

Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UNO-Sicherheitsrat¹

Pascale Baeriswyl

„Die Welt sieht sich aktuellerweise mit multiplen Krisen konfrontiert,“ meinte ein besorgter UNO-Generalsekretär Ban Ki-moon am 25. August 2014 in einem Interview gegenüber der CNN-Journalistin Christiane Amanpour.² Und er bestätigte explizit die scharfe Kritik der abtretenden UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte, Navi Pillay, die diese wenige Tage zuvor in ihrer Abschiedsrede vor dem UNO-Sicherheitsrat in New York geäussert hatte: „Eine höhere Reaktionsbereitschaft des Sicherheitsrates hätte in den letzten Jahren hunderttausende Menschenleben retten können.“³ Die entscheidende Frage ist deshalb, ob der Sicherheitsrat vor dem Hintergrund einer weltweiten Krise in der Ordnungspolitik seinen Beitrag zur Förderung von Frieden und Sicherheit noch angemessen leisten kann, und falls ja, in welcher Form er dies tun sollte.

Der vorliegende Artikel situiert den Sicherheitsrat einleitend im Kontext der globalen Gouvernanzkrise⁴, um zu begründen, weshalb man den Reformbedarf des Rats mit einem anderen Fokus betrachten sollte, als jenem der jahrzehntealten Debatte über Anzahl, Art und Verteilung neuer Sitze. Der zweite Teil erläutert die Geschichte der Arbeitsmethoden, während im dritten einzelne Methoden detaillierter betrachtet werden, um schliesslich konkrete Verbesserungsvorschläge als Diskussionsgrundlage beizusteuern. Dabei gilt, was der UNO-Generalsekretär in besagtem Interview auf die Frage antwortete, ob die UNO/der Sicherheitsrat eine untergehende Gouvernanz und eine um sich greifende

¹ Der vorliegende Text gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder und entspricht nicht notwendigerweise der offiziellen Position des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Es handelt sich um die aktualisierte Fassung des in der Zeitschrift Vereinte Nationen (5/13, S. 195–200) erschienenen Artikels „Revolution durch die Hintertür. Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UN-Sicherheitsrat“. Die Autorin referierte dazu auf der Potsdamer UNO-Konferenz vom 28. Juni 2014.

² <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/25/u-n-secretary-general-ban-ki-moon-talks-about-a-world-in-crisis/>.

³ <http://www.un.org/News/dh/pdf/english/2014/21082014.pdf>.

⁴ Der Begriff Gouvernanz steht im schweizerischen Sprachgebrauch synonym für den Begriff Governance, vgl. <https://www.eda.admin.ch/post2015/de/home/themen/gouvernanz.html>.

Anarchie noch ordnen kann: „Die UNO/der Sicherheitsrat kann es nicht alleine.“⁵ Mit einer verbesserten Arbeitsmethodik könnte der Rat aber in Gegenwart und Zukunft zumindest einen substanzialen Beitrag dazu leisten, zahlreiche Menschenleben zu schützen oder zu retten.

I. Der UNO-Sicherheitsrat: Work in Progress or in Regress?

New World Disorder?

1989 beschrieb der US-Politologe Francis Fukuyama sein viel diskutiertes „Ende der Geschichte“, ein Fazit nach dem Ende des Kalten Krieges.⁶ Nur wenig später verkündete ein anderer amerikanischer Politikwissenschaftler, Samuel Huntington, den nicht minder debattierten „Kampf der Kulturen“ als Fundament einer neuen Weltordnung, von vielen später als Prophezeiung von 9/11 verstanden.⁷ Und heute, rund zwanzig Jahre später, sehen zahlreiche Analytinnen und Analysten im Ukraine-Konflikt wieder einen Ost-West-Gegensatz und eine „neue Geostrategie“ wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Gleichzeitig beobachten wir, wie im Nahen und Mittleren Osten und in vielen Gegenden Afrikas staatliche Ordnungen erodieren und zerfallen, weil ungenügende Gouvernanzstrukturen durch Terror oder Bürgerkriege bedroht werden.

Was damit in verkürzter Form gesagt werden soll, ist, dass keine der genannten politischen Theorien des ausgehenden 20. Jahrhunderts sich vollständig bewahrt hat. Es war aber auch keine ganz falsch. Vielmehr erleben und erlebten wir parallel „ein bisschen das Ende der Geschichte“ und einen „Kampf der Kulturen“, und wir realisieren heute, dass sogar die überwunden geglaubte Konfrontation zwischen dem Westen und Russland – Russland alleine, denn es handelt sich nicht um eine neue Blockkonfrontation – sich partiell fortschreiben lässt.

