

Neuere Entwicklungen bei der Reform des UN-Sicherheitsrats

Eva Mareike Schmitt



Dr. Eva Mareike Schmitt,
geb. 1981, ist
Wissenschaftliche
Mitarbeiterin am
Institut für Politik-
wissenschaft der
Justus-Liebig-
Universität Gießen.

Seit dem Weltgipfel 2005 ist es um die Reform des Sicherheitsrats still geworden. Weitgehend unbenutzt haben sich jedoch institutionelle Änderungen ergeben, und es entstanden neue Akteursformationen. In zeitlicher Nähe zu dem Weltgipfel 2015 lotet die G4 nun bestehende Reformoptionen und Unterstützerzahlen aus.

In den Jahren 2004/2005 wurde von Deutschland, Brasilien, Indien und Japan, die sich in der Gruppe der Vier (G4) zusammengeschlossen hatten, eine Initiative zur Reform des UN-Sicherheitsrats ins Leben gerufen. Sie gilt bis heute als der aussichtsreichste Versuch, die Arbeitsmethoden und Zusammensetzung des Rates an die Anforderungen der seit 1945 fundamental veränderten Weltlage anzupassen. Heute besteht der Sicherheitsrat aus 15 Mitgliedern; fünf davon sind ständige Mitglieder (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die Vereinigten Staaten), zehn sind nichtständige Mitglieder, für zwei Jahre nach einem regionalen Schlüssel gewählt. Mit dem gemeinsam mit 28 Miteinbringern und einer großen Zahl von Unterstützern vorgelegten Resolutionsentwurf¹ schien die Umsetzung der Ratsreform der G4 im Juli 2005 in greifbare Nähe gerückt zu sein.² Dieser Entwurf sah eine Ausweitung auf 25 Sitze vor, sechs ständige und vier nichtständige Sitze zusätzlich zu den bestehenden Sitzen.

Doch ein Verhandlungsprozess innerhalb der Afrikanischen Union (AU), deren Mitgliedstaaten mit dem sogenannten Ezulwini-Konsens auf einem (leicht) abgewandelten Reformvorschlag³ beharrten, brachte die Initiative zum Stocken. Überlegungen innerhalb der G4, den eigenen, AU-nahen Entwurf dennoch zur Abstimmung zu stellen (und auf die Unterstützung der afrikanischen Staaten zu hoffen), wurden insbesondere von Japan abgelehnt. Ein weiterer, von der Gruppe ›Uniting for Consensus‹ (UfC)/›Coffee-Club‹ vorgelegter Entwurf, der die Möglichkeit rotierender Sitze vorsah, hatte mit lediglich zwölf bekannten Unterstützern keine Aussicht auf Umsetzung.⁴ Der Verzicht auf eine Abstimmung über den G4-Resolutionsentwurf stellt aus heutiger Sicht eine verpasste Chance dar. Der G4-Entwurf war der einzige der damals vorgelegten drei Entwürfe, der bereits in den Debatten in der Generalversammlung mit der Position von mehr als 100 Mitgliedstaaten konvergierte⁵ und für dessen Annahme sich im Juli 2005 eine Zweidrittelmehrheit herauskristallisiert hatte.⁶ Dass der Entwurf nicht zur Abstimmung gebracht wurde, lag unter anderen an dem

massiven Druck, der insbesondere von Seiten der Vereinigten Staaten auf Japan ausgeübt wurde.

Institutionelle Entwicklungen 2005–2013: Ende der OEWG und Übergang zu den IGN

Die Verhandlungen über die Reform des Sicherheitsrats wurden nach dem Weltgipfel 2005 unter der Ägide der G4 und der AU weitergeführt. Auf Seiten der AU war insbesondere der sogenannte Zehner-Ausschuss unter der Führung Sierra Leones mit den Verhandlungen betraut, dem es jedoch nicht gelang, erfolgreich für die afrikanische Position zu werben. Hingegen brachten die G3 (Deutschland, Brasilien, Indien) ihre Resolution im Januar 2006 erneut in die Generalversammlung ein.⁷ Dies geschah zu jenem Zeitpunkt jedoch weniger, um eine Chance zu nutzen, sondern schlicht, um das anhaltende Interesse der Gruppe an der Reformidee zu bekunden. Mit dem Beschluss von Khartum,⁸ von einer erneuten Einbringung des AU-Resolutionsentwurfs vorerst abzusehen, und aufgrund einer vorübergehenden

¹ UN-Dok. A/59/L.64 v. 6.7.2005. Hinweis zur Zitierweise: UN-Dokumente, die ins Deutsche übersetzt wurden, werden mit ›UN-Dok.‹ abgekürzt, UN-Dokumente in englischer Sprache mit ›UN Doc.‹

² Näheres zur G4-Initiative siehe Sven Bernhard Gareis, Reform veragt. Deutschland muss weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten, Vereinte Nationen, 4/2006, S. 147–152.

³ UN-Dok. A/59/L.67 v. 14.7.2005.

⁴ UN-Dok. A/59/L.68 v. 21.7.2005. Die Miteinbringer waren Argentinien, Costa Rica, Italien, Kanada, Kolumbien, Malta, Mexiko, Pakistan, die Republik Korea, San Marino, Spanien und die Türkei.

⁵ So das Ergebnis der Auswertung der diesbezüglichen Debatten im Zeitraum von September 2004 bis Juni 2005. Zu einer detaillierten Aufschlüsselung vgl. Eva Mareike Schmitt, Weltordnung in der Revision: Die deutsche Politik zu der Reform des Sicherheitsrates 1990–2005, Wiesbaden 2013, S. 412–414.

⁶ Gemäß einer Auszählung der japanischen Delegation im Juli 2005, nach der es einschließlich moderater afrikanischer Staaten 140 Unterstützer gegeben haben soll. Vgl. Kerstin Luckner, Der zerplatzte Traum, Asien Aktuell, Januar 2006, S. 1–8, sowie Klaus Brinkbäumer, Die Gangs von New York, Der Spiegel, 16.9.2005, 39/2005, S. 132.

