

## Artikel erschienen in:

*Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber,  
Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger*

### Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik

14. Potsdamer UNO-Konferenz am  
30. Juni 2018  
(Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13)

2019 – 123 S.  
ISBN 978-3-86956-455-5  
ISSN (print) 1617-4704  
DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-42615>



### Empfohlene Zitation:

Volger, Helmut: Die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats – eine Bilanz 25 Jahre nach den ersten Reformschritten 1993. In: Thomas Fitschen, Tanja Brühl, Theodor Rathgeber, Klaus Hüfner, Yanina Bloch, Helmut Volger: Herausforderungen für die gegenwärtige deutsche UN-Politik: 14. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2018 (Potsdamer UNO-Konferenzen ; 13), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2019, S. 109–115. DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-43152>

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Es gilt das deutsche Urheberrecht.

# Die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats – eine Bilanz 25 Jahre nach den ersten Reformschritten 1993

*Helmut Volger*

Ich befasse mich in meinem Referat mit einem Thema, das selbst UN-Interessierten kaum bekannt ist: die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats. Tatsächlich aber hat sich auf diesem Gebiet – im Gegensatz zur gescheiterten Strukturreform des Rats – über die Jahre eine Menge an kleinen Reformschritten ereignet.<sup>1</sup>

Ich werde im ersten Teil des Referats diese Serie kleiner Reformschritte zusammenfassend beschreiben, um mich im zweiten Teil mit einem aktuellen großen Reformschritt in den Arbeitsmethoden zu befassen, dem geänderten Verfahren bei der Wahl des UN-Generalsekretärs durch den Sicherheitsrat.

Im dritten Teil, der sich mit den Bemühungen vieler Mitgliedstaaten und NGOs befasst, den Gebrauch des Vetos durch die ständigen Ratsmitglieder in politisch brisanten Konfliktlagen zu beschränken, werde ich deutlich machen, dass zu solchen sehr weitreichenden Änderungen der Arbeitsmethoden die ständigen Mitglieder des Rats (noch) nicht bereit sind.

## **I. Kleine Fortschritte mit großer Wirkung**

### **1. Reformdruck**

Welcher Prozess vieler kleiner Reformschritte in den Arbeitsmethoden hat sich im Sicherheitsrat seit den frühen 1990er Jahren ereignet? In den ersten 50 Jahren seiner Tätigkeit war der Sicherheitsrat, um es einmal drastisch auszudrücken, unzugänglich und geheimnisvoll wie Fort Knox. Zwar fielen, wie in der UN-Charta vorgesehen, die formellen Beschlüsse des Rats, z. B. über die Entsendung von UN-Friedensmissionen, in öffentlichen Sitzungen, die gesamte Entscheidungsfindung vorher vollzog sich jedoch hinter den Kulissen, nicht öffentlich, ohne ver-

---

<sup>1</sup> Eine vom Präsidenten des Sicherheitsrats im Februar 2006 veröffentlichte Übersicht über die seit 1993 erfolgten Reformen im Hinblick auf die Arbeitsmethoden des Rats (UN Doc. S/2006/78) weist über fünfzig Reformmaßnahmen auf.

öffentliche Tagesordnung, ohne Information der Medien und ohne Information und Mitwirkungsmöglichkeiten der Nichtratsmitglieder unter den UN-Staaten.<sup>2</sup>

Dieses Sitzungsformat nannte man „informelle Konsultationen“, die es in unterschiedlicher Zusammensetzung gab: mal die drei westlichen ständigen Ratsmitglieder, mal alle fünf ständigen Ratsmitglieder, mal der gesamte Rat – dann sprach man von „informellen Plenar-Konsultationen“.

Politiker der Nichtratsmitglieder, UN-Wissenschaftler und Journalisten hatten dieses Verfahren wiederholt als undurchsichtig und undemokratisch kritisiert, die ständigen Ratsmitglieder hatten es regelmäßig als notwendig gerechtfertigt, um in Ruhe und ohne den Druck der Öffentlichkeit beraten und schwierige Kompromisse suchen zu können, die durch eine „vorzeitige Information“ der Öffentlichkeit nicht möglich seien.

