

PerGlobal



Analyse

Der UN-Sicherheitsrat: Aufbau, Befugnisse und Reformnotwendigkeiten

Tile von Damm

Berlin, April 2003

Der UN-Sicherheitsrat

"Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele: ... den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen." (Charta der Vereinten Nationen, Artikel 1)

Gründung als Reaktion auf II. Weltkrieg

Der Gründungstag der Vereinten Nationen ist auf den 25. Oktober 1945 datiert, den Tag, an dem die Charta in Kraft trat. Der Sicherheitsrat nahm seine Arbeit am 17. Januar 1946 auf. Die Idee der Gründung der Vereinten Nationen als Nachfolge des Völkerbundes geht maßgeblich auf den US-amerikanischen Präsidenten Franklin D. Roosevelt zurück, die erste Ausarbeitung somit ebenfalls auf die US-Administration.

Schon der Ausarbeitungs- und Gründungsprozess der UN ist trotz des Versuches, eine multinationale Organisation zu schaffen, die künftig den Weltfrieden garantieren kann, kein demokratischer Prozess. Dominiert von den (Groß-) Mächten USA, UdSSR, Großbritannien und China, entstand das erste Bekenntnis von 26 alliierten Staaten zur Gründung der Vereinten Nationen parallel zur gegenseitigen Verpflichtung, den Krieg gegen die Achsenmächte bis zum vollständigen Sieg fortzuführen. Diese Kopplung, 1941 im sogenannten Washington-Pakt beschlossen, verdeutlicht die unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges geplante Nachkriegsordnung, in der den Vereinten Nationen zwar eine herausragende Position zugewiesen wurde, die aber von den zunächst vier großen Alliierten in jeglicher Hinsicht dominiert wurde. Die beiden deutschen Staaten konnten dann auch erst 1973 den Vereinten Nationen beitreten (Italien und Österreich bereits 1955 und Japan 1956). Bereits bei der Gründung der UN forderten die "kleineren" Staaten mehr Beteiligungsmöglichkeiten in den Gremien. Der Sicherheitsrat allerdings blieb, erweitert um Frankreich, von den fünf "großen" alliierten Siegermächten des Zweiten Weltkrieges dominiert.

Mitglieder

Der Sicherheitsrat besteht aus insgesamt 15 Mitgliedern. Fünf der Mitglieder des Sicherheitsrats sind ständige Mitglieder: die Volksrepublik China (seit 1971 an Stelle des von der UN ausgeschlossenen Taiwan/"Nationalchina" gerückt), Frankreich, Großbritannien, Russland (als Nachfolger der Sowjetunion) und die USA. Die anderen zehn Mitglieder (bis 1965 waren es nur sechs) werden als nicht-ständige Mitglieder nach einem bestimmten Schlüssel aus den fünf Weltregionen mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der UN-Generalversammlung für jeweils zwei Jahre gewählt - in jedem Jahr fünf, so dass sich die Amtszeiten der nicht-ständigen Mitglieder überschneiden. Seit dem 01. Januar 2003 ist die Bundesrepublik Deutschland zum insgesamt vierten Mal als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertreten. Außerdem war die DDR 1980/81 nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat.

Wahrung des Weltfriedens

Gemäß der UN-Charta trägt der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens. Er hat in Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zu handeln. Nach Kapitel VI der Charta trifft er Beschlüsse zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und kann nach Kapitel VII der Charta auch zu Zwangsmaßnahmen bis hin zur Anwendung von Waffengewalt greifen.

Stimmenverteilung

Grundsätzlich verfügt jedes Mitglied des Sicherheitsrats über eine Stimme. Außer Abstimmungen über Verfahrensfragen, zu denen die Zustimmung von mindestens neun Mitgliedern erforderlich sind, sind besonders Abstimmungen über "sonstige Fragen", sprich alle aufgrund der Charta dem Sicherheitsrat de facto eingeräumten politischen Entscheidungen, durch eine Vormachtstellung der ständigen Mitglieder geprägt. Die sogenannte "Jalta-Formel", benannt nach der Konferenz der alliierten Kriegsmächte USA, UdSSR und Großbritannien 1945 auf der Krim, räumt den fünf ständigen Mitgliedern ein Vetorecht ein. Denn alle Entscheidungen des Sicherheitsrates in Nicht-Verfahrensfragen bedürfen außer mindestens neun Stimmen auch der Zustimmung aller ständigen Mitglieder. Das heißt, dass durch ein "Nein" eines ständigen Mitgliedes eine Entscheidung nicht zustande kommt. Nach der Satzung bedarf es eigentlich einer ausdrücklichen Zustimmung aller ständigen Mitglieder, es hat sich aber durchgesetzt, dass auch eine Enthaltung nicht als "Nein" gewertet wird.