⁷ Vgl. UN-Dok. A/60/L.46 v. 5.1.2006. Dieser Entwurf ist im Wortlaut mit UN-Dok. A/59/L.64 identisch.

⁸ Vgl. hierzu Assembly/AU/Dec.105 (VI): Decision on UN Reform, at the Assembly of the African Union Sixth Ordinary Session, Khartoum, 24.–25.1.2006, www.au.int/en/content/khartoum-23-january-24-january-2006-assembly-african-union-sixth-ordinary-session

Distanzierung Japans von der G4 (siehe unten), stagnierten im Jahr 2006 die Verhandlungen zwischen den reforminteressierten Staaten.

Der geringe Impuls, der von den Regionalorganisationen und gleichgesinnten Gruppen ausging, stärkte die Position des Vorsitzes der seit dem Jahr 1993 tagenden Offenen Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat (kurz: Offene Arbeitsgruppe zur Sicherheitsratsreform – OEWG) als ›offiziellem‹ Verhandlungsforum der reforminteressierten Staaten. So setzte die damalige OEWG-Vorsitzende Sheikha Haya Rashed Al Khalifa im Februar 2007 eine Gruppe aus fünf Botschaftern⁹ als Moderatoren für die Sicherheitsratsreform ein.¹⁰ Diese legten im April 2007 einen Bericht¹¹ vor, in dem sie eine Erweiterung des Rates um eine dritte Kategorie von Sitzen, Zwischenkategorie (intermediate category) genannt, in den Mittelpunkt der Betrachtung rückten und vier diesbezügliche Varianten vorschlugen.¹² An diesen Vorschlägen entzündete sich indes die Kritik verschiedener Mitgliedstaaten: Modelle, die auf die Schaffung ›dritter Kategorien‹ beziehungsweise auf die Erweiterung um nichtständige Sitze zielen, erfreuen sich seit den neunziger Jahren keiner breiten Unterstützung.¹³ Als Reaktion auf die Kritik ernannte Al Khalifa ein neues Moderatorenteam, bestehend aus den UN-Botschaftern aus Chile Heraldo Monuz und Christian Wenaweser aus Liechtenstein. Sie arbeiteten konkretere Vorschläge für eine Reform aus, hielten jedoch an der Möglichkeit der Zwischenkategorie fest.¹⁴

Dennoch brachte die Vorsitzende im Juli 2007 einen Fortschrittsbericht heraus, welcher – bei Annahme – die Vorlagen der Moderatorenteam als Grundlagen für die weiteren Verhandlungen gewürdigt hätte. Um die Annahme des Berichts zu verhindern, legte im September 2007 eine von Indien, Brasilien, Südafrika und Nigeria angeführte Gruppe (L69) einen alternativen Resolutionsentwurf vor, der eine Erweiterung des Rates in den beiden Kategorien ständige und nichtständige Sitze forderte.¹⁵ Über den Entwurf wurde zwar nicht abgestimmt, doch führte diese Entwicklung zu einer Überarbeitung des Fortschrittsberichts dahingehend, dass nun eine Beschleunigung der Verhandlungen angemahnt wurde. Ferner sollten die Verhandlungen sowohl im Rahmen der OEWG als auch im Format von in Aussicht gestellten »zwischenstaatlichen Verhandlungen« in der Generalversammlung stattfinden.¹⁶

Seit dem Weltgipfel 2005 wurde über ein ›alternatives Verhandlungsforum‹ diskutiert, da in der OEWG sämtliche Abstimmungen im Konsens erfolgen müssen. Dass die Verhandlungen überhaupt weitergeführt wurden, daran hatte die deutsche Delegation maßgeblichen Anteil. So hatte der damalige Botschafter Thomas Matussek im Jahr 2007 die Gründung einer ›Overarching Working Group‹ an-

gekündigt, die angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen zur Ratsreform Schnittmengen zwischen den Gruppierungen herausarbeiten sollte. Als Ergebnis dieser Verhandlungen, an denen Vertreter der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, der AU, der Gruppe der ›Small Five‹ (S5)¹⁷ und des UfC teilnahmen, erarbeitete Matussek im Frühjahr 2008 einen Rohentwurf einer Resolution¹⁸ als Beratungsgrundlage. Die Beratungen wurden in der Generalversammlung jedoch nicht weitergeführt, da der italienische Botschafter kurz vor der angedachten Veröffentlichung die Weisung erhalten hatte, sich aus den Verhandlungen im Rahmen des ›Overarching-Prozesses‹ zurückzuziehen. Im September 2008 gelang es auf intensives Betreiben der deutschen Delegation und der afrikanischen Staaten, die im Bericht der Vorsitzenden in Aussicht gestellten zwischenstaatlichen Verhandlungen per Beschluss als ›verbindlich‹ zu vereinbaren.¹⁹ So wurde am 15. September 2008 mit Beschluss 62/557 der Generalversammlung, parallel zu den OEWG-Verhandlungen, zwischenstaatliche Verhandlungen (Intergovernmental Negotiations –

Modelle, die auf die Erweiterung um nichtständige Sitze zielen, erfreuen sich seit den neunziger Jahren keiner breiten Unterstützung.

⁹ Heraldo Monuz (Chile), Mirjana Mladineo (Kroatien), Andreas Mavroyannis (Zypern), Frank Majoor (Niederlande) und Ali Hachani (Tunesien).

¹⁰ Vgl. Jonas von Freiersleben, Reform of the Security Council, in: Center for UN Reform Education (Ed.), Managing Change at the United Nations, 2008, S. 9.

¹¹ Vgl. UN-Dok. A/61/47(SUPP) v. 14.9.2007, Anhang II.