Wie kam es dazu, dass nach fast 50 Jahren sich die Türen von Fort Knox langsam öffneten und die Geheimnisse des Rats zumindest teilweise gelüftet wurden? Der ausschlaggebende Grund für diesen Wandel lag in der enorm gestiegenen Arbeitsbelastung des Rats nach dem Ende des Kalten Krieges und der sich nun ergebenden Zusammenarbeit der beiden Großmächte USA und Russland im Rat ab 1990.

Der Rat beschloss nun eine Vielzahl von Friedensmissionen, die den ständigen Ratsmitgliedern bald deutlich machte, dass sie für eine erfolgreiche Friedenssicherung in diesem großen Maßstab auf die Mitwirkung der potentiellen Truppenstellerstaaten, der am Konflikt beteiligten Staaten sowie der im Konfliktgebiet aktiven NGOs angewiesen waren.

Hinzu kam, dass den ständigen Ratsmitgliedern auch klar wurde, dass für den Erfolg der Missionen eine tragfähige politische Legitimation unabdingbar ist und diese wiederum nur zu erreichen ist durch eine frühzeitige Einbeziehung der Medien und der NGOs sowie durch eine möglichst breite Beteiligung der Nichtratsmitglieder.

Vorangetrieben wurden die wichtigen Reformschritte, die ab 1993 vom Rat vollzogen wurden, von den gewählten Ratsmitgliedern sowie von den ständigen Ratsmitgliedern Großbritannien und Frankreich. Der Reformprozess ist ein Beleg dafür, wie wichtig die gewählten Ratsmitglieder, denen man gerne mangelnde wirksame Mitwirkungsmöglichkeiten im Rat bescheinigt, für den Rat werden können, wenn sie sich für Ratsreformen nachdrücklich einsetzen.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu Helmut Volger, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, in: Vereinte Nationen, Jg. 58 (2010), Nr. 5, S. 195–203, S. 196.

<sup>3</sup> Vgl. Helmut Volger, Partizipation und Legitimation. Zu den Einflussmöglichkeiten der nicht-ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat, in: Vereinte Nationen, Jg. 60 (2012), Nr. 2, S. 65–69, S. 68–69.

Als ebenso wichtig erwiesen sich Arbeitsbündnisse unter den Nichtratsmitgliedern, das wichtigste und bekannteste unter ihnen bildete die Gruppe der „Small States“ (SS)<sup>4</sup> unter Führung der Schweiz, die maßgeblich am Zustandekommen der Mitteilung des Ratspräsidenten 2006/507 beteiligt war (Schweiz, Liechtenstein, Costa Rica, Jordanien und Singapur).

## 2. *Worauf bezogen sich die Reformschritte?*

Die Schwerpunkte der Reform lagen bei Einbeziehung der Truppenstellerstaaten bei UN-Friedensmissionen in die informellen Konsultationen des Rats und bei der Einbeziehung von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) in die Ratsarbeit, zum einen durch Treffen einzelner Ratsmitglieder mit einer NGO-Arbeitsgruppe; zum anderen durch die Entwicklung eines speziellen Formats für informelle Ratssitzungen mit NGOs, den sog. Treffen nach der Arria-Formel, benannt nach ihrem Erfinder, dem venezolanischen UN-Botschafter Arria.<sup>5</sup>

Auch die Nichtratsmitglieder wurden stärker in die Ratsarbeit einbezogen, zum einen durch eine bessere Information über informelle Konsultationen des Rats, vor allem über die dem Rat vorliegenden Resolutionsentwürfe und über die Ergebnisse der Konsultationen, zum anderen durch die Schaffung von Formaten öffentlicher Sitzungen des Rats mit Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtratsmitglieder, z. B. dem Sitzungsformat der thematischen Debatten.<sup>6</sup>

Und auch die Medien wurden nun informiert über die Themen bevorstehender informeller Konsultationen und – in Form eines mündlichen Statements des Ratspräsidenten – über deren Ergebnisse.