Die globalisierte, interdependente und multipolare Welt ist also, will man es etwas bescheidener fassen, vor allem sehr unübersichtlich geworden. Dabei darf man, ohne Untergangsprophetin sein zu wollen, durchaus von der wachsenden Gefahr einer in weiten Weltgegenden zugespitzten humanitären Lage, die grosse Migrationsströme auslöst, einem gefährlichen Erstarken von äusserst gewaltbereiten, extremistischen Bewegungen, einer ungelösten Ressourcen-

⁵ <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/25/u-n-secretary-general-ban-ki-moon-talks-about-a-world-in-crisis/>.

⁶ *Fukuyama*, The End of History. In: The National Interest, Summer 1989.

⁷ *Huntington*, The Clash of Civilizations. In: Foreign Affairs. Vol. 72, No. 3, Summer 1993.

frage, zunehmenden Klimakonflikten und weiteren grossen Herausforderungen für die Weltgemeinschaft ausgehen. Die Anzahl der Kriege hat statistisch zwar nicht erheblich zugenommen, die Varietät derselben und die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung scheinen hingegen bisherige Kategorien zu sprengen. Als Beispiele mögen die Konflikte in Syrien oder in der zentralafrikanischen Republik dienen oder auch die Tatsache, dass mit über 50 Millionen so viele Menschen auf der Flucht sind wie nie zuvor seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Sicherheitslage hat sich in den letzten zwanzig Jahren insgesamt verschlechtert. Mit zur Unsicherheit trägt die Tatsache bei, dass die Weltmächte, allen voran die USA, kaum über einen innenpolitischen Konsens oder die finanziellen Mittel verfügen, um als Ordnungsmächte substantiell gestaltend einzugreifen, und sich vermehrt auf die innerstaatliche Agenda rückbesinnen, insbesondere wenn sie bezüglich der Energiequellen unabhängiger werden.

Charles Kupchan beschrieb die Weltordnung 2012 mit dem Titel "No One's World?"⁸, wobei er vor allem auf das Vakuum der Weltmächte anspielte. Aber auch er täuschte sich wohl im Untertitel: "The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn." Zumindest bleibt momentan noch unklar, wer "The Rising Rest" sein soll, da die Schwellenländer und Regionalmächte des Südens bisher nicht so sehr in die Lücke gesprungen sind, um neue Gouvernanzmodelle einzuführen, wie Kupchan sich dies möglicherweise vorstellte. Und gerade in Deutschland erlebt die Debatte darüber, welche aussenpolitische Rolle das Land angesichts der globalen Herausforderungen spielen könnte oder sollte, wieder eine Renaissance.

Bildlich gesprochen könnte man sagen: Während die Geostrategen des 19./20. Jahrhunderts einigermaßen vorhersehbare Szenarien entwerfen konnten, an deren Realisierung sie allenfalls scheiterten, wissen auch die Weltmächte im 21. Jahrhundert selten, welche Erschütterungen sie auf der anderen Erdseite auslösen, wenn sie hier einen Knopf betätigen, und dies trotz revolutionärer technologischer Mittel und auch wenn sie sich gegenseitig ausspionieren.

Es ist deshalb angemessen zu sagen, dass wir in einer unübersichtlichen Weltordnung mit zahlreichen Risikofaktoren leben, in der multipolar keine rein geographische Grösse mehr ist und das Wahren von Frieden und Sicherheit zur hoch komplexen Gestaltungsaufgabe wurde. Und genau dieses Gestalten ist gemäss UNO-Charta vom 26. Juni 1945 die Kernaufgabe des UNO-Sicherheitsrates.

⁸ Kupchan (2012), *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn.* Oxford.

Zwischen Innovation und Stillstand

Zur Erinnerung: Im Artikel 1, Absatz 1 der UNO-Charta setzen sich die Vereinten Nationen zum Ziel:

(1) 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;

Dem Sicherheitsrat kommt gemäss Artikel 24 Absatz 1 der UNO-Charta folgende Aufgabe zu:

(1) Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.