¹² Siehe UN-Dok. A/61/47(SUPP) v. 14.9.2007, Anhang II, Abs. 9: 1. Sitze für eine verlängerte Amtszeit, die für die gesamte Dauer der Zwischenregelung zuerkannt, aber auch wieder entzogen werden könnten. 2. Sitze für einen längeren Zeitraum als die reguläre zweijährige Amtszeit, aber mit der Möglichkeit der Wiederwahl. 3. Sitze für einen längeren Zeitraum als die reguläre zweijährige Amtszeit, aber ohne die Möglichkeit der Wiederwahl. 4. Nichtständige Sitze für eine zweijährige Amtszeit mit der Möglichkeit der sofortigen Wiederwahl.

¹³ So das übereinstimmende Ergebnis einer Auswertung der OEWG-Vorsitzenden Breitenstein/Jayanama aus dem Jahr 1997, vgl. UN Doc. A/51/47(SUPP) v. 8.8.1997, Annex VII, sowie der fünf Debatten zur Sicherheitsratsreform zwischen September 2004 und Juni 2005. Vgl. Schmitt, a.a.O. (Anm. 5).

¹⁴ Center for UN Reform Education: Facilitators Identify Next Steps for Security Council Reform, 26.7.2007, www.centerforunreform.org/node/267. Zur Diskussion über die Zwischenkategorie siehe auch Lydia Swart, Reform of the Security Council: September 2007 – May 2013, Vorabveröffentlichung der Neuauflage von Managing Change at the United Nations, 2013, www.centerforunreform.org/system/files/1b+June+2013+for+website.pdf

¹⁵ UN Doc. A/61/L.69 v. 11.9.2007.

¹⁶ UN-Dok. A/61/47(SUPP) v. 14.9.2007, S. 5f.

¹⁷ Mitglieder: Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapur und die Schweiz.

¹⁸ Der Entwurf wurde nicht allgemein zugänglich gemacht.

¹⁹ So Matussek im Gespräch mit der Autorin im März 2010.

Die wichtigsten Verhandlungsgruppen bei der Reform des Sicherheitsrats

Afrikanische Gruppe

Die aus den Mitgliedern der Afrikanischen Union (AU) bestehende Gruppe favorisiert nach dem Ezulwini-Konsens eine Erweiterung auf 26 Mitglieder und die Einrichtung von sechs neuen ständigen Sitzen mit Vetorecht. Trotz der Vorlage eines eigenständigen Resolutionsentwurfs ist die AU nicht als ›echte‹ gleichgesinnte Gruppe anzusehen; unterhalb der gemeinsamen Position überwiegen unterschiedliche Haltungen zur Reform. Viele afrikanische Staaten scheinen vom Ezulwini-Konsens nicht genuin überzeugt; hierzu zählen auch die reformbefürwortenden Vormächte Südafrika und Nigeria. Im für die Reform zuständigen Zehner-Ausschuss (C-10) sind jedoch überproportional viele reformabgeneigte Mittelmächte vertreten, die dafür plädieren, die Maximalposition beizubehalten. (Dokument: A/59/L.67 v. 14.7.2005)

G4

Dieser Gruppe gehören Brasilien, Deutschland, Indien und Japan sowie im engeren Kern 50 Unterstützer an. Sie setzt sich für die Erweiterung auf 25 Mitglieder und die Schaffung von sechs neuen ständigen Sitzen zunächst ohne Vetorecht ein. Der G4-Entwurf war das einzige der vorgelegten Modelle, welches 2005 Aussicht auf Annahme in der Generalversammlung hatte; im Prozess besonders aktive Unterstützer rekrutierten sich aus den Gruppen der west- und osteuropäischen Staaten. Zu den Unterstützern gehörten weiterhin diverse Entwicklungsländer aus den Regionen Asien, Lateinamerika und Afrika sowie aus den Reihen der kleinen Inselentwicklungsländer. Eine ›short resolution‹ der G4, die 2012 die Zustimmung abfragte, umfasste mit hoher Wahrscheinlichkeit die Stimmen von Mitgliedern der L69 (siehe unten) sowie der Afrikanischen Gruppe. (Dokument: A/59/L.64 v. 6.7.2005)

L69

Diese Gruppe umfasst Indien und Brasilien sowie etwa 40 weitere Mitgliedstaaten, davon überwiegend kleine Inselentwicklungsländer. Sie befürwortet die Erweiterung auf 25 Mitglieder und die Schaffung sechs neuer ständiger Sitze (verteilt analog zu dem G4-Vorschlag) mit Vetorecht sowie vier nichtständige Sitze, von denen einer für die Gruppe der kleinen Inselentwicklungsländer vorgesehen ist. Die L69 nimmt für sich in Anspruch, die Zustimmung von 80 Mitgliedstaaten auf sich zu vereinen, die wohl größtenteils aus der Schnittmenge mit den G4-Unterstützern stammen. Es wird angenommen, dass ungefähr zehn der Gruppenmitglieder afrikanische Staaten sind. (Dokument A/61/L.69 v. 11.7.2007)

UfC/›Coffee-Club‹

Die Gruppe plädiert für eine Ausweitung auf 25 Mitglieder ohne die Einführung neuer ständiger Sitze; Überlegungen gingen in die Richtung von Rotationsmodellen. Kernmitglieder der Gruppe sind neben Italien Argentinien, Costa Rica, Kanada, Kolumbien, die Republik Korea, Malta, Mexiko, Pakistan, San Marino, Spanien und die Türkei. Der UfC gilt seit den neunziger Jahren als ›Spielverderber‹ im Reformprozess beziehungsweise als Gruppierung, die eine Reform des Rates tendenziell unterlaufen möchte. Im Kern umfasst der UfC zehn Staaten; jedoch ist von einer zusätzlichen Größe von mindestens 20 reformabgeneigten Staaten im Prozess auszugehen, die mit der Gruppe von Fall zu Fall zusammenarbeiten. (Dokument A/59/L.68 v. 21.7.2005)

Quelle: Eva M. Schmitt sowie Lydia Swart, No Strong Support for Chair to Draft Concise Working Document, April 2013, www.centerforunreform.org/node/497

IGN) anberaunt, welche in informellen Plenarsitzungen spätestens am 28. Februar 2009 beginnen sollten.²⁰ Diese Übertragung der Entscheidungsfindung auf die Generalversammlung stellt eine reformerleichternde Modalität dar, weil in diesem Format die Entscheidungen mit Zweidrittelmehrheit statt Konsens gefällt werden können. Allerdings soll, laut Beschluss 62/557, das Ergebnis der Verhandlungen »die breitestmögliche politischen Akzeptanz« finden.