Weil sich die ständigen Ratsmitglieder weigerten, die vielen pragmatischen Reformschritte in der Geschäftsordnung des Rats<sup>7</sup> festzuhalten, wurde als weni-

---

<sup>4</sup> Zur Gründung und zu den Zielen der Small States (SS) vgl. Pascale Baeriswyl, *Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren Sicherheitsrat* in: Andreas Zimmermann/Helmut Volger (Hrsg.), *Konzepte für eine Reform der Vereinten Nationen*. 12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014 (Potsdamer UNO-Konferenzen Bd. 11), Potsdam 2015, S. 29–47, S. 38–40.

<sup>5</sup> Vgl. Helmut Volger, *Mehr Transparenz und mehr Beteiligung*, a. a. O. (Fn. 2), S. 200.

<sup>6</sup> Einen Überblick über die Sitzungsformate des Sicherheitsrats (Stand: 1. September 2010) vermittelt die Tabelle in: Helmut Volger, *Mehr Transparenz und mehr Beteiligung*, a. a. O. (Fn. 2), S. 198–199.

<sup>7</sup> Ihre genaue Bezeichnung lautet: *Vorläufige Geschäftsordnung des Sicherheitsrats*, UN Doc. S/96/Rev7 v. 21. 12. 1982.

ger formelle Form – mit geringerer juristischer Bindungswirkung – die „Mitteilungen des Ratspräsidenten“ (Presidential Notes) gewählt.<sup>8</sup>

Immerhin gelang es dann im neuen Millennium, die bis dahin beschlossene Vielzahl von Reformmaßnahmen in einer Art Katalog zusammenzufassen, in der Mitteilung des Präsidenten 2006/507.<sup>9</sup> Die Mitteilung 507 wurde 2010 und 2017 in revidierter und ergänzter Form erneut beschlossen.<sup>10</sup> Sie bildet alles in allem eine Art konsolidierte Ergänzung zur Geschäftsordnung des Rats<sup>11</sup> und ist auch von den ständigen Ratsmitgliedern in dieser Bedeutung nicht ernsthaft in Frage gestellt worden. Unter dem Strich bedeuten die dort zusammengefassten Reformschritte ein erstaunliches Maß an Öffentlichkeit der Ratsarbeit und vielfältige Mitwirkungsmöglichkeiten für Nichtratsmitglieder und NGOs in dem ehemals so unzugänglichen Sicherheitsrat.<sup>12</sup>

## II. Die Reform des Wahlverfahrens für den SG

### 1. Ausgangslage

Wie weit sich im Lauf der Jahre durch die kleinen Reformschritte in den Arbeitsmethoden die Haltung der ständigen Ratsmitglieder gegenüber den Nichtratsmitgliedern, den NGOs und der Öffentlichkeit geändert hatte, machte die aufsehenerregende Reform des Wahlverfahrens für den UN-Generalsekretär<sup>13</sup> deutlich, die im Herbst 2015 durch eine Resolution der UN-Generalversammlung<sup>14</sup> im Konsens – ohne Abstimmung beschlossen wurde, d. h. mit Zustimmung der fünf ständigen Ratsmitglieder.

---

<sup>8</sup> Eine Zusammenstellung der Presidential Notes zu den Arbeitsmethoden findet sich unter: <https://www.un.org/sc/suborg/en/subsidiary/wgdocs/notes>.

<sup>9</sup> UN Doc. S/2006/507 v. 19. 7. 2006.

<sup>10</sup> UN Doc. S/2010/507 v. 26. 7. 2010 und S/2017/507 v. 30. 8. 2017.

<sup>11</sup> Vgl. Loraine Sievers/Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, Fourth Edition, Oxford 2014, S. 481–487.

<sup>12</sup> Vgl. Pascale Baeriswyl, *Moderne Arbeitsmethoden ...* (a. a.O., Fn. 4), S. 36–37.

<sup>13</sup> Vgl. Helmut Volger, *Wahl des UN-Generalsekretärs. Der lange Weg zu mehr Kooperation und Transparenz*, in: Vereinte Nationen, Jg. 64 (2016), Nr. 1, S. 9–13, und Anja Papenfuß, *Eine/r für sieben Milliarden – Die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Vereinten Nationen*, in: Andreas Zimmermann/Helmut Volger (Hrsg.), *Die Rolle der Vereinten Nationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit*. 13 Potsdamer UNO-Konferenz am 25. Juni 2016 (Potsdamer UNO-Konferenzen Bd. 12), Potsdam 2017, S. 9–20.

