

Reformen am East River

Das UN-System muss modernisiert werden, doch viele sperren sich dagegen

Harald Braun und Thomas Seidel | **Die Vereinten Nationen sind nicht mehr zeitgemäß aufgestellt. Das zeigt sich an der Zusammensetzung des Sicherheitsrats, am Vetorecht seiner ständigen Mitglieder und am Auswahlprozess des neuen Generalsekretärs. Kann das System nach 70 Jahren angepasst werden? Könnte vielleicht sogar eine Frau an die Spitze gelangen?**

Zweifelsohne verfügen die Vereinten Nationen als globales Forum über einzigartige Legitimität. Nur hier können weltweit gültige Antworten auf globale Probleme gefunden und verbindlich geregelt werden. Immer wieder und immer öfter stoßen die UN allerdings an Grenzen, an Hindernisse, die durch überholte Strukturen und Arbeitsmethoden bedingt sind.

Dieser Umstand lässt sich insbesondere mit Blick auf den UN-Sicherheitsrat, dem zentralen Organ für die Wahrung von Frieden und Sicherheit der Vereinten Nationen, beobachten. Um seine Verantwortung effektiv wahrnehmen zu können, muss er über Legitimität und Handlungsfähigkeit verfügen. Beides besitzt er immer weniger: Zum einen spiegelt er bekanntlich die Nachkriegsweltordnung von 1945 wider, bestimmte Weltregionen fühlen sich nicht ausreichend repräsentiert, die privilegierte Stellung der ständigen Mitglieder, der P5, sorgt für Frustration. Zum anderen zeigt er sich immer wieder gerade dann hand-

lungsunfähig, wenn seine Verantwortung für die Wahrung von Frieden und Sicherheit besonders gefragt ist.

Dass das UN-System „as we know it“ ohne das Veto vermutlich nicht zustande gekommen wäre und dass eine „Blockade“ des Sicherheitsrats nicht automatisch mit seinem „Versagen“ gleichgesetzt werden kann, soll nicht bestritten werden. Doch die Bilanz des UN-Sicherheitsrats in Sachen Handlungsfähigkeit ist bestenfalls gemischt. Bezeichnend hierfür ist der Umstand, dass wichtige internationale Vereinbarungen in anderen Formaten getroffen werden und dann im Nachhinein scheinbar „pro forma“ vom UN-Sicherheitsrat indossiert werden – wie das Iran-Nuklearabkommen oder die Vereinbarungen der International Syria Support Group. Gleichwohl: Nur mit einer Indossierung durch den UN-Sicherheitsrat können derartige Vereinbarungen die nötige internationale Legitimierung erhalten; deshalb bleibt er unverzichtbar.

Eine Reform des UN-Sicherheitsrats ist unbedingt angezeigt – und dies sieht, im Prinzip, fast die gesamte Staatengemeinschaft so. Zuletzt hat dies die Bundeskanzlerin während eines Gipfeltreffens im September 2015 in New York gemeinsam mit unseren wichtigsten Reformpartnern Brasilien, Indien und Japan bekräftigt. So groß das grundsätzliche Einverständnis über die Notwendigkeit von Reformen ist, insbesondere des UN-Sicherheitsrats, so unklar bleibt, wie ein gangbarer Weg hierfür gefunden werden kann.

Die UN-Mitgliedschaft besteht bekanntlich aus 193 Staaten – ein jeder mit eigenen, nationalen Zielen. Fortschritt in den Vereinten Nationen ist damit im Ergebnis oft der kleinste gemeinsame Nenner. Zur strukturellen Reform des UN-Sicherheitsrats ist eine Änderung der UN-Charta mit Zweidrittelmehrheit der Mitgliedschaft – also Zustimmung von 129 Mitgliedstaaten – erforderlich. Danach dauert es Jahre, bis die Änderungen der UN-Charta von zwei Dritteln der UN-Mitgliedstaaten, darunter auch die ständigen Mitglieder, ratifiziert ist und in Kraft treten kann.

Aktuelle Reformdebatten

Mehrere Reformunterfangen verdeutlichen die Herausforderungen. Was steht aktuell zur Debatte? In struktureller Hinsicht wird die Vergrößerung des UN-Sicherheitsrats diskutiert, er soll repräsentativer werden. Eine Mehrheit der UN-Mitglieder spricht sich für die Erweiterung in beiden bestehenden Sitzkategorien – der ständigen wie der nichtständigen – aus. Aber auch Zwischenmodelle längerfristiger (nichtständiger) Sitze stehen zur Debatte.

