

REFORM DES SICHERHEITSRATS: EIN GORDISCHER KNOTEN?

Der UNO-Sicherheitsrat soll repräsentativer, legitimer und effizienter werden. Doch Meinungsverschiedenheiten, regionale Rivalitäten und institutionelle Hürden blockieren das Reformvorhaben. Es droht ein Legitimitätsverlust. Gerade kleine und mittlere Staaten haben ein Interesse daran, den umfassenden Multilateralismus der UNO zu stärken und so Tendenzen in Richtung Unilateralismus oder ad hoc-Koalitionen vorzubeugen. Eine Deblockierung der Reform bedingt Kompromissbereitschaft von allen Seiten. Dabei gilt es, eine Verwässerung der Reformziele zu vermeiden.



Sitzung des UNO-Sicherheitsrats am 24.9.2009 unter dem Vorsitz von US-Präsident Barack Obama, UN Photo.

Seit bald 20 Jahren wird um eine Reform des Sicherheitsrats gerungen. Die Grundproblematik liegt darin, dass das mächtigste Organ der UNO in seiner aktuellen Zusammensetzung nicht die heutigen geopolitischen und -ökonomischen Realitäten reflektiert, sondern ein Abbild der Mächtekonstellation am Ende des Zweiten Weltkriegs darstellt. Darunter leidet seine Legitimität. Die angestrebte Reform soll gewährleisten, dass der Sicherheitsrat seine Hauptaufgabe, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, effizienter und mit mehr Autorität erfüllen kann als bis anhin.

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Vorschläge gemacht, wie der Sicherheitsrat reformiert werden könnte. Die meisten empfehlen eine Vergrößerung. Eine bessere Vertretung unterrepräsentierter Regionen würde die Legitimität des Sicherheitsrats steigern. Kritiker befürchten jedoch, dass dadurch dessen Hand-

lungsfähigkeit noch weiter beeinträchtigt werden könnte. Dieses Spannungsfeld zwischen Legitimität und Effizienz stellt eine grosse Hürde im laufenden Reformprozess dar. Erschwerend kommt hinzu, dass sich die verschiedenen Vorschläge gegenseitig blockieren. Für die Zukunft entscheidend ist, ob die Kompromissbereitschaft der UNO-Mitglieder gross genug ist, um den Vorwurf der strukturellen Reformunfähigkeit der Vereinten Nationen zu entkräften. Gelingt dies nicht, droht ein Bedeutungsverlust des Sicherheitsrats.

Ausgewiesener Reformbedarf

Mehrere Faktoren lassen eine Reform des Sicherheitsrats angezeigt erscheinen. Erstens hat das Gremium seine Aktivitäten nach dem Ende des Kalten Kriegs erheblich ausgeweitet. Der Einsatz des Vetos durch die ständigen Mitglieder hat abgenommen, die Anzahl gemäss Kapitel VII der Charta verabschiedeter Resolutionen ist angestiegen und im Kontext der Terrorismusbe-

kämpfung tastet sich der Sicherheitsrat auf die legislative Ebene vor. Mit dem Prinzip der «Responsibility to Protect» wurde auch der Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten relativiert. Damit stieg der Legitimitätsbedarf des Sicherheitsrats. Von einer Legitimitätssteigerung erhoffen sich Reformbefürworter wirkungsvollere Entscheide, realistischere Mandate und eine konsequentere Umsetzung der Resolutionen.

Zweitens sind im heutigen Sicherheitsrat die westlichen Staaten über- und nicht-westliche Regionen wie Afrika, Asien und Lateinamerika untervertreten. Aktuell umfasst der Rat die fünf ständigen Mitglieder USA, Grossbritannien, Frankreich, Russland und China (*Permanent Five, P5*) sowie zehn für jeweils zwei Jahre gewählte Mitgliedstaaten. Die temporären Sitze werden nach einem fixen Verteilschlüssel den fünf Regionalgruppen der UNO zugeordnet: drei afrikanische Staaten, je zwei Länder aus Asien, Lateinamerika und den westlichen Staaten sowie ein Land aus Osteuropa. Seit langem fordern die Schwellen- und Entwicklungsländer eine bessere Repräsentation und eine ständige Vertretung im Rat.