Maßnahmen kollektiver Sicherheit

Das "Prinzip der kollektiven Sicherheit" basiert auf dem Grundgedanken, dass sich die Staatengemeinschaft gemeinsam als Einheit gegen einen oder mehrere Friedensbrecher stellt und gemeinsam für notwendig erachtete Maßnahmen ergreift. Hierzu hat der UN-Sicherheitsrat eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung, die zur Konfliktlösung und der Wahrung des Weltfriedens beitragen sollen. Das System der kollektiven Sicherheit jedoch ist bereits in der Anfangsphase der UN an seine Grenzen gestoßen. Zu unterschiedlich zeigten und zeigen sich die nationalen Eigeninteressen, die oftmals (wirksame) Resolutionen nicht zustande kommen lassen.

Befugnisse des Sicherheitsrates

Der Sicherheitsrat handelt im Namen der gesamten Organisation und nicht im Namen einzelner Mitgliedstaaten. Daraus ergeben sich eine Reihe politischer Funktionen. Die wesentlichen Fragen betreffen tatsächlich Friedens- und Sicherheitsfragen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Befugnissen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten und Befugnissen zu Maßnahmen im Falle eines Friedensbruchs, einer Friedensbedrohung oder einer Angriffshandlung.

Friedliche Beilegung von Konflikten

Aufgrund der UN-Charta ist die friedliche Beilegung von Konflikten zunächst Aufgabe der Staaten selbst. Mit Beitritt zu den Vereinten Nationen verpflichten sich die Staaten zu eben jener friedlichen Beilegung. Die Funktion des Sicherheitsrates besteht zunächst nur darin, die Staaten an diese Grundsätze zu erinnern bzw. Konfliktfälle überhaupt erst festzustellen. Dies beinhaltet auch die Prüfung, ob ein regionaler Konflikt tatsächlich den Weltfrieden bedroht. Sollten die Konfliktstaaten zu keiner friedlichen Lösung kommen, stehen dem Sicherheitsrat Vermittlungs- und Vergleichsfunktionen zur friedlichen Beilegung offen. Diese Maßnahmen sind jedoch rechtlich unverbindlich, eine Schlichtung somit nicht zwangsläufig erzwingbar.

Verbindliche Feststellung

Nach Artikel 39 der UN-Charta kann der Sicherheitsrat in einem Konfliktfall verbindlich feststellen, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder sogar eine Angriffshandlung vorliegt. Zwar gibt es eine von der Generalversammlung verabschiedete Aggressionsdefinition, nach der als Angriffshandlung die "Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat gegen einen anderen" verstanden wird, dennoch sind die Begriffe nicht genau definiert, lassen also einen extrem hohen Spielraum bei der Interpretation.

Nachdem der Sicherheitsrat eine entsprechende Feststellung nach Artikel 39 getroffen hat, hat er vier verschiedene Handlungsmöglichkeiten:

Er kann die Konfliktparteien auffordern, vorläufige Maßnahmen zu ergreifen, um eine weitere Eskalation zu verhindern. Diese Sofortmaßnahmen sind beispielsweise Feuereinstellung, Truppenabzug oder Abschluss eines Waffenstillstandes.

