SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: neue Reformdynamiken; Erfolgsaussichten und die Konsequenzen für Deutschland

Eisentraut, Sophie

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Eisentraut, S. (2016). *Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: neue Reformdynamiken; Erfolgsaussichten und die Konsequenzen für Deutschland.* (SWP-Aktuell, 79/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50179-1

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen: Neue Reformdynamiken

Erfolgsaussichten und die Konsequenzen für Deutschland

Sophie Eisentraut

Am 7. November 2016 traf sich die Staatenwelt zur alljährlichen Debatte über die Reform des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN). Anders als zuvor konnte die Generalversammlung, in der diese Debatte geführt wurde, auf ein äußerst dynamisches Reformjahr zurückblicken: Zum 70. Jahrestag der VN-Charta 2015 hatte die Staatengemeinschaft nämlich erstmals einstimmig einen Text verabschiedet, der die zahlreichen Reformvorstellungen umfassend dokumentiert. Auf dessen Basis, so die Hoffnung, könne endlich über die Inhalte einer Neustrukturierung des Sicherheitsrats verhandelt werden. Im Mittelpunkt steht dabei seine Erweiterung um neue Mitglieder. Auch hatten engagierte Staatengruppen, allen voran »Accountability, Coherence, Transparency« (ACT), Vorschläge für Verfahrensreformen unterbreitet. Ziele waren etwa ein Verhaltenskodex zum Gebrauch des Vetorechts und mehr Einfluss für die Generalversammlung bei der Wahl des Generalsekretärs. Diese Initiativen sind Anlass, die Aussichten für eine Reform des Sicherheitsrats neu zu bewerten und daraus Konsequenzen für Deutschlands Bemühungen darum zu ziehen.

2015 feierten die Vereinten Nationen ihr 70-jähriges Bestehen. Mit diesem Jubiläum war die Hoffnung verknüpft, die Reform der Organisation und ihrer wichtigsten Instanz, des Sicherheitsrats, entscheidend voranzutreiben. Er ist für aktuelle und kommende Sicherheitsherausforderungen schlecht gerüstet, denn er trägt den globalen Machtverhältnissen ebenso wenig Rechnung wie dem starken Mitgliederzuwachs der VN seit ihrer Gründung.

Tatsächlich wurden 2015 mehrere Initiativen lanciert, um Legitimität und Handlungsfähigkeit des Rats zu stärken. Die Reformvorschläge betrafen sowohl seine Struktur, vor allem die Erweiterung, als auch seine Arbeitsmethoden.

Ein neuer Versuch der Erweiterung

Die Erweiterung scheiterte bisher nicht nur an inhaltlichem Dissens, sondern auch an der Frage des Vorgehens. Die Mehrheit der Mitglieder der Staatengemeinschaft glaubt, man könne Inhalte nur dann aushandeln, wenn Staaten klare Standpunkte beziehen.

Sophie Eisentraut ist Transatlantic Post-Doc Fellow for International Relations and Security (TAPIR) in der Forschungsgruppe Asien

Trotzdem war es bis jetzt nicht möglich, ein Dokument zu erstellen, das die Reformpräferenzen der Staaten nicht nur umfassend dokumentiert, sondern auch einstimmig anerkannt wird. Bislang haben sich in erster Linie Russland und China sowie Mitglieder der Reformgruppe »Uniting for Consensus« (UfC) gegen textbasierte Verhandlungen und Verhandlungsfristen gestemmt. Auf diese Weise verhinderten sie von vornherein Gespräche über Reforminhalte.

Das Frühjahr 2015 brachte einen ambitionierten neuen Vorstoß des damaligen Vorsitzenden der Reformverhandlungen, Courtenay Rattray. Er trug die Positionen von mehr als 110 Staaten zu den fünf großen Reformthemen zusammen: Mitgliedschaftskategorien, regionale Repräsentation, Veto, Größe und Arbeitsmethoden sowie Beziehung zur Generalversammlung. Vielversprechend war die hohe Beteiligung, vor allem afrikanischer Staaten, an der Initiative. Ein Novum bildete insbesondere die einstimmige Annahme des Textes im Herbst 2015. Am 27. Juli 2016 beschloss die Generalversammlung per Akklamation, die Reformdebatte auf Basis des Rattray-Textes und der von seiner Nachfolgerin Sylvie Lucas überarbeiteten Version fortzusetzen.