Im Rahmen dieser IGN wurde ab dem 19. Februar 2009 über die Ratsreform beraten; als Vorsitzender wurde der frühere Stellvertretende Präsident der Generalversammlung Zahir Tanin eingesetzt.²¹ Tanin, der als afghanischer UN-Botschafter bereits seit dem Jahr 2009 mit der Reform befasst und mit den Hürden vertraut war, wählte die Strategie einer Verhandlungsführung durch Beteiligung und Konsultation. Ziel war es, unter Berücksichtigung von fünf Schlüsselfragen der Reform,²² einen möglichst klaren und gleichzeitig für alle Fraktionen bindenden Resolutionsentwurf zu erarbeiten. Dieser Konsultationsprozess führte in bislang acht Runden zur Vorlage von drei Revisionstexten²³ (der jüngste im April 2013) und dauert noch an.

Die Verhandlungen im Rahmen der IGN und die von Tanin ausgearbeiteten Vorschläge haben zum Ziel, die Interessen anzugleichen und ›Kanäle‹ zwischen den beteiligten Gruppen offenzuhalten. So sollen moderate Mitglieder des UfC für Verhandlungen und die Staaten der AU für Kompromisse gewonnen werden. In dieser Hinsicht sind die Verhandlungen als konstruktiv einzustufen. Sie werden daher vom harten Kern des UfC und von reformskeptischen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats genau beobachtet. Die Chancen, auf einem gruppenübergreifenden Verhandlungsweg ein tragfähiges Reformpaket zu schnüren, sind bei dem machtpolitisch sensiblen Prozess der Ratsreform jedoch nach wie vor als begrenzt anzusehen.²⁴ So enthält auch der jüngste, dritte Tanin-Entwurf²⁵ eine Vielzahl von Verweisen auf unterschiedliche Ansichten, welche die Vorlage eines konkreten Resolutionsentwurfs in nächster Zeit unwahrscheinlich macht.²⁶

²⁰ Die OEWG wurde durch den Beschluss zwar nicht aufgelöst, spielt aber seit Beginn der IGN keine Rolle mehr.

²¹ Vgl. Swart, a.a.O. (Anm. 14), S. 29.

²² Die fünf Schlüsselfragen sind: 1. Kategorien der Mitgliedschaft, 2. Veto, 3. regionale Vertretung, 4. Zahl der Mitglieder und Arbeitsmethoden sowie 5. die Beziehungen zwischen Rat und Generalversammlung. Siehe Beschluss 62/557 der Generalversammlung v. 15.9.2008.

²³ Die drei Entwürfe zirkulierten als ›graue Papiere‹ in der IGN.

²⁴ Swart, a.a.O. (Anm. 14), S. 40.

²⁵ Vgl. United Nations, Third Revision of the Negotiation Text, 5.4.2013.

²⁶ So zählt der dritte Tanin-Entwurf bei der kritischen Frage der Erweiterung des Rates lediglich die unterschiedlichen Modelle auf.

Für einen Durchbruch bedarf es – ähnlich wie im Jahr 2005 – der Initiative einer Koalition einflussreicher Staaten.

Neue Akteurskonstellationen: Die Rolle der Schwellen- und Entwicklungsländer

Die Verhandlungen über die Ratsreform finden seit dem Jahr 2005 überwiegend in den bekannten Akteurskonstellationen, insbesondere zwischen der Afrikanischen Union und der G4, statt. Eine Neuentwicklung innerhalb der G4 ist in der Ausformung einer ›Südschiene‹ (Brasilien, Indien) zu sehen. Eine Sonderrolle spielt darüber hinaus die reformablehnende Gruppierung des aus Mittelmächten bestehenden UfC. Sie tritt in der Diskussion als Verhinderer auf und wird daher von der AU offiziell als Verhandlungspartner abgelehnt. Regionale Organisationen wie die Karibische Gemeinschaft (CARICOM), die Bewegung der Blockfreien (NAM), die Organisation der Islamischen Zusammenarbeit (OIC) sowie einzelne ständige Ratsmitglieder und engagierte Staatengruppierungen wie die Nordischen Staaten oder die S5 bringen sich von Fall zu Fall ein.

Die Position der AU

In der Reformdebatte besteht das Problem, dass eine von der G4 abweichende Positionierung der Afrikanischen Union – festgehalten im Ezulwini-Konsens – den Prozess gewissermaßen blockiert. Dabei ist allerdings unklar, wie sehr sich die AU-Mitgliedstaaten an die Grundlagen des Konsenses gebunden fühlen. Im März 2005 hatten sich die Staats- und Regierungschefs der AU in Ezulwini (Swasiland) auf einen eigenen Reformvorschlag geeinigt,²⁷ der mit dem Resolutionsentwurf der G4 weitgehend übereinstimmt. Er weicht jedoch darin ab, dass er ständige Sitze mit Vetorecht sowie einen zusätzlichen nichtständigen Sitz für Afrika einfordert. Diese Privilegierung beziehungsweise die Ausweitung des Vetos wird von einer überwiegenden Zahl an Staaten jedoch als nicht mehrheitsfähig angesehen. Die Frage, ob die afrikanischen Staaten ihre ›Maximalforderung‹ – die in Wirklichkeit eine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner ist – im Fall einer Abstimmung beibehalten würden, ist deshalb von entscheidender Bedeutung: Möglicherweise besteht gar keine Blockadesituation, denn grundsätzlich scheinen die meisten afrikanischen Staaten reformfreundlich eingestellt zu sein;²⁸ dies deckt sich auch mit Einschätzungen deutscher Diplomaten, denen zufolge das Gros der afrikanischen Staaten nach 2005 von der Ezulwini-Position nicht mehr überzeugt ist und eine pragmatischere Haltung vorziehen würde. Offiziell hält der für die afrikanischen Staaten zuständige Zehner-Ausschuss jedoch an der Ezulwini-Position fest.