Nichtmilitärische Maßnahmen

Sind nach Ansicht des Sicherheitsrats die vorläufigen Maßnahmen nicht ausreichend oder führen sie nicht zum gewünschten Erfolg, kann er eine - rechtlich nicht bindende - Empfehlung zur Wiederherstellung des internationalen Friedens abgeben. Im Falle einer Nicht-Befolgung dieser Empfehlung ergeben sich daraus folgende Konsequenzen:

Der Sicherheitsrat kann nach Artikel 41 der UN-Charta nichtmilitärische Maßnahmen anordnen. Diese Entscheidung ist gemäß Artikel 25 der UN-Charta für alle Mitgliedstaaten bindend, d.h. sie sind zur Durchführung dieser Maßnahmen verpflichtet. Hierunter fallen Boykottmaßnahmen jeglicher Art (beispielsweise ein Waffenembargo, Wirtschaftssanktionen oder der Abbruch der diplomatischen Beziehungen).

Militärische Maßnahmen

Gelangt der Sicherheitsrat zu der Auffassung, dass nichtmilitärische Maßnahmen unzureichend sind bzw. sein würden, kann er nach Artikel 42 der UN-Charta "Luft-, See- oder Landstreitkräfte [...] zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit" einsetzen. Der Sicherheitsrat kann also auch militärische Maßnahmen anordnen, ohne zuvor nichtmilitärische Maßnahmen ergriffen zu haben. Des Weiteren kann er laut Charta bei einer festgestellten Bedrohung des Friedens, bei Friedensbrüchen oder bei Aggressionen verbindlich militärische Maßnahmen anordnen.

Verfügbarkeit von militärischen Mitteln

Voraussetzung für militärische Maßnahmen ist allerdings die Verfügbarkeit von Streitkräften. Da die UN nicht über eigene Streitkräfte verfügt, sollen Sonderabkommen mit den Mitgliedstaaten die Art und den Umfang der Beteiligung der Streitkräfte unter UN-Mandat regeln, nach denen die Länder zur Teilnahme an militärischen Aktionen verpflichtet sind. Da bislang jedoch keine Sonderabkommen zustande gekommen sind, ist es dem Sicherheitsrat möglich, Mitglieder der UN zu ermächtigen, mit ihren nationalen Streitkräften die militärischen Maßnahmen zu ergreifen und durchzuführen. Da die Militäraktionen aber de facto nicht unter der Leitung und Regie des Sicherheitsrates stehen, ist die Rechtsgrundlage hierfür umstritten. Zumeist wird hier Artikel 48 der UN-Charta zumeist bevorzugt, der besagt, dass militärische Maßnahmen des Sicherheitsrats "Streitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen" können.

Bindende Resolutionen

Die Resolutionen, die der Sicherheitsrat erlässt, sind für alle Mitgliedstaaten bindend. Aufgrund der Zusammensetzung des Sicherheitsrates - besonders der exponierten Stellung der fünf ständigen Mitglieder - ist es berechtigt zu sagen, dass die Entscheidungen des Sicherheitsrates durch die Eigeninteressen der Staaten geprägt sind. Nicht nur die Verhinderung einer Resolution durch ein Veto, auch die fehlenden Sanktionsmechanismen der UN im Falle der Nichtbeachtung weichen getroffene Entscheidungen auf. Da unter dem Kommando der UN bislang keine militärischen Einsätze statt fanden (im Gegensatz zu friedenssichernden - s.u.), ist es fraglich, ob nicht die Eigeninteressen der Staaten überwiegen, die die Streitkräfte stellen.

Friedenserhaltende Operationen

Das mehrstufige System zur Lösung internationaler Konflikte im Rahmen der UN erwies sich in der Praxis - besonders während des Kalten Krieges - als zumeist nicht handlungsfähig. Vor dieser Kulisse entwickelte sich ein Alternativverfahren zur Entschärfung von Konflikten unter der Bezeichnung "peace-keeping operations". Diese "friedenserhaltenden Operationen" reichen von UN-Beobachtermissionen bis zum Einsatz militärischer Einheiten als UN-Friedenstruppen ("Blauhelme"). Zu unterscheiden sind dabei friedenssichernde Maßnahmen (Eindämmung von Konflikten) und friedensstiftende Maßnahmen (Beilegung von Konflikten). Auch wenn diese Form nicht ausdrücklich in der Charta der UN erwähnt ist und auch eine offizielle Definition durch die UN fehlt, gibt es doch einige spezifische Charakteristika.

