deren Stimmen die G-4-Initiative angewiesen war, sollten nicht unter

Druck gesetzt, sondern durch diplomatische Verhandlungen überzeugt werden, doch noch den G-4-Entwurf mit zu tragen. Hinzu kamen Unschlüssigkeiten auch innerhalb der G-4 selbst. Japan, das in seinen bilateralen Gesprächen mit möglichen Unterstützern durchaus machtbewusst auftrat, scheute davor zurück, eine Abstimmung zu erzwingen. Als schließlich die USA und China realisierten, dass die Initiative eine ihren Interessen zuwiderlaufende Entwicklung nehmen könnte, verstärkten sie ihren Widerstand. China positionierte sich bereits ungewöhnlich früh, verdeutlichte seine Ablehnung der G-4-Initiative sowie seine Unterstützung für den »Uniting for Consensus«-Entwurf und bemühte sich mit einem Positionspapier vom 7. Juni 2005, das gesamte Reformtempo des Generalsekretärs zu drosseln.²⁶ Für die USA leistete der neu ernannte UN-Botschafter John Bolton ganze Arbeit, als er den Entwurf des Abschlussdokuments für den Weltgipfel im September 2005, den der Präsident der Generalversammlung Jean Ping mühevoll ausbalanciert hatte, mit hundert von Änderungsanträgen geradezu zerlegte. Die Gegner substanzieller Reformen errangen wieder die Oberhand. Der Elan auch für die Sicherheitsratsreform kam aufgrund dieser dramatischen Wendung vorerst zum Erliegen und konnte auch nach dem ergebnisarmen Gipfeltreffen nicht mehr wiederbelebt werden. Das »window of opportunity« für die G-4-Initiative war im Sommer 2005 nur für sehr kurze Zeit geöffnet gewesen.

Bilanz und Perspektiven

Auch wenn es immer wieder Anstöße zur Wiederaufnahme der Diskussion um eine Reform des Sicherheitsrats gibt, dürfte diese mit dem faktischen Schei-

Der Elan für die Sicherheitsratsreform kam vorerst zum Erliegen und konnte auch nach dem ergebnisarmen Weltgipfel 2005 nicht wiederbelebt werden.

¹⁹ Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

²⁰ UN-Dok. A/59/L.64 v. 6.7.2005.

²¹ Zum Verfahren der Chartaänderung siehe ausführlich Gareis/Varwick, a.a.O. (Anm. 8), S. 269f.

²² UN-Dok. A/59/L.68 v. 21.7.2005.

²³ UN-Dok. A/59/L.67 v. 14.7.2005.

²⁴ The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: »The Ezulwini Consensus«, African Union, Executive Council, 7th Extraordinary Session, Ext/EX.CL/2 (VII), Addis Ababa, 7./8.3.2005, S. 9.

²⁵ In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

²⁶ Position Paper of the People's Republic of China on the United Nations Reform, Beijing, 7.6.2005, <http://www.china.org.cn/english/government/131308.htm>; ausführlich dazu Sven Bernhard Gareis, Das Ende der Zurückhaltung? Chinas UN-Politik wird aktiver und machtbewusster, VN, 4/2005, S. 127–131.

tern der G-4-Initiative bis auf weiteres vertagt sein.²⁷ Seit zudem Japan sein Glück allein und in Anlehnung an die USA versucht, existieren auch die G-4 nicht mehr wirklich. War das maßgeblich von Deutschland betriebene Projekt also umsonst, vielleicht sogar eine von vornherein aussichtslose Effekthascherei? Hierzu gilt es zunächst festzuhalten, dass der Entwurf der G-4-Initiative alle Chancen hat, die zentrale Referenzgröße auch für die künftige Reformdiskussion zu sein. Schließlich kann kein Zweifel daran bestehen, dass die Debatte früher oder später wieder aufgenommen werden muss: Die gesamte UN-Reform bleibt unvollständig ohne eine grundlegende Erneuerung des wichtigsten Hauptorgans der Organisation. Hierauf hat auch Kofi Annan bei seinem Besuch in Deutschland am 11. Juli 2006 noch einmal nachdrücklich hingewiesen.²⁸

Der G-4-Vorschlag stellt den bislang sicherlich schlüssigsten, durchdachtsten und den Erfordernissen angemessensten Entwurf dar.