Drittens verlangen mehrere Regionalmächte eine Zusammensetzung des Rats, die ihrem ökonomischen und politischen Gewicht sowie ihrem finanziellen und personellen Beitrag an die UNO besser Rechnung trägt. Viertens ist seit der letzten Erweiterung des Sicherheitsrats von 11 auf 15 Sitze im Jahr 1963 die Zahl der UNO-Mitgliedstaaten von 113 auf heute 192 angestiegen. Ein fünfter Grund für eine Reform ist die fehlende Transparenz der Arbeits-

methoden des Rats. Trotz dieses ausgewiesenen Handlungsbedarfs schleppt sich die Diskussion seit 1992 dahin, ohne dass ein entscheidender Durchbruch gelungen wäre. Dies liegt an der gegenseitigen Blockade der verschiedenen Vorschläge, an den hohen institutionellen Hürden für eine Reform sowie am umstrittenen Charakter mehrerer Schlüsselfragen.

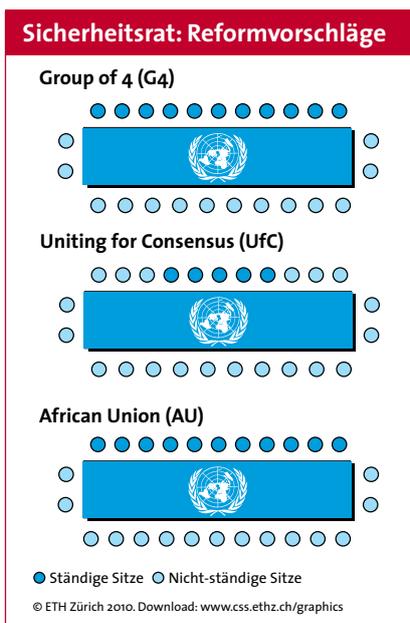
Konkurrierende Modelle

In den letzten Jahren sind zahlreiche Reformvorschläge lanciert worden. Drei Modelle von 2005 dienen bis heute als Diskussionsbasis (vgl. Grafik). Die *Group of 4* (G4), der Brasilien, Deutschland, Indien und Japan angehören, schlug eine Erweiterung des Sicherheitsrats um sechs permanente und vier temporäre Sitze auf 25 Mitglieder vor. Dahinter standen die Ambitionen der Initianten auf eine eigene ständige Repräsentation. Die zwei verbleibenden ständigen Sitze sollten für Vertreter Afrikas reserviert sein.

Der zweite Vorschlag stammt von der Gruppe *Uniting for Consensus* (UfC), welche u.a. Italien, Pakistan, Spanien, Argentinien, Kanada und Mexiko umfasst. Auch sie schlug eine Erweiterung auf 25 Mitglieder vor. Dabei sollten jedoch nur nicht-ständige Sitze ergänzt werden. Einigen der umtriebigen UfC-Vertretern wie Italien, Pakistan oder Argentinien ging es mit ihrem Vorschlag nicht zuletzt um die Verhinderung einer ständigen Vertretung für die konkurrierenden Regionalmächte, die sich in der G4 zusammengeschlossen hatten.

Die 53 Staaten umfassende Afrikanische Union (AU) ist die Urheberin des dritten Vorschlags. Die AU verlangt eine bessere Repräsentation Afrikas, was in der Forderung nach zwei ständigen und zwei zusätzlichen nichtständigen Sitzen für afrikanische Staaten mündet. Ägypten, Nigeria und Südafrika gelten als potenziell aussichtsreichste Anwärter auf einen ständigen Sitz. Insgesamt soll der Sicherheitsrat um sechs ständige und fünf nicht-ständige Sitze auf 26 Mitglieder vergrößert werden.