Grundlage für das Zustandekommen ist das unabdingbare Einverständnis der Konfliktparteien. Gekennzeichnet sind friedenserhaltenden Operationen durch einen strikten Verzicht der UN-Friedenstruppen auf Waffengewalt - außer zur Selbstverteidigung. Die Zuständigkeit für die Truppen liegt beim Sicherheitsrat, der auch die Oberhoheit über die gesamte Aktion inne hat. Die Friedenstruppen sind, trotz nationaler Uniform, als UN-Truppen gekennzeichnet und besitzen den Status eines Nebenorgans des Sicherheitsrates. Im Regelfall sollen die Einsätze zeitlich beschränkt sein und werden durch den Sicherheitsrat mit Einwilligung der Konfliktparteien verlängert. Die Zusammensetzung der Friedenstruppen ist international, basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und einer ausgewogenen geografisch-politischen Herkunft. Ein lange bestehendes Problem war die Finanzierung der Einsätze, seit Mitte der 1970er Jahre jedoch werden sie durch die kollektive Zahlungsverpflichtung der UN-Mitglieder finanziert.

Dringende Reformnotwendigkeit

Vor allem seit Ende des Kalten Krieges sind die Debatten um eine Reform des UN-Sicherheitsrates immer lauter geworden. Kritik am bisherigen System kommt nicht nur von nicht-staatlichen Organisationen, auch die Staaten selbst fordern eine Öffnung des wichtigsten UN-Gremiums, mehr Transparenz, Konsistenz und Verantwortlichkeit. Vor allem steht die Frage im Mittelpunkt, ob der Sicherheitsrat in seiner jetzigen Form und Besetzung noch zeitgemäß ist und wirklich den Frieden und die Sicherheit weltweit garantieren kann, wie es seine vorrangigste Aufgabe ist.

Exponierte Stellung

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen genießt eine herausragende Stellung. Insbesondere seine durch die UN-Charta festgeschriebenen Kompetenzen zur "Wahrung des Weltfriedens" und die damit einher gehende Bestimmung, dass die Resolutionen des Sicherheitsrats für alle Mitglieder bindend sind (im Gegensatz zu Resolutionen der UN-Generalversammlung) lassen ihn zu einem geopolitisch wichtigen Instrument werden. Seine Stellung im internationalen Recht ist, wenn auch teilweise umstritten, schwer kontrollierbar und wird vom Internationalen Gerichtshof oder der UN-Generalversammlung kaum in Frage gestellt. Hinzu kommt, dass der Sicherheitsrat auch innerhalb der Vereinten Nationen über wesentliche Fragen bestimmen kann. So wählt er den UN-Generalsekretär, entscheidet über Erwerb oder Verlust der UN-Mitgliedschaft und wählt die Richter des Internationalen Gerichtshofes. Brisanz erhalten diese Aufgaben wiederum durch die exponierte Stellung der Veto-Mächte, die somit auch innerhalb der UN ihre Interessen besonders wahrnehmen können. Beispielsweise verhinderten die USA 1996 durch ihr Veto die Wiederwahl des Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali.

Zunehmende Aktivität

Aufgrund der veränderten weltpolitischen Situation ist der Sicherheitsrat nach 1990 sehr viel aktiver geworden als in den 45 Jahren zuvor. So haben insbesondere die friedenssichernden Missionen in den vergangenen zehn Jahren deutlich zugenommen. Auch im Bereich wirtschaftlicher Sanktionen ist der Sicherheitsrat in den letzten Jahren sehr aktiv geworden und hat sich in vielen weiteren Bereichen eingemischt, die die internationale Sicherheit betreffen. Dies hat der Reformbewegung zusätzlichen Schwung verliehen. Viele (vor allem kleinere) Staaten bewerteten gerade diese Einmischung und den neuen Aktionismus des UN-Gremiums als mindestens fragwürdig, wenn nicht sogar willkürlich. Im wesentlichen stützt sich dieses Argument auf die Auswahl der UN-Einsätze bzw. Nicht-Einsätze. Diese Auswahl wird als einseitig im Interesse der Veto-Mächte liegend wahrgenommen.