Die anfängliche Euphorie verflog aber schnell. Nicht zuletzt die Debatte vom 7. November 2016 zeigt, dass nicht alle Beteiligten den Beschluss der Generalversammlung als Verpflichtung verstehen, auf Basis des Textes Kompromisse zu suchen. Damit ist die notwendige Bedingung für »echte« Verhandlungen nach wie vor nicht erfüllt, so dass eine baldige Erweiterung des Sicherheitsrats wenig realistisch erscheint.

Initiativen zur Reform der Arbeitsmethoden

Die Erweiterung ist aber nicht die einzige Möglichkeit, Legitimität und Handlungsfähigkeit des Rats zu stärken. Eine schlichtere Alternative ist die Reform jener Aspekte, die anders als die Erweiterung keine Revision der VN-Charta erfordern. Obwohl hier der Fokus längst nicht mehr allein auf mehr Transparenz für Nichtratsmitglieder liegt, spricht man weiterhin von einer Reform der »Arbeitsmethoden«. Vor allem kleine Staaten haben über solche Reformen erreicht, dass der Rat für Nichtmitglieder zugänglicher wurde.

Im Sommer 2015 gewannen zwei neue Initiativen an Schubkraft. Zum einen geht es um das Vetorecht, zum anderen um die exklusive Rolle des Sicherheitsrats bei der Auswahl des VN-Generalsekretärs.

Den Gebrauch des Vetorechts beschränken

Um auf internationale Krisen reagieren zu können, ist der Sicherheitsrat auf den gebündelten politischen Willen seiner ständigen Mitglieder angewiesen. Legt eines der fünf sein Veto ein, ist der Rat gelähmt. Dass ein ständiges Mitglied aus nationalem Interesse humanitäre Interventionen blockiert, ist nicht neu. Syrien ist nur der aktuellste Fall.

Allerdings hat die Staatengemeinschaft für solche Blockaden zusehends weniger Verständnis. Deshalb wird zurzeit auf zweierlei Weise versucht, den Gebrauch des Vetorechts durch einen Verhaltenskodex zu beschränken. Frankreichs Vorschlag richtet sich ausschließlich an die Vetomächte. Dagegen will die Reformgruppe ACT, die aus 27 kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten besteht, mit ihrem Vorstoß alle aktuellen und zukünftigen Ratsmitglieder binden.

Schon im Jahr 2013 kündigte Frankreichs Präsident Hollande vor der Generalversammlung eine Veto-Initiative an, die mit Hilfe Mexikos im August 2015 offiziell lanciert wurde. Die fünf ständigen Mitglieder sollen sich verpflichten, im Falle von massenhaften Verbrechen freiwillig auf ihr Vetorecht zu verzichten, also bei Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Ob ein solcher Fall vorliegt, soll der Generalsekretär nach Aufforderung durch mindestens 50 Staaten bestimmen. Ausgespart bleiben sollen aber Situationen, die »grundlegende nationale Interessen« einer der Vetomächte berühren. Genau hier liegt die Crux des französischen

Vorschlags. Russland etwa verweist regelmäßig auf nationale Interessen, wenn es sein Vetorecht ausübt.

Die Reformgruppe ACT wiederum appelliert mit ihrem Kodex an alle aktuellen wie künftigen Mitglieder des Sicherheitsrats, nicht gegen Resolutionen zu stimmen, die massenhafte Verbrechen zu verhindern oder zu beenden suchen. Staaten, die sich dem Kodex verpflichten, sollen den Sicherheitsrat zudem aktiv dazu anhalten, gegen solche Verbrechen vorzugehen. Im Gegensatz zum französisch-mexikanischen Kodex verlangt derjenige von ACT keinen Auslösemechanismus und kennt keine Ausnahmen.