Der G-4-Vorschlag stellt den bislang sicherlich schlüssigsten, durchdachtsten und den Erfordernissen angemessensten Entwurf dar. Er verbindet eine der Zahl der UN-Mitglieder angemessene Größe des Rates, die unterschiedlichen Gewichte der Mitgliedstaaten sowie die Anforderungen an die Arbeitsweisen und Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsrats in bestmöglicher Weise. Eine Realisierung des AU-Entwurfs dagegen würde mit der Ausweitung des Vetorechts die Effizienz und Effektivität der Arbeit des Rates nachhaltig gefährden – was jenseits der Eitelkeiten der P5 seine völlige Aussichtslosigkeit begründet. Der Vorstoß Italiens und seiner Partner wiederum trägt der Tatsache zu wenig Rechnung, dass einer der entscheidenden Vorteile einer ständigen Mitgliedschaft im Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses liegt, das die Entscheidungen der Staaten leitet und auf eine tragfähige empirische Basis stellt. Stattdessen würde ein Dauerwahlkampf in die Regionalgruppen hineingetragen werden, der sich kaum vorteilhaft auf die Arbeit und Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat auswirken dürfte. Insgesamt würde der Entwurf der ›Uniting-for-Consensus‹-Gruppe alle Nachteile eines vergrößerten Gremiums mit sich bringen, ohne diesen die Vorteile substanziell verbesserter Mitwirkungsmöglichkeiten durch eine repräsentative Auswahl von Staaten gegenüberzustellen. Zudem strahlt das ›Consensus‹-Papier auch deshalb wenig Anziehungskraft aus, weil es nur die Einführung wenig prestigeträchtiger nichtständiger Sitze vorsieht. Damit würde es vermutlich selbst für die Verhinderung einer substanziellen Reform kaum ausreichend Stimmen auf sich ziehen können. Ein erhebliches Hindernis auf dem Weg zur Reform stellt dagegen die afrikanische Position dar: Auf dem 6. AU-Gipfel in Khartoum/Sudan am 23. und 24. Januar 2006 bekräftigten die 53 Staaten noch einmal, an ihrem Resolutionsentwurf vom vergangenen Sommer festzuhalten.²⁹ Solange diese Position aufrechterhalten bleibt, ist die Erreichung einer Zweidrittelmehrheit ein schwer zu kalkulierendes Unterfangen, selbst wenn man dar-

Deutschland dürfte als ein ernstzunehmender Kandidat überzeugt haben, dem eine große Mehrheit in den UN zutraut, die Rolle eines ständigen Mitglieds im Sicherheitsrat auszufüllen.

auf spekuliert, dass bei einer Abstimmung nicht alle AU-Mitglieder im Block abstimmen.

Aber auch Deutschland dürfte als ein ernstzunehmender Kandidat überzeugt haben, dem eine große Mehrheit in den UN zutraut, die Rolle eines ständigen Mitglieds im Sicherheitsrat auszufüllen. Gleichwohl sollte Deutschland den fortdauernden Kandidatenstatus nutzen, um vor allem für sich selbst zu überlegen, welche Interessen das Land im Sicherheitsrat verfolgt und welcher Mehrwert für Deutschland und die Welt aus der Wahrnehmung einer solchen Position resultiert. Eine solche nüchterne Analyse sind bislang alle mit der Frage einer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat befassten Bundesregierungen schuldig geblieben³⁰ – mit der Folge, dass die deutsche Politik in dieser wichtigen Frage immer zwischen Euphorie und übergroßer Skepsis oszillierte. Für ein Land von so großem wirtschaftlichen und politischen Gewicht wie Deutschland ist das Streben nach einer Position, von der aus es die Entwicklungen des internationalen Systems nachhaltig beeinflussen kann, eigentlich eine Selbstverständlichkeit. Bevor Deutschland jedoch einen weiteren Anlauf in Richtung Sicherheitsrat unternimmt, sollte es sich über die aus dieser Position erwachsenden Anforderungen und Verantwortlichkeiten klar werden.

Zudem haben die Entwicklungen des Sommers 2005 gezeigt, wie wichtig es ist, den richtigen Zeitpunkt für eine Reforminitiative zu nutzen. Geheime Abstimmungen entfalten stets ihre eigene Dynamik und auch in der afrikanischen Regionalgruppe gibt es Staaten, die den pragmatischeren G-4-Entwurf bevorzugen. Wenn Deutschland und seine Partner also in Zukunft noch einmal die Chance eines ›window of opportunity‹ erhalten, sollten sie bedenken, dass der Erfolg eines Antrags nicht nur in seiner inhaltlichen Qualität begründet ist, sondern auch in der Entschlossenheit und Überzeugungskraft, mit der er zur Abstimmung gestellt wird.

²⁷ So meinte der das Jahr 2005 über noch so beredt schweigende britische Premierminister Tony Blair am 30. Mai 2006 in einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: »Aber ein Weltsicherheitsrat, in dem Frankreich einen ständigen Sitz hat, Deutschland aber nicht, in dem Großbritannien ständiges Mitglied ist, Japan aber nicht, in dem China ständiges Mitglied ist, Indien aber nicht – ganz zu schweigen davon, dass Lateinamerika oder Afrika überhaupt nicht vertreten sind –, kann in der modernen Welt nicht legitim sein.«

²⁸ Annan lobt Einsatz Deutschlands für UN, Süddeutsche Zeitung, 12.7.2006.

²⁹ Abs. 3 der Erklärung des AU-Gipfels; AU Doc. Assembly/AU/Dec. 105(VI)v.23./24.1.2006, http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Decisions/hog/AU6th_ord_KHARTOUM_Jan2006.pdf

³⁰ Zur künftigen deutschen UN-Politik siehe Sven Bernhard Gareis, Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, Opladen 2005, Kap. 8 und 12.