Resolution 47/62

Auf die Reformwünsche reagierte im folgenden nicht nur die UN-Generalversammlung mit ihrer Resolution 47/62 vom 11. Dezember 1992, in deren Rahmen der UN-Generalsekretär die Mitgliedstaaten zur Einreichung von schriftlichen Reformvorschlägen aufforderte, es fanden auch eine ganze Reihe von Veranstaltungen und Treffen statt, auf denen wissenschaftliche und nicht-staatliche Akteure und schließlich auch die Staaten selbst ihre Reformvorstellungen diskutierten.

Mangelnde demokratische Strukturen

Wesentlicher Kritikpunkt am Sicherheitsrat ist vor allem die Sitz- und Stimmenverteilung, einhergehend mit mangelnden demokratischen Strukturen. Dabei unterscheiden sich die Reformvorschläge zwischen einer grundsätzlichen Neustrukturierung - Aufgabe der Ständigen Sitze und des Vetorechts - und der Umstrukturierung des Sicherheitsrates unter Beibehaltung dieser Privilegien. Besonders die Tatsache, dass vier der fünf ständigen Mitglieder zu den hochindustrialisierten westlichen Ländern zählen und somit der gesamte "Süden", wenn überhaupt, nur durch China vertreten ist, ist ein Hauptvorwurf der Mitgliedsstaaten. Allen Reformvorschlägen gemeinsam ist, dass die Repräsentanz aller Weltregionen verbessert werden muss.

Erweiterung der vertretenden Staaten

Die Erweiterung der ständigen Mitglieder wird vor allem von den größeren Ländern favorisiert. Neben Japan und Deutschland - vor allem unter Verweis auf deren weltwirtschaftliche Rolle und größte finanzielle Geberländer der UN - kursieren die Namen einer Reihe von Südländern in der Diskussion. Insbesondere Nigeria, Indien und Brasilien möchten gerne ständige Mitglieder werden. Ungeklärt hingegen ist, nach welchen Gesichtspunkten Länder - wenn überhaupt - einen ständigen Sitz bekommen sollten. Die internen Streitigkeiten in den Regionen verdeutlichen dies, denn sicherlich kann beispielsweise Indien mit großem Widerstand seitens Pakistan oder Indonesien rechnen.

Somit scheint der Vorschlag zur Erweiterung der nicht-ständigen Mitglieder auf 20 realistischer, denn durch ein Wahlverfahren ist eine ausgewogene Repräsentanz der Weltregionen am wahrscheinlichsten (zumal bereits jetzt ein entsprechender Regionen-Schlüssel besteht).

Problem des Vetorechts

Eine Erhöhung der Anzahl der nicht-ständigen Mitglieder würde allerdings nicht das Problem der Veto-Macht der ständigen Mitglieder lösen. Eine wirkliche Demokratisierung der Strukturen der UN müsste demnach mit einer Aufgabe mindestens des Vetorechts einhergehen. Die Geschichte der Resolutionen zeigt, dass die ständigen Mitglieder sehr wohl ihre Eigeninteressen verfolgen und somit berechtigterweise der Eindruck entsteht, der Sicherheitsrat messe mit zweierlei Maß. Darüber hinaus ist es undenkbar (und bislang auch nicht vorgekommen), dass der Sicherheitsrat zur Wahrung des Weltfriedens eine Resolution gegen ein ständiges Mitglied umsetzt, auch wenn nach offizieller Lesart kriegerische Einsätze dieser das Völkerrecht brechen.

Problemfall USA

Als Einwand gegen die Aufgabe des Vetorechts wird vor allem auf das potentielle Wegfallen der Bindung der "mächtigsten" Staaten an die UN verwiesen. Gerade Befürchtungen zum Rückzug der USA aus den Vereinten Nationen haben unter der Bush-Administration wieder Aufwind bekommen. Auf der anderen Seite stehen besonders die USA als weltweit größte wirtschaftliche und militärische Macht unter der ständigen Kritik, den Sicherheitsrat zu benutzen, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen und auf andere Staaten massiven Druck ausüben. Tatsächlich drohen die USA mit Einstellung von Hilfszahlungen oder Krediten, mit der Verhinderung von Handelsabkommen oder mit anderen wirtschaftlichen Nachteilen, um vor allem kleine Entwicklungsländer zur Zustimmung zu bewegen. Dazu kommt, dass mächtige Staaten damit drohen, allein in Aktion zu treten, wenn sie kein Mandat des Sicherheitsrates erhalten - ebenfalls eine beliebte Art der Erpressung seitens der USA.