In Fragen der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats steht vor allem die Anwendung des Vetos zur Disposition. Üben die P5 ihr Veto aus, ist der Sicherheitsrat blockiert. Dies muss nicht als dessen Versagen interpretiert werden; vielmehr ist es ein systemimmanenter Zustand des Gremiums am Ende friedlicher, aber eben nicht konsensfähiger Verhandlungen. Dennoch ist seine Handlungsfähigkeit dadurch gerade in wichtigen Situationen entscheidend eingeschränkt. Es gibt breite Unterstützung für die Forderung, dass die P5 zumindest im Fall von Massenverbrechen auf den Einsatz ihres Vetos verzichten. Dadurch soll ein Eingreifen der UN ermöglicht werden, ohne das ansonsten das Leben vieler Menschen bedroht wäre. Die Erfolgchancen hierfür sind jedoch ungewiss.

Das Verfahren zur Auswahl des UN-Generalsekretärs ist ein weiteres Reformthema: Das in der Vergangenheit übliche Verfahren – Vorauswahl eines einzigen Kandidaten durch die P5 hinter verschlossenen Türen sowie dessen Pro-forma-Akklamation durch die UN-Generalversammlung – wird zu Recht als intransparent und undemokratisch kritisiert. Ein modernisiertes, transparenteres Verfahren, das insbesondere Anhörungen der Kandidaten vorsieht, weckt nun die Hoffnung auf Besserung.

Alle drei Reformvorhaben rühren an die Prämie der P5 und wollen die Rolle der übrigen UN-Mitglieder stärken. Immerhin haben die laufenden Debatten und wohl auch das Entstehen von Ad-hoc-Formaten außerhalb des UN-Systems dazu geführt, dass sich die ständigen Sicher-

Wären die P5 bereit, auf ihr Vetorecht zu verzichten?

heitsratsmitglieder einer Diskussion nicht grundsätzlich verweigern. Doch die Initiative muss von der übrigen UN-Mitgliedschaft ausgehen. Hier stehen sich nicht nur zahlreiche Reformideen, sondern auch Konkurrenzverhältnisse zwischen Mitgliedern gegenüber. So müssen Mehrheitspositionen für eine adäquate Reform erarbeitet und auch Vorbehalte gegen eine Veränderung des Status quo überwunden werden.

Eine neue Zusammensetzung

Bereits beim Weltgipfel 2005 war man sich einig: Der UN-Sicherheitsrat muss reformiert werden, und zwar bald. Die Staats- und Regierungschefs bekannten sich zu einer „early reform“. Trotz aller Bemühungen hat es bislang aber so gut wie keine Fort-

schritte gegeben. In unterschiedlichen Konstellationen haben Staatengruppen verschiedene Ansätze präsentiert. So schlägt Deutschland gemeinsam

mit seinen G4-Partnern Brasilien, Indien und Japan die Erweiterung um sechs ständige und vier bis fünf nichtständige Sitze vor.

Im Zentrum der Auseinandersetzung steht die Frage, wie viele neue Mitglieder, für wie lange und mit welchen Rechten in den UN-Sicherheitsrat aufgenommen werden sollen. Die Positionen hierzu sind so kontrovers wie unvereinbar. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten spricht sich sowohl für eine Erweiterung der ständigen als auch der nichtständigen Sitze aus. Die Vorschläge schwanken um eine Gesamtzahl zwischen 20 und 25; häufig wird auf die Effektivität der Abläufe verwiesen, um eine handhabbare Obergrenze zu begründen.

Die Forderungen nach neuen ständigen Sitzen reichen dabei von einer grundsätzlichen Befürwortung über präzise Zahlen bis hin zum Vorschlag konkreter Staaten als neue ständige Mitglieder. Aber auch gegen neue ständige Sitze wird argumentiert. Ähnlich sind die Vorschläge für neue nichtständige Sitze strukturiert.

Die Frage nach dem Vetorecht trennt sowohl Aspiranten als auch die P5. So beharrt die Afrikanische Gruppe auf dem Veto auch für neue ständige Mitglieder, solange es überhaupt ein Veto gibt. Der G4-Vorschlag sieht einen zwischenzeitlichen Verzicht der neuen ständigen Mitglieder auf das Veto vor und unterwirft diese Frage einem Überprüfungsprozess 15 Jahre nach Inkrafttreten der Reform. Während Frankreich eine Ausweitung des Vetorechts nicht kategorisch ausschließt, hat sich Großbritannien dagegen ausgesprochen; auch die übrigen drei ständigen Mitglieder haben wenig Interesse an der Ausweitung des Vetorechts.