Die Haltung der G4

Am engagiertesten zeigte sich in den vergangenen acht Jahren die G4. Die Gruppe, die im harten Kern rund 50 Unterstützer – mehrheitlich europäische, osteuropäische und pazifische Staaten – umfasst,²⁹ trat in der Phase nach 2005 in Beratungen mit diversen Gruppen ein. Darüber hinaus hatte sie großen Anteil an der Übertragung der Verhandlungen in die IGN und unterstützt die Verhandlungen auf der Grundlage von Textentwürfen von Tanin. Nach Ansicht der deutschen Delegation wird im Falle eines Reformmomentums nicht ein ›Zusammenhalten‹ der afrikanischen Staaten als Hindernis für einen Verhandlungserfolg betrachtet, sondern der Widerstand der Vereinigten Staaten (und weiterer sich in deren Fahrwasser befindlicher regionaler Mittelmächte).

Vor diesem Hintergrund war die deutsche Delegation unter den Botschaftern Thomas Matussek und Peter Wittig bestrebt, Handlungsfreiheit durch Abstimmung mit moderaten Mitgliedern des UfC und mit Regionalorganisationen zu gewinnen.³⁰ Gemäß dieser Strategie wurde ab dem Jahr 2008 im Rahmen der ›Overarching Working Group‹ sowie der IGN über Zwischenlösungen auf dem Weg zur Reform diskutiert. Diese Zwischenlösungen unterschieden sich jedoch in der Substanz kaum von Vorüberlegungen, die von der deutschen UN-Vertretung seit den neunziger Jahren angestellt wurden und die mit dem Mechanismus der Periodischen Überprüfungsklausel (Periodic Review Clause – PRC) bereits im G4-Resolutionsentwurf enthalten waren. Nach den Vorstellungen des Auswärtigen Amtes bleibt die Vertretung einzelner Staaten (im Gegensatz zu Staatengruppen wie etwa der EU) auch nach 2005 vorrangiges Ziel. Als Kompromiss könnte eine Kategorie von für einen längeren Zeitraum gewählten Mitgliedern geschaffen werden, die nun nicht mehr ›ständige Mitglieder‹ genannt werden. Dies bedeutet, dass sich Staaten direkt im Anschluss an eine Amtszeit zur Wiederwahl stellen können. Dadurch könnte eine Art ständige Mitgliedschaft entstehen. Für Deutschland, das als ressourcen- und verhandlungsstarker internationaler Akteur in seinen Amtszeiten auf Augenhöhe mit den P5 agiert, wäre diese

Die Frage, ob die afrikanischen Staaten ihre ›Maximalforderung‹ im Fall einer Abstimmung beibehalten würden, ist deshalb von entscheidender Bedeutung.

Als Kompromiss könnte eine Kategorie von für einen längeren Zeitraum gewählten Mitgliedern geschaffen werden, die nun nicht mehr ›ständige Mitglieder‹ genannt werden.

²⁷ Vgl. AU Doc. Ext/EX.CL/2 (VII) v. 8.3.2005.

²⁸ So auch die Wertung bei Lisette Andrae, Reform in der Warteschleife, München 2002, S. 231 (beruhend auf den Einschätzungen verschiedener Diplomaten), die auch durch den L69-Prozess untermauert wird.

²⁹ Zu den besonders verlässlichen Unterstützern und Gruppen vgl. Schmitt, a.a.O. (Anm. 5), S. 414–422.

³⁰ Diesen Eindruck gewann die Autorin in Gesprächen mit an der Reformdebatte beteiligten deutschen Diplomaten.

Option mit einer ständigen Mitgliedschaft vergleichbar. Überlegungen innerhalb der G4, anlässlich der gemeinsamen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2011 den eigenen Entwurf einzubringen, wurden indes von der Libyen-Krise überschattet und zurückgestellt.³¹

Die ›Südschiene‹ und L69

Grundsätzlich ist das Vorgehen Brasiliens und Indiens derzeit darauf ausgerichtet, sowohl für den ursprünglichen G4-Entwurf als auch für den neuen L69-Entwurf zu werben.

Doch auch die Verhandlungen, die im Jahr 2010 zwischen der G4 und moderaten UfC-Mitgliedern begannen, führten bislang zu keinem Durchbruch. Vor allem die Entwicklungsländer in der G4 – Brasilien und Indien, zum Teil unterstützt durch reformfreundliche afrikanische Akteure wie Südafrika – wollen an der Option ständiger Sitze festhalten. Dieses Interesse wird in den Verhandlungen klar von der neuen ›Südschiene‹ im Rahmen der G4-Allianz, der formal von Indien und Brasilien geleiteten Entwicklungsländerformation L69, zum Ausdruck gebracht.

Die L69 – benannt nach ihrem ersten Resolutionsentwurf aus dem Jahr 2007 – ist grundsätzlich als lockere Gruppierung einzustufen, deren Mitglieder auch im Rahmen der G4 vertreten sind beziehungsweise verhandeln. Gegenwärtig sind sie jedoch bemüht, über einen im Vergleich zum G4-Entwurf leicht geänderten Resolutionsentwurf neuen Schwung in die Debatte zu bringen. Ihre bis zu 40 Mitglieder kommen aus Lateinamerika, Asien und Afrika.³² Sie trat erstmals als Korrektiv zu den Moderatorenteams in Erscheinung und trug mit der Einbringung des Resolutionsentwurfs A/61/L.69 dazu bei, die Verhandlungen in die IGN zu übertragen. Während die Gruppe im Jahr 2010 zunächst nur sporadisch an den IGN teilnahm, lässt sich in zeitlicher Nähe zu einem möglichen Weltgipfel 2015 verstärktes Engagement beobachten. Im Laufe des Jahres 2012 legte die L69 einen Resolutionsentwurf³³ vor, welcher dem G4-Vorschlag ähnlich ist. Statt des nichtständigen Sitzes für Osteuropa im G4-Entwurf (sowie in dem der AU) sieht der neue L69-Entwurf zweierlei vor: erstens einen nichtständigen Sitz für die Vertretung der Gruppe der kleinen Inselentwicklungsländer und zweitens das Vetorecht für die sechs neu zu schaffenden ständigen Sitze, die analog zum G4-Vorschlag verteilt werden.