Der Auftrag ist somit klar vorgegeben, und der Rat wurde als einziges Organ weltweit mit der Macht für die Ausübung dieses Mandats ausgestattet. Mit der UNO-Charta wurde 1945 eine so tragfähige Vision festgeschrieben, dass sie es der Organisation, anders als dem Völkerbund, nicht nur ermöglichte, fast 70 Jahre fortzubestehen, sondern auch, sich an die Zeitgeschichte anzupassen und ihre Instrumente weiterzuentwickeln. Zu Recht, denn der Gedanke einer kollektiven Sicherheitsvorsorge im interdependenten Weltdorf mutet heute mindestens so modern an wie 1945.

So entwarf der UNO-Sicherheitsrat ein Konzept für Friedensoperationen – das die Charta so nicht vorgesehen hatte –, er schuf ein Sanktionensystem – das die Charta so nicht vorgesehen hatte –, er etablierte die Grundlage für die internationale Strafgerichtsbarkeit – die die Charta so nicht vorgesehen hatte –, und förderte die normative Entwicklung einer Schutzarchitektur für die Zivilbevölkerung, womit er den traditionellen Sicherheitsbegriff, der seiner Gründung 1946 zugrunde gelegen hatte, radikal revolutionierte. Handelt er dezidiert und kreativ, kann er sehr effizient sein. Rechtlich vereint er inzwischen exekutive, legislative und judikative Kompetenzen zugleich – Montesquieu und die europäischen Gerichte erfüllt dies bisweilen mit Sorge – und er beschliesst für uns, die gesamte Völkergemeinschaft, verbindlich.

Wir stehen also einem mächtigen Organ gegenüber, das seine Kompetenzen und Instrumente seit seiner Gründung noch ausgebaut hat. Stellt sich also die Frage, wie es diese Macht verwendet, respektive nach seinem aktuellen Leistungsausweis im Kontext der globalen Gouvernanz.

Wie mächtig ist er wirklich?

Einleitend etwas Statistik: Im Jahr 2013 traf sich der Rat zu 355 Sitzungen, 172 – also etwas weniger als die Hälfte – waren geschlossene Konsultationen, die anderen 193 waren allen Mitgliedsstaaten zugänglich. Er verabschiedete 47 Resolutionen und 22 Präsidialerklärungen (PRST). Er fällte damit etwas weniger verbindliche Beschlüsse als in den beiden Vorjahren (53 Resolutionen/29 PRST im Jahr 2012 und 66 Resolutionen/22 PRST im Jahr 2011). Wesentlich zugenommen haben in den letzten Jahren die Presseerklärungen, mittels welchen er das Weltgeschehen kommentiert, in dem er beispielsweise Terrorakte verurteilt oder Friedensabschlüsse begrüsst.

Über die Hälfte der Sicherheitsratssitzungen betrafen den afrikanischen Kontinent (66%). Und mit rund der Hälfte der Resolutionen erliess er Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der Charta (24). Anders als in den beiden Vorjahren, wo es je zwei Mal zu Vetos kam (drei davon von Russland und China zu Syrien), legte im Jahr 2013 niemand ein Veto ein. Und die meisten seiner Resolutionen verabschiedete der Rat nicht nur mit einer klaren Mehrheit, sondern im Konsens (im Jahr 2013 betraf dies 43 von 47 Resolutionen). Der bisherige Trend im Jahr 2014 zeigt einen leichten Anstieg der Beschlüsse (30 Resolutionen in den ersten sechs Monaten).⁹ Und im März 2013 legte Russland ein Veto zur Ukraine und im April, zusammen mit China, eines zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit im Syrienkontext ein.

Entgegen allen Unkenrufen ist der Rat mit rund 70 verbindlichen Beschlüssen pro Jahr – mehr als zwei pro Monat in Form von Zwangsmassnahmen – allgemein gesprochen handlungs- und konsensfähig, und dies wohl im Rahmen der normalen ‚Konjunkturschwankungen‘ seit dem Ende des ‚Booms‘ von Beschlüssen nach dem Ende des Kalten Kriegs. Damit ist er *prima vista* nicht nur das effizienteste Organ der UNO, sondern wohl der politischen Gouvernanz schlechthin.