Fehlende verbindliche (völkerrechtliche) Regeln

Dringender Reformbedarf besteht auch in der Frage, welches Mandat der UN-Sicherheitsrat ausüben darf und soll. Bislang muss festgehalten werden, dass die Resolutionen des Sicherheitsrates (inklusive der Einsätze) nicht eben durch eindeutige und gleichermaßen angewandte Sanktionen gekennzeichnet waren und sind. Neben völkerrechtlichen Bedenken - etwa wegen der Einmischung in innerstaatliche Konflikte oder in Bezug auf den Afghanistan-Angriff der USA unter dem Stichwort "Kampf gegen den internationalen Terrorismus" - besteht die generelle Frage nach einer verbindlichen Regelung. Dies kann nicht nur zur Herstellung von mehr Transparenz der Entscheidungen des Sicherheitsrates beitragen, sondern auch das Vetorecht der ständigen Mitglieder einschränken.

Denn sollte es der UN gelingen, international verbindliche Regeln zum Eingreifen des Sicherheitsrates zu beschließen, so müssten zwangsläufig auch Aktionen des Sicherheitsrates erfolgen, sollte mit Mehrheit festgestellt werden, dass ein Verstoß gegen diese genauer definierten Regeln vorliegt. Dies kann zu einer verbindlichen Linie der Resolutionen führen und eindeutig klären, mit welchen Konsequenzen Staaten bei Verstoß zu rechnen haben. Dass dies aber ausdrücklich auch für die Veto-Mächte gelten muss und somit auch UN-Resolutionen gegen ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates verhängt werden können, verdeutlicht die Schwierigkeit der Umsetzung verbindlicher Regeln.

Mangelnde Demokratie, mangelnde Transparenz

Bezüglich der Fragen nach mehr Transparenz und Demokratie spielen auch die oft im Geheimen stattfindenden Treffen des Sicherheitsrates eine Rolle. Viele UN-Mitgliedstaaten reagieren zunehmend verärgert auf diese Treffen, über die es oftmals weder Protokolle noch Berichte gibt. Hinzu kommt, dass die Arbeitsweise des Sicherheitsrates auch intern demokratische und gleichberechtigte Strukturen vermissen lässt, denn teilweise arbeiten die fünf ständigen Mitglieder allein die Resolutionen aus. Auch die Kommunikation zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung funktioniert äußerst schleppend. Zwar ist der Sicherheitsrat verpflichtet, der Generalversammlung jedes Jahr einen Bericht vorzulegen, dieser enthält aber oft nur eine kurze Aufzählung der beschlossenen Maßnahmen. Zur Verbesserung werden auch hier eine höhere Transparenz und regelmäßige Konsultationen gefordert. Mittlerweile beginnt sich der Sicherheitsrat insofern zu öffnen, als dass dessen Präsident tatsächlich eine Reihe von regelmäßigen Konsultationen ins Leben gerufen hat.

Reform der Sanktionsregime

Dem UN-Sicherheitsrat stehen ein Reihe von Möglichkeiten für Maßnahmen nicht-militärischer Art zur Verfügung. Insbesondere Sanktionen gegen entsprechende Staaten sollen diese im Rahmen der kollektiven Sicherheit isolieren und dadurch nachhaltig für Frieden sorgen. Allerdings haben verhängte Sanktionen bisher nicht den erwünschten Erfolg gebracht. Sie hatten - da sie bislang immer Kollektivsanktionen waren - sogar immer auch negative Folgen, insbesondere für die Zivilbevölkerung in den Zielstaaten, aber auch für die angrenzenden Staaten (fehlender Handel, potentielle Flüchtlingsströme).