Die L69 ist zudem bestrebt, Regionalorganisationen zum Handeln zu bewegen und an der Diskussion zu beteiligen. So gab die CARICOM im Februar 2013 ebenfalls einen Resolutionsentwurf heraus, der einen auf 27 Mitglieder erweiterten Rat vorsieht und mit dem Ezulwini-Konsens kompatibel ist.³⁴ Dieser Resolutionsentwurf soll gegenwärtig verhandelt werden – auch unter den L69-Mitgliedern, die gleichzeitig Mitglieder der AU sind.

Die ›Südschiene‹ der G4 wird von westlichen Diplomaten zum Teil ambivalent gesehen.³⁵ Auf der einen Seite sei positiv zu bewerten, dass sich Grup-

pen von traditionell reformfreundlichen Entwicklungs- und Schwellenländern nun stärker engagieren. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie mehrheitsfähig der L69- beziehungsweise der CARICOM-Entwurf sind: Während die Forderung nach der Ausweitung des Vetorechts international umstritten bleibt, stellt die Schaffung von zusätzlichen nichtständigen Sitzen für spezifische regionale Gruppen ein Einfallstor für Forderungen aus weiteren Weltregionen dar.³⁶ Gegenwärtig ist zum einen noch nicht absehbar, ob die L69 geschlossen genug auftreten kann und wird, um effektiv für die eigenen Vorstellungen zu werben. Grundsätzlich ist das Vorgehen Brasiliens und Indiens derzeit darauf ausgerichtet, sowohl für den ursprünglichen G4-Entwurf als auch für den neuen L69-Entwurf zu werben und herauszufinden, welche Variante mehr Unterstützung bekommen würde. Für den hypothetischen Fall, dass sich der L69-Entwurf in kommenden Demarchen als ›attraktiver‹ herausstellen sollte, müssten sich nach Maßgabe Indiens und Brasiliens die (westlichen) G4-Mitglieder diesem Vorschlag anschließen.³⁷ Unabhängig von diesen Perspektiven ist es der L69 jedoch bereits gelungen, neuen Schwung in die Debatte zu bringen. Ob es ihr auch gelingt, in Zusammenarbeit mit den Regionalorganisationen weiterführende Entwicklungen anzustoßen, wird sich zeigen.

Der weltpolitische Kontext

Der Prozess der Ratsreform steht weltpolitisch seit dem Ende des Ost-West-Konflikts im Zusammenhang mit einem Trend zur Regionalisierung bezie-

Während die L69 im Jahr 2010 zunächst nur sporadisch an den IGN teilnahm, lässt sich in zeitlicher Nähe zu einem möglichen Weltgipfel 2015 verstärktes Engagement beobachten.

³¹ Vgl. Richard Gowan, *Diplomatic Fallout: The Fading Dream of U.N. Security Council Reform*, *World Politics Review*, 4.3.2013.

³² Siehe Lydia Swart, *No Strong Support for Chair to Draft Concise Working Document*, April 2013, www.centerforunreform.org/node/497

³³ Resolutionsentwurf der L69 (Februar 2013): Reform des Sicherheitsrats.

³⁴ Resolutionsentwurf der CARICOM (Februar 2013): Reform des Sicherheitsrats. Siehe dazu auch: Lydia Swart, *Draft Resolutions on Security Council Reform: Growing Convergence among Developing Countries?*, April 2013, www.centerforunreform.org/node/496

³⁵ So die übereinstimmende Einschätzung der deutschen und japanischen Delegierten nach Aussagen eines an der Reform beteiligten Diplomaten. Gespräch mit der Autorin im Mai 2013.

³⁶ Diese Befürchtungen bestehen insofern, als dass im Prozess sporadisch auch die OIC, die Arabische Liga und die NAM eigene zusätzliche Sitze gefordert haben. Nach Aussagen des Auswärtigen Amtes ist die Gefahr weiterer Forderungen aus anderen Regionen der Hauptgrund dafür, dass sich die G4 der AU-Position nicht angeschlossen hat.

³⁷ Ohne die Unterstützung der westlichen Staaten können die L69 die Ratsreform nicht umsetzen.

ungsweise Multipolarisierung, der die UN-Architektur vor große Herausforderungen stellt. Eine asymmetrische Konzeption von Global Governance war von den maßgeblichen Gründerstaaten der UN zur Festigung ihrer internationalen Vorherrschaft vorgesehen. So sollte nach Ansicht des amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt die Generalversammlung den UN-Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, »Dampf abzulassen«. Die großen weltpolitischen Entscheidungen sollten jedoch von den USA, der UdSSR und Großbritannien getroffen werden, »die für viele Jahre die vorherrschenden Mächte sein würden«. ³⁸ Die Ende des Zweiten Weltkriegs bestehenden Machtverhältnisse sollten nach Meinung Roosevelts konserviert werden, indem über den Generalstabsausschuss die »dauerhafte« Abrüstung sämtlicher regionaler Akteure betrieben würde, sodass sie die »Führungsnationen« auf unabsehbare Zeit nicht mehr herausfordern könnten. Dieser Plan wurde letztlich durch die Rivalität zwischen den USA und UdSSR vereitelt.