Beide Vorschläge fanden starken Widerhall. So hat der französische Entwurf bis Sommer 2016 schon 96, der Kodex von ACT gar 112 Staaten als Befürworter gewonnen. Je größer der Rückhalt, desto stärker wird der Druck auf die Vetomächte und künftige Ratsmitglieder. Hier besteht noch Steigerungsbedarf. Gerade jene Anwärter auf ständige Sitze, mit denen Deutschland in der G4 (Deutschland, Brasilien, Indien, Japan) verbündet ist, lassen es an Beistand fehlen: Den französischen Kodex haben weder Brasilien noch Indien, den ACT-Kodex zumindest Indien nicht unterzeichnet. Die Zurückhaltung beider Staaten dürfte auch aus der Sorge erwachsen, Unterstützer unter den Vetomächten und afrikanischen Staaten zu verlieren. In den kommenden Monaten wollen beide Initiatoren den Kreis ihrer Unterstützer vergrößern. Von Frankreich sollte die Staatengemeinschaft fordern, den Vetomächten weniger Hintertüren offenzuhalten.

Ein Generalsekretär für 7 Milliarden Menschen

Die zweite Initiative zur Reform der Arbeitsmethoden betrifft die Wahl des VN-Generalsekretärs. Sie hatte bereits entscheidenden Einfluss auf das diesjährige Auswahlverfahren, aus dem am 13. Oktober 2016 António Guterres als neuer Generalsekretär hervorging. Im Kern geht es um mehr Einfluss der gesamten VN-Mitgliedschaft auf die Besetzung des wichtigsten Postens im VN-System und damit um einen der fünf großen Themenblöcke aus der Reformdebatte. Der Generalsekretär werde »auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt«, so die vage Formulierung in der Charta. In der Praxis hieß dies bisher, dass die Besetzung des Amtes unter den Vetomächten geheim ausgehandelt wurde. Die Generalversammlung durfte deren Entscheidung lediglich absegnen.

Um ihren Herausforderungen effektiv begegnen zu können, benötigen die VN eine starke Führungspersönlichkeit. Nur wenn die Generalversammlung und die Weltöffentlichkeit angemessen einbezogen werden, besteht die Chance, dass sich die Vetomächte dazu bewegen lassen, ihre Wahl an Plänen und Qualifikation möglicher Kandidaten auszurichten.

Seit 2015 erarbeiteten deshalb ACT und andere Gruppen Vorschläge, wie das Verfahren zur Auswahl des Generalsekretärs transparenter und inklusiver zu gestalten wäre. Zu ihren wichtigsten Forderungen gehörten klare Auswahlkriterien, ein öffentlicher Austausch mit den Bewerbern, die Möglichkeit für die Generalversammlung, zwischen mehreren Kandidaten zu wählen, sowie eine längere Amtszeit ohne Option auf Wiederwahl. Viele ihrer Wünsche finden sich in der am 11. September 2015 verabschiedeten Resolution 69/321. Dort heißt es, die Staatenwelt solle Kandidaten vorschlagen, die »erwiesene Führungsqualitäten, umfassende Erfahrung im Bereich internationale Beziehungen, Mehrsprachigkeit sowie ausgeprägte diplomatische und kommunikative Fähigkeiten« besitzen; außerdem solle sie öffentliche Anhörungen der Bewerber abhalten.

In der Tat fand der diesjährige Auswahlprozess unter stärkerer Beteiligung der Generalversammlung und zivilgesellschaftlicher Akteure statt. Zum ersten Mal gab es eine öffentlich einsehbare Liste aller Bewerber, ihrer Lebensläufe und ihrer Absichtserklärungen für eine mögliche Amtszeit als Chef der VN. Im Mittelpunkt aber standen vier Runden online übertragener Anhörun-

gen aller Kandidaten vor der Generalversammlung sowie zwei öffentliche Debatten in New York und London, in denen die Bewerber ihre Erfahrungen, Pläne und Visionen präsentierten und sich den Fragen der Öffentlichkeit stellten.