<sup>14</sup> UN Doc. A/RES/69/321 v. 22. 9. 2015.

Bis zu dieser Reform hatte sich die Wahl des UN-Generalsekretärs, für die nach der Charta der Sicherheitsrat zuständig ist – die Generalversammlung kann lediglich den vom Rat vorgeschlagenen Kandidaten ernennen oder die Ernennung ablehnen – in absoluter Geheimniskrämerei vollzogen. Aus Andeutungen von Beteiligten früherer Wahlen, wie z. B. des ugandischen UN-Diplomaten Otunnu, weiß man, dass die Auswahl der Kandidaten willkürlich und ohne festgelegte Kriterien erfolgte, oft ohne detaillierte Kenntnisse über die Qualifikationen der Kandidaten zu haben. Es gab kein geregeltes Wahlverfahren, das Prozedere wurde vom jeweiligen, im monatlichen Turnus wechselnden Ratspräsidenten improvisiert.<sup>15</sup>

Im Jahr 2015 machten sich nun eine Reihe von NGOs und eine größere Gruppe von Nichtratsmitgliedern unter den UN-Mitgliedstaaten daran, Unterstützer für eine demokratische Reform des Wahlverfahrens zu gewinnen, was ihnen mit der oben erwähnten Resolution der Generalversammlung tatsächlich gelang.<sup>16</sup>

## **2. Was sind die bedeutenden Reformschritte bei dem neuen Wahlverfahren?**

Erstens und als wichtigstes gibt es bei diesem Verfahren eine enge Zusammenarbeit zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat durch ihre Präsidenten: Beide Präsidenten starten gemeinsam das Wahlverfahren, veröffentlichen die Bewerbungsunterlagen der Kandidaten und beschließen den Zeitplan.

Zweitens beinhaltet das Verfahren in beiden Gremien detaillierte Anhörungen,

- in der Generalversammlung in Form der informellen Dialoge, die inklusive der Mitwirkung von NGOs aus den Fernsehübertragungen im UN-Fernsehen bekannt sein dürften,
- im Sicherheitsrat durch nicht-öffentliche, informelle Anhörungen der einzelnen Kandidaten durch den Rat in einem informellen Format, d. h. außerhalb der UN-Gebäude in einer der Botschaften der Ratsmitglieder.

Gerade die informellen Anhörungen durch den Rat sind ein wirklicher Reform-Meilenstein, was die politische Symbolik angeht, wenn auch der praktische Nut-

---

<sup>15</sup> Vgl. Helmut Volger, Wahl des UN-Generalsekretärs, a. a. O. (Fn. 13), S. 10.

<sup>16</sup> Zu den Einzelheiten des Wahlverfahrens vgl. Helmut Volger, Wahl des UN-Generalsekretärs, a. a. O. (Fn. 13), S. 12.

zen umstritten ist, weil sie inhaltlich eine Wiederholung der informellen Dialoge in der Generalversammlung bedeuten können.

Außerdem hat die Reform des Wahlverfahrens mit sich gebracht, dass der Rat sich zusammen mit der Generalversammlung auf Kernpunkte eines festgelegten Wahlverfahrens geeinigt hat, ein wesentlicher Fortschritt gegenüber dem unregulierten Wahlverfahren, das bis dahin durch den Rat praktiziert wurde.

Alles in allem bildet die Reform des Wahlverfahrens, was die enge Zusammenarbeit zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat als auch was das öffentliche Kandidatenverfahren und den Zeitplan angeht, einen erstaunlichen Reformschritt, wenn man sich die Ausgangslage vergegenwärtigt. Offenkundig hat sich der Druck der gewählten Ratsmitglieder, der Nichtratsmitglieder und der NGOs auf die ständigen Ratsmitglieder als sehr wirksam erwiesen.

### III. Ein kühnes Vorhaben: Ein Verhaltenskodex für den Rat

Eine Reihe von Staaten hat darüber hinaus ein noch viel weiter reichendes Reformprojekt angestoßen, die schon erwähnten Small States S5. Sie hatten 2012 mit der Unterstützung einer größeren Gruppe von Staaten einen Resolutionsentwurf<sup>17</sup> formuliert, der eine Beschränkung des Vetorechts der ständigen Ratsmitglieder bei Resolutionen vorsah, die Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zum Thema haben. Diesen Resolutionsentwurf legten sie im Mai 2012 der Generalversammlung zur Abstimmung vor.