Eine Umgestaltung des Sicherheitsrats bedingt eine Anpassung der UNO-Charta. Dies erfordert nicht nur eine 2/3 Mehrheit von 128 Staaten in der Generalversammlung, sondern auch eine Ratifikation der Änderung durch 2/3 der Mitglieder, wobei alle fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder dieser zustimmen müssen (Art. 108 Charta). Keiner der Vorschläge konnte diese institutionelle Hürde bisher überwinden. Dies ist auch der bremsenden Wir-



kung der P5 zuzuschreiben. Diese zeigen rhetorisch zwar eine gewisse Bereitschaft zu einer massvollen Vergrößerung des Rats, haben aber kein Interesse an einer raschen Veränderung des Status quo.

Kontroverse Schlüsselfragen

Von allen umstrittenen Fragen dürfte die Erweiterung des Sicherheitsrats am ehesten konsensfähig sein. Die Steigerung der Repräsentativität und die bessere Vertretung der Entwicklungs- und Schwellenländer sind grundsätzlich mehrheitsfähig. Damit hat die Einigkeit aber ein Ende. Weder der Umfang der Vergrößerung (Vorschläge zwischen sechs und zwölf Sitzen) noch die Kategorie der Mitgliedschaft (ständige/nicht-ständige Sitze) und schon gar nicht einzelne Kandidaten vermögen die notwendigen Stimmen auf sich zu vereinen.

Der Einbezug bisher unterrepräsentierter Regionen würde die Legitimität des Rats und seiner Entscheide erhöhen. Zudem würde die Einbindung einflussreicher Regionalmächte in die Verantwortung die Chancen auf eine wirkungsvollere Umsetzung der Sicherheitsratsresolutionen erhöhen. Skeptiker warnen jedoch vor einer übermäßigen Vergrößerung. Maximallösungen mit nahezu 30 Mitgliedern könnten wohl die Generierung einer Mehrheit in der Generalversammlung erleichtern, da zahlreiche individuelle Ambitionen befriedigt werden könnten. Sie würden jedoch zulasten der Effizienz des Rats gehen, wie das warnende Beispiel des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) zeigt, der von 18 auf 54 Sitze erweitert wurde. Allerdings ist gegenüber dem Effizienzargument eine gewisse Skepsis angebracht. Der Grund für die durchzo-

gene Leistungsbilanz des Sicherheitsrats liegt wohl weniger in der fehlenden Effizienz des Gremiums wegen seiner Grösse als im fehlenden politischen Willen seiner Mitglieder. Eine massvolle Erweiterung des Rats ist nur durch den Verzicht einzelner Staaten auf ihre Sicherheitsratsambitionen und das damit verbundene Prestige möglich – ein wesentlicher Grund für die bisher ausgebliebene Einigung in dieser Frage.

Die Frage des Vetos ist ebenfalls kontrovers. Das Vetorecht stellt ein Privileg der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats dar. Seine Einführung war bereits bei der Gründung der UNO 1945 heftig umstritten. Das Veto bildete jedoch die Voraussetzung dafür, dass sich die Grossmächte überhaupt an einem System der kollektiven Sicherheit beteiligten. Verschiedene Reformvorschläge verlangen, dass die künftigen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats hinsichtlich des Vetos den P5 gleichgestellt werden. Darauf insistiert insbesondere die AU, während sich die G4 flexibler zeigt. Solche Forderungen sind realitätsfern. Die P5 werden eine Ausdehnung des Vetorechts nicht zulassen. Dies wäre auch nicht im Interesse der grossen Mehrheit der UNO-Mitglieder, würde dadurch doch die künftige Beschlussfähigkeit des Sicherheitsrats zusätzlich beeinträchtigt.

Weil in diesen Schlüsselfragen kaum Fortschritte erzielt werden konnten, haben sich die Schweiz, Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur zur Gruppe der *Small Five* (S5) zusammengeschlossen und begonnen, sich auf eine Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats zu konzentrieren. Deren Anpassung erfordert keine Charta-Änderung, weshalb die Erfolgsaussichten besser sind. Wesentliche Forderungen der S5 umfassen transparentere Arbeitsprozesse des Sicherheitsrats, die bessere Einbindung von Nicht-Mitgliedern, die stärkere Berücksichtigung von truppenstellenden Ländern, die häufigere Durchführung von offenen Sitzungen sowie die Verpflichtung der ständigen Mitglieder, einen Einsatz des Vetos zu begründen. Tatsächlich konnten gerade hinsichtlich der Transparenz bereits Verbesserungen erzielt werden. Allerdings haben vor allem die USA und Russland ihren Unwillen erkennen lassen, bei der Regelung der eigenen Verfahren eine zu starke Einmischung zu tolerieren.