Ganz ohne neue ständige Mitglieder kommen verschiedene Zwischenmodelle aus, die für eine neue Sitzkategorie eintreten. Sie sprechen sich für zusätzliche, längerfristige, nichtständige Sitze aus, gegebenenfalls mit der Möglichkeit der unmittelbaren Wiederwahl.

Um sich mit diesen teilweise sehr weit auseinanderliegenden Reformvorstellungen auf ein Modell zu einigen, hat ein intergouvernementaler Prozess begonnen; doch Verhandlungen mit „give and take“ gab es bislang nicht – und deshalb auch noch keine echten Fortschritte. Mit der Konsensentscheidung der Generalversammlung im September 2015 ist dennoch ein wichtiger Schritt getan:

Eine Mehrheit ist für die Erweiterung in beiden Sitzkategorien

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Eine Mehrheit der Mitglieder hat sich zum ersten Mal für textbasierte Verhandlungen auf der Grundlage der von über 120 Mitgliedstaaten eingebrachten Positionen ausgesprochen.

Allerdings ist Realismus angebracht: Eine tatsächliche Reform ist kurzfristig nicht absehbar. Doch die Methode interaktiver Dialoge hat die UN-Mitglieder aus ihren tiefen Schützengräben herausgelockt und zu einem offenen Austausch beigetragen. Aber die politischen Kräfte, die hinter den Kulissen am Werk sind, sind enorm – sowohl für als auch gegen eine Reform des Status quo.

Das Vetorecht reformieren

Auch die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats, insbesondere das Vetorecht, stehen auf dem Prüfstand. Mehrfach wurden wichtige Beschlüsse blockiert, u.a. mit den russisch-chinesischen Doppelvotos seit 2011, die eine Befassung des Internationalen Strafgerichtshofs mit Syrien verhinderten

sowie mit dem russischen Veto im Sommer 2015 gegen die Einrichtung eines internationalen Tribunals zur Verfolgung der Verantwortlichen für den Abschuss des MH17-Flugs über der Ukraine.

In der UN-Gemeinschaft regt sich Widerstand dagegen, dass einzelstaatliche Interessen der P5 Beschlüssen des Sicherheitsrats im Wege stehen, die Hunderttausenden das Leben retten könnten. Zwei Initiativen haben das Ziel, den Einsatz des Vetos zu beschränken: Die „französisch-mexikanische Vetoinitiative“ fordert den freiwilligen Verzicht der P5 auf den Einsatz des Vetos bei Massenverbrechen. Bisher ist ihr kein Erfolg beschieden – zu groß ist die Zurückhaltung der anderen P5, sich Fesseln anzulegen. Eine politische Unterstützungserklärung während der Eröffnung der 70. Generalversammlung fand weiten Anklang; wir unterstützen die französisch-mexikanische Vetoinitiative nachdrücklich.

Es soll mehr Transparenz im Auswahlprozess geben

Die Initiative der Staatengruppe ACT (Accountability, Coherence, Transparency) von 2013 geht einen anderen Weg. Durch den „Code of Conduct on voting in the Security Council“ verpflichten sich Mitgliedstaaten – und damit potenzielle Mitglieder des UN-Sicherheitsrats –, nie gegen eine Resolution zur Beendigung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen zu stimmen. Die Selbstverpflichtung richtet sich also an alle 193 Mitgliedstaaten, nicht nur an die P5. Das Projekt hat das Potenzial, durch breite Unterstützung der Mitgliedschaft Druck auf die Vetomächte aufzubauen. Bereits über 100 Länder, darunter Deutschland, haben ihre Unterstützung bekundet.

Die Diskussion über die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats wird seit vielen Jahren geführt und hat zu praktischen Verbesserungen auch ohne Anpassung der UN-Charta geführt. Einen wichtigen Beitrag leistete die Initiative der „Small Five“ (Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapur und die Schweiz) im Jahr 2006. Sie schlugen zahlreiche Verbesserungen vor, die zu offeneren Sitzungsformaten – zum Beispiel im so genannten „Arria-Format“ – geführt haben. Die Anzahl solcher informellen Sitzungen, oft zu im Sicherheitsrat kontroversen Themen, ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Dies sind zwar wichtige Verbesserungen, sie können eine strukturelle Reform aber nicht ersetzen.