Das zwischen dem Sicherheitsrat und den regionalen Mächten bestehende Spannungsverhältnis bedingte, dass mit dem Niedergang der UdSSR, dem Aufstieg der USA und dem Wiederaufstieg der regionalen Mächte die Zusammensetzung des Rates in die Kritik geriet. Auch wenn sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer die Struktur als anachronistisch kritisierten, wurden die konkreten Verhandlungen in den neunziger Jahren und im Jahr 2005 noch intensiv von Seiten der industrialisierten, wieder aufgewerteten Staaten, insbesondere von Deutschland und Japan, bestimmt. Entwicklungsländer hatten zwar an der Reformdebatte wesentlichen Anteil, konzentrierten sich jedoch in erster Linie auf das Engagement im Rahmen von Regionalorganisationen und scheuten sich lange Zeit, aktiv als Führungsmächte in Erscheinung zu treten. ³⁹ So bestand auch im Rahmen der G4-Initiative eine Hypothek darin, dass Indien und Brasilien weitaus weniger in der Lage waren, verlässliche Unterstützer für die Reform zu werben. ⁴⁰ Die von Indien und Brasilien sich selbst zugeschriebene Funktion als »Interessenwahrer« der Entwicklungsländer konnte somit nicht in dem gewünschten Maß in konkrete Unterstützung umgesetzt werden.

Ebenso spielten auf Seiten der reformabgeneigten Staaten die westlichen Mitglieder des UfC sowie die USA tragende Rollen. Weltpolitisch muss die G4-Initiative des Jahres 2005 als Balancierungsprozess gegen die als überlegen wahrgenommene Stellung der USA interpretiert werden, innerhalb dessen sich Deutschland – als diplomatisch stärkste Macht in der G4 – und die USA als »Hauptkonkurrenten« gegenüber standen. Als im Juli 2005 die Auszahlungen der Staatenpositionen durch die G4 für die Möglichkeit einer Annahme des G4-Resolutionsentwurfs sprachen, verfolgte die ameri-

kanische Regierung eine komplexe Strategie zur Verhinderung der Reform. Der amerikanische UN-Botschafter John Bolton schlug der chinesischen Delegation ein gemeinsames Vorgehen gegen den G4-Entwurf vor. ⁴¹ Die Chinesen hatten bereits seit April ohne Erfolg gegen die Umsetzung des G4-Entwurfs lobbyiert.

Diese Allianz war in erster Linie als Drohkulisse für das G4-Mitglied Japan gedacht, welches die amerikanische Delegation nun als »Spielverderber« in der G4 aufbauen wollte. So hatte parallel zum Beginn der Gegenkampagne der amerikanische Präsident George W. Bush Japans Ministerpräsidenten Junichiro Koizumi in einem Telefonat zugesagt, Japan im Fall der Nichtabstimmung des G4-Entwurfs mit amerikanischer Hilfe den Weg in den Rat ebnen zu wollen. ⁴² Die japanische Delegation, die zuvor offenbar optimistisch ob der Unterstützerzahlen gewesen war, zeigte in der Folge Zurückhaltung und stellte im Juli 2005 die Kraft innerhalb der Gruppe dar, die sich am vehementesten gegen eine Einbringung des Resolutionsentwurfs ohne das positive Votum der AU positionierte und sich damit gegenüber Deutschland durchsetzte. Sollte diese restriktive Haltung mit den Verhandlungen zwischen den Regierungen Koizumi und Bush zusammenhängen, wäre es den Vereinigten Staaten gelungen, durch Einfluss auf einen abhängigen Partnerstaat die Einbringung der G4-Resolution im entscheidenden Moment zu unterlaufen. ⁴³ Japan setzte sich nach dem Weltgipfel 2005 von der G4 ab, um gemeinsam mit den USA für eine »verkleinerte« Variante der Sicherheitsratsreform zu werben. ⁴⁴ Dieses Vorhaben wurde von Seiten der amerikanischen Delegation jedoch niemals ernsthaft verfolgt. ⁴⁵

Während bis zum Jahr 2005 als Initiatoren und Bremsen vor allem den Industrieländern Bedeutung zukam, engagieren sich in der gegenwärtigen De-

Eine asymmetrische Konzeption von Global Governance war von den maßgeblichen Gründerstaaten der UN zur Festigung ihrer internationalen Vorherrschaft vorgesehen.

Weltpolitisch muss die G4-Initiative des Jahres 2005 als Balancierungsprozess gegen die als überlegen wahrgenommene Stellung der USA interpretiert werden.

³⁸ Roosevelt gegenüber Eden, zitiert nach David Bosco, *Five to Rule Them All*, Oxford 2009, S. 15.

³⁹ Siehe auch Andreae, a.a.O. (Anm. 28), S. 242f.

⁴⁰ Schmitt, a.a.O. (Anm. 5), S. 425f.

⁴¹ Vgl. John Bolton, *Surrender is Not an Option. Defending America at the United Nations and Abroad*, New York 2007, S. 252ff.

⁴² Entsprechend der Aussagen deutscher Diplomaten gegenüber der Autorin. Der Ablauf ist bei Bolton, a.a.O. (Anm. 41) bestätigt.

⁴³ Nach Ansicht des damaligen deutschen UN-Botschafters Gunter Pleuger wären Deutschland, Indien und Brasilien im Juli 2005 zu einer Abstimmung des G4-Resolutionsentwurfs bereit gewesen; Japan hätte sich jedoch geweigert, Gespräch mit der Autorin im Oktober 2010. Nach Einschätzungen des Auswärtigen Amtes hatte die amerikanische Gegeninitiative die Zustimmung zum G4-Resolutionsentwurf nicht ausreichend untergraben, um diesen zu verhindern.

⁴⁴ Luckner, a.a.O. (Anm. 6).

⁴⁵ Vgl. Bolton, a.a.O. (Anm. 41), S. 252ff.