Strukturelle Reformunfähigkeit?

2009 ist Bewegung in die Reformdebatte gekommen. Die Beratungen wurden weg von der 1993 eingesetzten Arbeitsgruppe

auf die intergouvernementale Ebene transferiert. Allerdings ist die deblockierende Wirkung dieses Schrittes bereits wieder verpufft, weil sich die inhaltlichen Positionen der Parteien kaum veränderten. Für einen Hoffnungsschimmer sorgt ein von Vertretern der G4 und der UfC lancierter Kompromissvorschlag. Das «intermediäre Modell» sieht die Schaffung von «semi-permanenten» Sitzen im Sicherheitsrat vor, d.h. von temporären Sitzen mit einer längeren Mandatsdauer von – je nach Vorschlag – drei bis 15 Jahren. Die Inhaber solcher Sitze sollen direkt wiedergewählt werden können. Kombiniert wird dieser Vorschlag mit der Idee, nach einer vordefinierten Zeitperiode von zehn bis 20 Jahren eine Evaluation durchzuführen und über besonders umstrittene Fragen wie die genaue Anzahl Sitze, die Mandatsdauer oder das Vetorecht erst zu diesem Zeitpunkt definitiv zu entscheiden.

Es bleibt abzuwarten, ob dieser in unterschiedlichen Varianten kursierende Kompromissvorschlag das Potenzial hat, den gordischen Knoten der Sicherheitsratsreform zu lösen. Zwar können mit einer solchen Kompromissformel bisher unvereinbare Positionen unter einen Hut gebracht werden. Gleichzeitig würde aber die Beantwortung der umstrittensten Fragen nur vertagt. Entscheidend ist zudem, ob ein solcher Vorschlag nicht nur potenziell mehrheitsfähig ist, sondern vor allem auch dem Ziel der Reform gerecht wird, den Sicherheitsrat nicht nur grösser, sondern auch legitimer und handlungsfähiger zu machen.

Kritiker bemängeln eine strukturelle Reformunfähigkeit der UNO. Trotzdem bleiben kaum Alternativen, als den beschwerlichen Weg weiter zu gehen. Ringen sich die Mitgliedstaaten nicht zu einer Lösung durch, nehmen die Autorität und die Akzeptanz des Sicherheitsrats weiter ab. Dadurch würde der zur Bewältigung der globalen Probleme unverzichtbare, völkerrechtlich abgestützte Multilateralismus empfindlich geschwächt. Gerade kleine und mittlere Staaten haben aber kein Interesse daran, dass Grossmächte ihre Interessen verstärkt unilateral durchsetzen oder die Entscheidungsfindung über die gesamte Staatengemeinschaft betreffende Themen in exklusive, möglicherweise weit weniger legitimierte Gremien von «Willigen und Einflussreichen» verlagern.

Die Schweiz und die Reform

Seit ihrem UNO-Beitritt 2002 verfolgt die Schweiz innerhalb der Weltorganisation

eine «flexible Strategie transregionaler Kooperation» (vgl. Aussenpolitischer Bericht 2009 [☞](#)). Obwohl Mitglied der westeuropäischen Regionalgruppe, betont sie ihre Unabhängigkeit von Machtblöcken wie der EU. Sie profiliert sich als Brückenbauerin, die über unterschiedliche Gruppierungen hinweg Koalitionen schmiedet, um realistischen Lösungsvorschlägen zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Strategie verfolgt sie auch im Kontext der Sicherheitsratsreform.