Den Generalsekretär bestimmen

Die größte Übereinstimmung innerhalb der UN-Mitgliedschaft scheint

es bei der Reform des Wahlverfahrens für den UN-Generalsekretär zu geben – wenn man von der unveränderten Position der P5 absieht. Mit jeder neuen Wahl wird die Kritik laut, dass die fünf ständigen Mitglieder es nur unter sich ausmachen, einen einzigen Kandidaten zu nominieren, der anschließend vom Plenum der Generalversammlung per Akklamation ernannt wird. Dieses Verfahren geht neben Artikel 97 der UN-Charta auf die Resolution 11 (I) der Generalversammlung vom 24. Januar 1946 zurück. Um es vorwegzunehmen: In seinen Kernbestandteilen wird es trotz aller Kritik auf absehbare Zeit bei diesem Verfahren bleiben.

UN-Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft engagieren sich verstärkt, um dieses als überholt empfundene Verfahren aufzubrechen. So fordern die „1 for 7 Billion“-Initiative oder die bereits erwähnte Gruppe „Accountability, Coherence, Transparency (ACT)“ die Nominierung von mehr als einem Kandidaten beziehungsweise einer Kandidatin durch den UN-Sicherheitsrat, eine einmalige siebenjährige Amtszeit, einen klaren Zeitplan und öffentliche Anhörungen der Aspirantinnen und Aspiranten.

Diese Forderungen genießen weithin Popularität und Unterstützung. Die fünf ständigen Mitglieder machen allerdings deutlich, dass am Kern des Auswahlprozesses und der P5-Prärogative nicht gerüttelt werden darf. In bestimmten Verfahrensfragen zeigen sich einige von ihnen konstruktiver; insbesondere an der Nominierung von nur einer Person durch den UN-Sicherheitsrat dürfte sich aber so schnell nichts ändern.

Angesichts des ursprünglichen Widerstands von Seiten der fünf

ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats können die im Herbst 2015 in der Generalversammlung verabschiedeten Verbesserungen für mehr Transparenz im Auswahlprozess als Erfolg für die UN-Mitgliedschaft gewertet werden. So werden Kandidaten eingeladen, sich voraussichtlich ab April in „informellen Dialogen“, organisiert vom Präsidenten der Generalversammlung und vom Sicherheitsrat, den Fragen der Mitgliedstaaten zu stellen, bevor der Sicherheitsrat in seine abschließenden Beratungen einsteigt, welche Person er der Generalversammlung zur Annahme vorschlagen möchte.

Inwieweit das „neue“ Bewerbungsverfahren für mehr Transparenz und Systematik sorgt, werden wir in diesem Jahr sehen. Fest steht: Auch künftig werden die P5 das letzte Wort bei der Bestimmung des Generalsekretärs haben. Gleichwohl dürften Änderungen wie die jetzt vorgesehenen offenen Anhörungen dazu führen, dass die von ihren Regierungen zu nominierenden Kandidatinnen und Kandidaten sehr viel stärker als in der Vergangenheit der UN-Öffentlichkeit ausgesetzt sind. Ihre kommunikativen Fähigkeiten dürften auf die Probe gestellt, ihre politischen Vorstellungen oder frühere Entscheidungen hinterfragt werden. Für die ständigen Ratsmitglieder könnte es schwierig werden, an einem Kandidaten festzuhalten, der in den öffentlichen Vorstellungsrunden nicht überzeugt hat. Deshalb sind die jetzigen Änderungen zu begrüßen; sie sind ein kleiner, aber wichtiger Schritt hin zu mehr Transparenz.

Breitere Unterstützung und weniger Widerstand erlebt die Freundesgruppe für die Wahl einer Frau

zur UN-Generalsekretärin. Auch Deutschland hat sich der Forderung angeschlossen, bei gleicher Qualifikation einer Frau den Weg in das Amt zu ebnen – höchste Zeit angesichts der Tatsache, dass alle acht bisherigen UN-Generalsekretäre Männer waren.

Wer stehen bleibt, wird abgehängt

Der Weg zu institutionellen Reformen in den Vereinten Nationen ist weit. Ihn erfolgreich zu beschreiten, bedarf es eines langen Atems. Wir werden diesen Weg weiter mit Entschlossenheit gehen und uns zugunsten einer Modernisierung des UN-Systems engagieren. Es reicht nicht aus, den einzigartigen globalen Legitimitäts- und Vertretungsanspruch der Vereinten Nationen zu konstatieren – wir müssen ihn aktiv verteidigen und durch eine Anpassung der Organisation an die Herausforderungen einer immer komplexer werdenden Welt sichern.

**Es ist an der Zeit,
dass eine Frau Generalsekretärin wird**



Botschafter Dr. Harald Braun
ist Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York.



Dr. Thomas Seidel
ist Referent u.a. für die Reform des UN-Sicherheitsrats an der Ständigen Vertretung in New York.