Die ständigen Ratsmitglieder sahen in diesem Punkt die Gefahr einer effektiven Machtbeschränkung und übten massiven politischen Druck auf die S5 aus, die Resolution zurückzuziehen.<sup>18</sup> Als die S5 standhaft blieben, veranlassten die ständigen Ratsmitglieder ein „umstrittenes Rechtsgutachten des UNO-Rechtsdienstes“<sup>19</sup>, das für eine solche Resolution eine absolute Zweidrittelmehrheit (129 Stimmen) für erforderlich hielt, wie sie sonst nur für Charta-Änderungen und andere wichtige Entscheidungen zum Tragen kommt. Um eine weitere Polarisierung zu vermeiden, zogen die S5 den Resolutionsentwurf zurück.<sup>20</sup>

---

17 UN Doc. A/66/L.42/Rev.2 v. 15. 5. 2012.

18 Vgl. Pascale Baeriswyl, *Moderne Arbeitsmethoden ...* (a. a.O, Fn. 4), S. 39.

19 Ebd., S. 39.

20 United Nations General Assembly – Meetings Coverage: Switzerland Withdraws Resolution in General Assembly Aimed at Improving Security Council Working Methods to Avoid 'Politically Complex' Wrangling, UN Press Release GA/11234 v. 16. 5. 2012.

Die S5 gaben jedoch ihr Ziel nicht auf, weiterhin für die Vetorechtsbeschränkung zu kämpfen, sondern änderten die Taktik. Sie formierten sich neu – zusammen mit anderen kleinen und mittelgroßen Staaten (23 bei der Gründung) als *ACT-Group – Accountability, Coherence and Transparency* (Rechenschaft, Kohärenz und Verantwortlichkeit). Wieder unter Führung der Schweiz, verfolgt die ACT-Gruppe die gleichen Ziele wie vormals die S5: Neben einer weiteren Reform der Arbeitsmethoden strebt sie vor allem die oben erwähnte Vetorechtsbeschränkung an.<sup>21</sup>

Da sie nicht davon ausgeht, dass eine Mehrheit und vor allem die erforderliche Zustimmung der ständigen Ratsmitglieder für eine Charta-Änderung über das Vetorecht zustande kommt, will sie durch moralischen Druck die ständigen Ratsmitglieder zu einer freiwilligen Vetorechtsbeschränkung in den oben genannten Fällen bewegen. Zu diesem Zweck hat sie im Dezember 2015 der Generalversammlung einen *Verhaltenskodex* vorgelegt<sup>22</sup>, den am 23. Oktober 2015 107 Staaten durch ihre Unterschrift unterstützt hatten, darunter die ständigen Ratsmitglieder Großbritannien und Frankreich, und der einen Appell an die ständigen Ratsmitglieder darstellt, bei Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen ihr Vetorecht nicht auszuüben.

Es wäre ein wichtiger Reformschritt auf dem Weg zu einem demokratischeren Rat, wenn es in den nächsten Jahren gelingen würde, die übrigen drei ständigen Ratsmitglieder zur Unterstützung des Verhaltenskodex zu bewegen.

Vor dem Hintergrund der Erfolge bei der Reform des Wahlverfahrens für den UN-Generalsekretär erscheint dies nicht ausgeschlossen, vorausgesetzt, die gewählten Ratsmitglieder, die Nichtratsmitglieder unter den UN-Mitgliedstaaten und die NGOs üben gemeinsam politischen Druck in diese Richtung aus.

Wünschenswert wäre es deshalb auch, dass in den Mitgliedstaaten Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit stärker die wichtigen Reformen der Arbeitsmethoden des Rats zur Kenntnis nehmen und ihre mögliche politische Bedeutung erkennen.

---

<sup>21</sup> Nähere Informationen zur ACT Group: [www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015.pdf](http://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015.pdf).

<sup>22</sup> UN Doc. A/70/621-S/2015/978 v. 14. 12. 2015.