In Bezug auf die Vorschläge der verschiedenen Staatengruppen hat es die Schweiz vermieden sich festzulegen. In den Schlüsselfragen vertritt sie eigenständige Positionen. Was die Grösse des Rats betrifft, favorisiert sie eine moderate Erweiterung auf 21 oder maximal 22 Sitze. So soll das Gremium repräsentativer werden, ohne dass die Handlungsfähigkeit darunter leidet. Priorität räumt die Schweiz der besseren Vertretung von Entwicklungs- und Schwellenländern ein. Auch hier vermeidet sie es jedoch, sich auf bestimmte Staaten festzulegen. Vielmehr betont sie, dass objektive Kriterien wie Grösse,

Bevölkerungszahl, personelle Beiträge an zivile und militärische UNO-Missionen, finanzielle Beiträge an die UNO sowie der allgemeine Einsatz eines Staates zugunsten von Sicherheit und Frieden berücksichtigt werden müssten. Inhaltlich unterstützt die Schweiz das intermediäre Modell, weil sie diesem am ehesten zutraut, die jahrelange Blockade aufzubrechen.

Die Schweiz spricht sich gegen ein Veto für neue Sicherheitsratsmitglieder aus. Sie befürchtet andernfalls eine noch stärkere Blockierung des Gremiums. Zudem setzt sie sich zusammen mit den anderen S5-Staaten für eine Einschränkung des existierenden Vetorechts ein. Die Forderung lautet, dass ein Einsatz des Vetos oder eine entsprechende Drohung künftig schriftlich begründet werden muss. Weiter sollen die ständigen Mitglieder in Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und bei Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf einen Einsatz des Vetos verzichten. Einen Schwerpunkt legt die Schweiz auf die Verbesserung der Arbeitsmethoden. Es ist bezeichnend, dass sie sich dabei auf eine überregionale Interessengemeinschaft von Kleinstaaten abstützt. Mit ihrem Einsatz hat sich die Schweiz bei zahlreichen UNO-Mitgliedern Respekt verschafft.

Kandidatur für den Sicherheitsrat?

In den letzten Jahren warfen der Bundesrat und vor allem Aussenministerin Micheline Calmy-Rey mehrfach die Frage einer Schweizer Kandidatur für einen temporären Sitz im Sicherheitsrat auf. Immerhin nehme die Schweiz mit rund 150 Millionen Franken pro Jahr Platz 14 auf der Rangliste der Pflichtbeiträge ein und habe damit einen berechtigten Anspruch auf eine Einsitznahme. Die Vorlaufzeit für eine Kandidatur beträgt rund zehn Jahre, weshalb eine Mitgliedschaft erst ab ca. 2020 realistisch wäre. Die EDA-Vorsteherin argumentiert, dass die Schweiz als Sicherheitsratsmitglied ihre Interessen und Prioritäten effektiver vertreten könne und an Einfluss gewinne. Zudem sei eine Mitgliedschaft mit den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Tatsächlich gehörten andere neutrale und allianzfreie Länder wie Schweden, Finnland oder Irland bereits mehrfach dem Sicherheitsrat an. Österreich absolviert soeben seine dritte Amtszeit. Mit dem Ja zum UNO-Beitritt hat der Schweizer Souverän den Entscheid des Bundesrats gebilligt, bei Entscheiden des Sicherheitsrats

auf die Anwendung der Neutralität zu verzichten. Die Frage ist legitim, ob es neutralitätspolitisch einen grossen qualitativen Unterschied ausmacht, ob die Schweiz Sicherheitsratsresolutionen einfach mitträgt oder auch darüber mitentscheidet. Grundsätzlich ist eine Einsitznahme der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat durchaus vorstellbar. Bisher fielen die innenpolitischen Reaktionen auf diesen Vorschlag jedoch überwiegend negativ aus.

Die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat ist eine Option, keine aussenpolitische Schicksalsfrage. Die Schweiz würde dem Gremium für höchstens zwei Jahre angehören. Viel wichtiger für die Interessenwahrung im Rahmen der UNO sind die Verbesserung des strukturellen Zugangs von Nicht-Mitgliedern zum Sicherheitsrat und deren verstärkter Einbezug in die Entscheidungen. Das Engagement für die Verbesserung der Arbeitsmethoden ist für die Schweiz zwar weniger brisant und publizitätsträchtig als eine Sicherheitsratskandidatur, am Ende aber wohl wirkungsvoller.

█ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

█ Bezug und kostenloses Abonnement:
www.ssn.ethz.ch