"Intelligente" Sanktionen

Mittlerweile gibt es eine Reihe von konkreten Ausarbeitungen für die Reformen der Sanktionen. Unter Federführung der Schweiz (Interlaken-Prozess zur Reform von finanziellen Sanktionen) und Deutschlands (Bonn-Berlin-Prozess zur Reform von Waffenembargos sowie Reise- und Flugverboten) sind Reformen der Sanktionsregime ausgearbeitet worden. Diese zielgerichteten, "intelligenten Sanktionen" sollen verhindern, dass

- die unschuldige Zivilbevölkerung des Zielstaates ungerechtfertigt geschädigt wird und eine unbeabsichtigte Solidarisierung der Zivilbevölkerung mit dem jeweiligen Regime entstehen kann;
- die für die Gefährdung des internationalen Friedens verantwortliche Elite eines Aggressorstaates zu wenig beeinflusst wird;
- wirtschaftliche Verluste in Drittstaaten (Nachbarländer, Lieferanten ziviler Güter etc.) vermieden werden;
- die Überwachung der Sanktionen verbessert wird.

Fehlende militärische Mittel

Ein weiteres Problem ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Tatsache, dass die UN selbst nach wie vor über keine eigenen Truppen verfügt. Folgt man der zu Grunde liegenden militärischen Logik und spricht sich generell für die Anwendung von militärischen Interventionen aus, so ist das in der Tat ein entscheidender Nachteil, denn de facto liegt das Kommando des militärischen Einsatzes nicht mehr bei den UN, sondern beim Oberkommando. Die nationalen Truppen sind nicht der UN unterstellt, sondern obliegen der Verantwortung des jeweiligen Staates. Hierbei spielen natürlich wiederum die ständigen Mitglieder eine exponierte Rolle, da sie über ausreichend Militär und Waffen verfügen und somit bislang bei allen Einsätzen federführend waren.

Mangelnde Finanzmittel

Damit einher geht die Frage nach der Finanzierung der Vereinten Nationen bzw. ihrer Einsätze. Schon jetzt reicht die finanzielle Ausstattung der UN nur bedingt aus, um den Apparat am laufen zu halten. Wenn zusätzlich Staaten ihre finanziellen Beiträge verweigern, besteht zwar die Möglichkeit, diese auszuschließen, das Finanzproblem löst sich hierdurch jedoch nicht.

Fazit

Einigkeit über Reformbedürftigkeit

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist dringend reformbedürftig. Die Frage ist berechtigt, ob die Form des Sicherheitsrates, in dem ausschließlich Nationalstaaten bestimmen, überhaupt noch zeitgemäß ist. Schnelle und durchgreifende Reformen sind wenig wahrscheinlich, vor allem aufgrund des Vetorechts der fünf ständigen Mitglieder sowie der exponierten Stellung des Sicherheitsrates sowohl innerhalb der UN als auch in der Welt. Zusätzlich blockieren sich die Mitglieder gegenseitig mit ihren unterschiedlichen Vorstellungen. Dennoch besteht Einigkeit darüber, dass Reformen notwendig sind. Deshalb sind besonders im Bereich der Transparenz sowie der Anpassung an die veränderte Weltlage einige Änderungen zu erwarten. Dies gilt gerade auch für die völkerrechtlich verbindliche Einordnung des Mandats des Sicherheitsrates.

Vetorecht

Obwohl eine Erweiterung der ständigen Sitze nichts am grundsätzlichen System des Sicherheitsrates ändern wird, ist die Erweiterung nicht unwahrscheinlich. Vor allem im Rahmen der Europäischen Union ist dies denkbar. Das Modell eines ständigen Sitzes für die EU ist durchaus übertragbar auf andere Weltregionen. Denkbar sind ständige Sitze für bestimmte regionale Staatenzusammenschlüsse, deren Vorsitz innerhalb dieser Gemeinschaften gewählt wird. Konkret benennt der malaysische Razali-Vorschlag von 1997, dass der Sicherheitsrat um neun Sitze von 15 auf 24 erweitert wird. Zu den fünf ständigen Sitzen sollen fünf weitere mit Vetorecht ausgestattete hinzukommen, deren Inhaber von der Generalversammlung zu wählen sind. Das Vetorecht soll fünf neuen Mitgliedern nur eingeschränkt zugestanden werden. Zusätzlich sollen die alten Mitglieder künftig begründen müssen, warum sie von einem Veto Gebrauch machen.