Der Aufbau einer ›gleichgesinnten Gruppe‹ von Entwicklungs- und Schwellenländern unter der Führung von Indien und Brasilien stellt ein institutionelles Novum in der Ratsreform dar.

batte nun verstärkt Entwicklungs- und Schwellenländer. Tatsächlich stellt der Aufbau einer ›gleichgesinnten Gruppe‹ von Entwicklungs- und Schwellenländern unter der Führung von Indien und Brasilien ein institutionelles Novum in der Ratsreform dar. Es deutet darauf hin, dass sich das im Jahr 2005 beobachtete ›Einflussgefälle‹ innerhalb der G4 verringert. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Aufbau tragfähiger Koalitionen sowie die Absicherung einer genuinen Führungsrolle Indiens und Brasiliens Zeit in Anspruch nehmen wird. So sind die L69-Staaten bei näherer Betrachtung nicht von Indien und Brasilien für die Reform angeworben worden; vielmehr handelt es sich um mit den G4 assoziierte, reformfreundliche Staaten, die bereits seit den neunziger Jahren eine Rolle spielen. Politisch stehen viele von ihnen – wie die kleinen Inselentwicklungsländer – Deutschland und dessen umweltorientierter UN-Agenda näher.

Der Befund eher langsamer und kleiner Veränderungen der Machtbasis gilt auch für das Lager der reformabgeneigten Staaten. So gelang es China und Russland in der Debatte 2005 kaum, auf die Gruppe der Entwicklungsländer Einfluss zu nehmen. Nach Einschätzung deutscher Diplomaten gilt dies bis heute. Die Befürchtung, China oder weitere Akteure könnten über staatliche Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Arrangements Druck ausüben, ist in der Debatte geringer zu veranschlagen als gemeinhin angenommen: Staaten, die ›Erpressungsmanöver‹ durchführen, setzen sich stets der Gefahr eines starken ›Gegentrends‹ aus, wenn sie zu offensiv vorgehen. Als problematischer eingestuft werden indes die Manöver regionaler Spieler, die in den Organisationen für Maximalpositionen werben, sowie die Positionierung der USA. Das offen ablehnende Verhalten der Regierung Bush mag deren ›undiplomatischem‹ Stil geschuldet gewesen sein; eine reformskeptische Haltung wird jedoch auch der Regierung von Barack Obama attestiert.⁴⁶ Der Widerstand der amerikanischen Delegation gegen eine Abstimmung in der Generalversammlung liegt darin begründet, dass nach einer erfolgreichen Abstimmung die Möglichkeit für die USA (und weitere ständige Sicherheitsratsmitglieder) *de facto* schwindet, die Umsetzung der Ratsreform aufhalten zu können. Zwar sieht Artikel 108 – zusätzlich zur Abstimmung in der Generalversammlung – die Ratifizierung der Reform durch die ständigen Mitglieder auf Grundlage ihres Verfassungsrechts vor; würde das amerikanische Votum (oder das Votum eines anderen ständigen Mitglieds) nach einer Annahme der Reform in der Generalversammlung jedoch negativ ausfallen, wäre der diplomatische Druck auf diesen Akteur immens. Es ist zudem nicht auszuschließen, das relevante Beitragszahler – in Berufung auf das Interesse der Staatengemeinschaft – im Falle einer ›Nichtratifizierung‹ Beiträge an das UN-System zurückhalten werden.

Im Zuge des L69-Prozesses fassen G4-Diplomaten nun Maßnahmen bezüglich eines erneuten Reformanlaufs bis zu einem möglichen Weltgipfel 2015 ins Auge.

Dies würde die Möglichkeiten der USA und weiterer ständiger Mitglieder, globale Ordnungsmaßnahmen über den Rat auszuüben, empfindlich einschränken.

Fazit

Machtrivalität mit geopolitischem Hintergrund muss als die entscheidende Hürde für die Umsetzung der Reform des Sicherheitsrats angesehen werden. In dem Engagement der reformfreundlichen regionalen Großmächte kann man den Versuch sehen, die (völkerrechtlichen) Privilegien der ständigen Ratsmitglieder zu beschneiden. Widerstand gegen die Ratsreform kommt seit dem Jahr 2000 insbesondere von der Hegemonialmacht USA, jedoch auch von regionalen Akteuren, die eine ›Aufwertung‹ geopolitischer Konkurrenten zu vermeiden suchen. Jedoch nicht alle Akteure handeln ›machtneidisch‹: Grundsätzlich haben insbesondere viele kleinere und mittlere Staaten ein Interesse an einem repräsentativeren Rat, der sich mit regionalen Sachverhalten auseinandersetzt. Diese Gruppe, die nach Analysen rund zwei Drittel der UN-Mitgliedschaft umfasst, steht als aktivierbarer Block zur Verfügung. Ein Unsicherheitsfaktor besteht jedoch darin, dass viele UN-Delegationen, beziehungsweise Regierungen, personell schwach aufgestellt, mit Fragen der internationalen Machtverteilung nicht besonders vertraut und daher geneigt sind, sich regionalen Positionen anzuschließen, die zuweilen problematische Maximalforderungen vorlegen.

Ein politisches Momentum scheint daher aus Sicht von Diplomaten notwendig, um die für die Reform notwendige Zweidrittelmehrheit von derzeit 129 Staaten in der Generalversammlung sicherzustellen. Im Zuge des L69-Prozesses fassen G4-Diplomaten – in Anlehnung an die Initiative aus dem Jahr 2005 – nun Maßnahmen bezüglich eines erneuten Reformanlaufs bis zu einem möglichen Weltgipfel 2015 ins Auge. Das wachsende Engagement Indiens und Brasiliens und von reformfreundlichen Staaten der Afrikanischen Union, die für eine pragmatische Lösung werben, stellt eine positive Entwicklung dar. Für den Erfolg einer Ratsreform ist jedoch nach wie vor das Engagement Deutschlands entscheidend. Deutschland muss als wichtiges EU-Mitgliedsland seinen Einfluss innerhalb der Vereinten Nationen, auf die west- und osteuropäischen Staaten sowie auf weitere regionale Akteure geltend machen. Die Zielsetzung der Ratsreform sollte aktiv weiterverfolgt werden, um dem deutschen Interesse nach einer integrativen und funktionalen Global-Governance-Architektur entgegen zu kommen.

⁴⁶ Nach Ansicht eines Diplomaten des Auswärtigen Amtes im Gespräch mit der Autorin im Mai 2013.