Mit Guterres' Ernennung sind die Reformbestrebungen aber nicht beendet. Zwei Anliegen sind besonders hervorzuheben: So schlug ACT vor, jedem Generalsekretär nur eine einzige Amtszeit zuzubilligen, um ihn von einer erneuten Bestätigung durch die Vetomächte unabhängiger zu machen. Auch wird gefordert, der Sicherheitsrat möge der Generalversammlung mehrere Kandidaten zur Auswahl stellen und ihr so eine echte Wahl ermöglichen.

Konsequenzen

Mit einer Erweiterung des Sicherheitsrats ist auf absehbare Zeit wohl nicht zu rechnen. Textbasierte Verhandlungen haben bisher nicht begonnen. Aber auch innenpolitische Entwicklungen innerhalb der G4-Staaten legen nahe, dass die Zeichen für den gemeinsamen Reformeinsatz und das Streben nach mehr weltpolitischer Verantwortung nicht allzu gut stehen. Vor allem der Gestaltungsanspruch Brasiliens dürfte aufgrund innenpolitischer Schwierigkeiten nachlassen (siehe SWP-Aktuell 36/2016).

Von den schlechten Aussichten auf Erweiterung hat sich die Staatengemeinschaft aber nicht entmutigen lassen und treibt Änderungen der Arbeitsmethoden voran. Daher sollte Deutschland sein Engagement dieser Entwicklung anpassen und sich in den kommenden Jahren aktiv und sichtbar für eine Reform der Arbeitsmethoden einsetzen. Das bedeutet keineswegs, den Anspruch auf einen ständigen Sitz und die damit verbundenen Ziele aufgeben zu müssen.

Mehr Einsatz für eine Reform der Arbeitsmethoden

Verbesserte Arbeitsmethoden dienen indirekt bereits zwei Zielen, die Deutschland mit einer ständigen Mitgliedschaft verfolgen möchte: mehr Legitimität und mehr Handlungsfähigkeit für den Sicherheitsrat.

Ein Generalsekretär mit starken Führungsqualitäten und größerer Unabhängigkeit von den Vetomächten dürfte den Sicherheitsrat energischer dazu anhalten, auf dringende Konflikte zu reagieren. Zudem könnte ein transparenteres und inklusiveres Auswahlverfahren bewirken, dass nicht nur sein Amt, sondern auch die VN und ihre Organe mehr Legitimität erhalten.

Überdies kann ein Verhaltenskodex, der die Zahl der Ausnahmen reduziert und den eine große Mehrheit der Staaten mitträgt, spürbaren Druck auf die Vetomächte erzeugen, ihren Vetoeinsatz zumindest zu rechtfertigen, wenn nicht gar zu begrenzen. Ein handlungsfähiger Sicherheitsrat wiederum dürfte klar an Ansehen in der Welt gewinnen.

Schon aus diesen Gründen liegt es in Deutschlands Interesse, den Prozess der Auswahl künftiger Generalsekretäre weiter zu verbessern und nachdrücklich insbesondere für den Vetokodex von ACT zu werben. Dafür böten sich vor allem die Jahre 2019/20 an, in denen Deutschland anstrebt, nichtständiges Ratsmitglied zu werden. Auch könnte Deutschland seinen Einfluss innerhalb der G4 geltend machen, um Brasilien und Indien für den Vetokodex zu gewinnen.

Manche argwöhnen, mehr Einsatz für die Arbeitsmethoden könne vom eigentlichen Ziel der Ratsreform, seiner Erweiterung, ablenken. Deutschland sollte dieses Engagement aber als Chance begreifen, seinem Ziel eines ständigen Sitzes näher zu kommen. Mit seinem Einsatz für verbesserte Arbeitsmethoden kann sich Deutschland als glaubwürdiger Reformer profilieren. Auf diese Weise kann es sich gut für den Moment positionieren, da eine Erweiterung wieder aussichtsreicher scheint. Denn ob neue Staaten ständige Sitze erhalten, hängt auch von der Wahrnehmung ab, dass ihre Führungsrolle der gesamten VN-Mitgliedschaft zugutekäme.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364