Verbindliche Regeln notwendig

Besonders das Verhältnis zwischen militärischer und wirtschaftlicher Macht sollte auf der Reformagenda des Sicherheitsrates stehen. Genauer formulierte und verbindliche Regularien, die den Sicherheitsrat zum Eingreifen befugen, sind unabdingbar. Eine offene Frage hierbei ist, ob es Regularien geben sollte, die Maßnahmen des Sicherheitsrates nach sich ziehen, ohne dass ein Veto eingelegt werden kann.

Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure

Über eine Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren jedweder Art sollte definitiv nachgedacht werden, nicht nur zur Verbesserung der Transparenz, sondern auch im Rahmen der Konfliktbeilegung. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass der Sicherheitsrat die Konfliktprävention verstärkt und sich hierfür Nichtregierungsorganisationen (NRO) und zivilgesellschaftlichen Akteuren öffnet. Laut UN-Charta ist der Sicherheitsrat berechtigt, auch im Falle potentieller Konflikte tätig zu werden. Bisher jedoch hat der Sicherheitsrat in erster Linie reagiert - wenn überhaupt. Gerade dies jedoch gilt es zu verbessern, um Konflikte im Vorfeld einzudämmen.

Reform der UN

Wer über eine Reform des Sicherheitsrates nachdenkt, muss gleichzeitig über eine Reform der gesamten Vereinten Nationen nachdenken. Ein - wie auch immer gearteter - Reformprozess darf nicht nur in einem Teil der Institution ansetzen. Zumal die grundlegenden Probleme - mangelnde Transparenz, mangelnde demokratische Beteiligung, mangelndes Mandat - für die gesamte UN gelten.

Ursachenbekämpfung

Grundsätzlich ist jedoch auch eine noch so weit gehende Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen nicht ausreichend, um wirklich Frieden und Sicherheit weltweit durchzusetzen. Konferenzen wie der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahr 2002 haben gezeigt, dass die Verbindung zwischen Krisen und Kriegen in der Welt und sozialen und ökonomischen Ungerechtigkeiten von den meisten gesehen werden. Daraus folgt, dass der Sicherheitsrat in jedem Fall UN-intern transparenter werden muss und in Sicherheitsfragen auch andere Gremien einbezogen werden müssen. Insbesondere das Verhältnis zwischen dem Sicherheitsrat und dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat (Ecosoc) muss neu überdacht werden. Nach den mageren Ergebnissen in Johannesburg sehen viele ihre Befürchtungen bestätigt, dass die UN auch nach Ende des Kalten Krieges wesentlich mehr Gewicht auf militärische Einsätze legt als auf wirtschaftliche, soziale oder gar umweltpolitische Probleme. Doch wie können Krisen und Bürgerkriege gelöst werden, wenn nicht die sozialen und ökologischen Ursachen, die ihnen zu Grunde liegen, eingehend untersucht und bekämpft werden?

Literatur

Annan, Kofi A. 2000: We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century, New York

Brzoska, Michael (Hrsg.) 2001: Smart Sanctions: The Next Steps - The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the 'Bonn-Berlin Process', BICC Disarmament and Conversion Studies, No.6, Baden-Baden

Brzoska, Michael / Bonn International Center for Conversion (Hrsg.) 2001: Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions, Results of the "Bonn-Berlin-Process", Bonn;
<http://www.smartsanctions.de>

Laurenti, Jeffrey 2003: Reforming the United Nations Security Council: Will its Time Ever Come?, New York

Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs. Department of Economy (Hrsg.) 1998: Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions, March 17-19, 1998, Interlaken; <http://www.smartsanctions.ch>

Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs (Hrsg.) 1999: 2nd Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions, 29-31 March, 1999, Interlaken; <http://www.smartsanctions.ch>

United Nations 2003: Strengthening of the United Nations; an Agenda for Further Change. Report of the Secretary-General, A/57/387, New York;
<http://www.un.org/reform/>

Links

Auswärtiges Amt: <http://www.auswaertiges-amt.de/>

Bonn International Center for Conversion (BICC): <http://www.bicc.de/>

Campaign for U.N. Reform (CUNR): <http://www.cunr.org/>

Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/>

Smart Sanctions: <http://www.smartsanctions.ch/>

United Nations: <http://www.un.org/>

United Nations Economic & Social Council (ECOSOC):
<http://www.un.org/docs/ecosoc/>

Kontakt: info@perglobal.org