Wie relevant sind seine Beschlüsse? Am effizientesten handelt der Rat bei eskalierenden Krisen, allerdings oft als Folge vorherigen Unterlassens (z.B. in der Elfenbeinküste in den Jahren 2010/2011 oder in der Zentralafrikanischen Republik in den Jahren 2012/2013). Die gestaltenden Instrumente unter Kapi-

⁹ Grundlagen zur Statistik: <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2012.pdf>.

tel VI wie Präventivdiplomatie, Mediation oder auch *Peacebuilding* schöpft er zu wenig aus. Er ist mehr ein Krisenmanager als ein Krisenverhinderer. Und besonders fatal im aktuellen Kontext multipler Herausforderungen: Seine veraltete Arbeitsweise erlaubt es ihm kaum, in mehr als zwei Krisen gleichzeitig über einen längeren Zeitraum einen nachhaltigen Beitrag zu leisten. Eindrücklich geschah dies beispielsweise, als der Sicherheitsrat nach monatelanger strategischer Arbeit zum Sudan (bis zum Referendum im Januar 2011) von den Ereignissen um den sogenannten „arabischen Frühling“ überrascht wurde, sodass er die Zeit bis zur Unabhängigkeitserklärung des Südsudan im Juli 2011 nicht nutzen konnte, um einen Teil der unregulierten Fragen noch rechtzeitig zu lösen. Die Konsequenzen dieser Untätigkeit sind inzwischen bekannt.

Und in den grössten Krisen der jüngeren Geschichte, allen voran in Syrien, aber auch in der Ukraine, gelang und gelingt es ihm kaum, einen Handlungskonsens zu finden, oder er versucht – wie in mehreren Ländern Afrikas –, der Gewalt riesige Friedensoperationen gegenüber zu stellen, die die UNO kaum mehr mit genügenden oder genügend effizienten Ressourcen ausstatten kann (z. B. in der zentralafrikanischen Republik, in Mali oder in der Demokratischen Republik Kongo).

In den bedeutendsten Konflikten spiegeln sich somit die Grenzen seines Gouvernanzvermögens, respektive der häufig fehlende gemeinsame Nenner zwischen den Weltmächten. Colin Keating, früherer Botschafter Neuseelands, vermerkte jüngst in einem Aufsatz, der in einem Werk von *Malone/von Einsiedel/Stagno Ugarte*¹⁰ erscheint, sinngemäss: In San Francisco gelang 1945 ein fundamentaler Paradigmenwechsel der internationalen Rechtsordnung. Während sich die souveränen Staaten im internationalen Recht zuvor stets nur auf das verpflichteten, was sie explizit angenommen hatten, gab die UNO-Charta nun dem Sicherheitsrat in gewissen Situationen die Macht, für alle Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen. Die fünf permanenten Mitglieder (P-5) aber genießen faktisch nach wie vor die Rechtsstellung der Weltordnung vor 1945. Und man könnte noch einen Schritt weiter gehen und sagen: Während die allgemeinen Methoden des Sicherheitsrates auf die Mitte des 20. Jahrhunderts zugeschnitten waren und dringend für die Herausforderungen des 21. gerüstet werden müssen, bleiben die fünf Vetomächte im Selbstverständnis einer Welt vor 1945 verhaftet.

¹⁰ von *Einsiedel/Malone/Stagno Ugarte* (Hrsg.) (2015), *The Security Council in the 21st Century*, Boulder.

Die Dysfunktionalität des Rates liegt aber nicht alleine darin, dass seine Permanenten daran festhalten, die politische Gouvernanz weitgehend alleine zu bestimmen. Aufgrund ihrer innenpolitischen Herausforderungen und der zunehmenden Komplexität der Krisen sind sie, wie eingangs festgestellt und wie die jüngere Geschichte eindrücklich zeigt, kaum in der Lage oder willens, genügend Kraft und Motivation für langfristige, ausenpolitische Visionen aufzubringen. Die Lähmung im Sicherheitsrat ist ein eindrückliches Symbol für das aktuell erodierende Machtvermögen in der multilateralen Gouvernanz.

Erweiterung – die falsche Debatte?

Dies weist zurück zur Reformdebatte, die in Deutschland besonders relevant ist: Trotz etlicher Versuche wurde der Sicherheitsrat nur einmal, 1965, reformiert, als man seine Mitgliederzahl von elf auf fünfzehn erhöhte. Und natürlich ist seine Zusammensetzung, Produkt der Siegermächte von 1945, nicht mehr repräsentativ und adäquat. Seit 1994 tagt formal eine Arbeitsgruppe zur Reform des Rates, seit 2009 führt die Generalversammlung informelle Verhandlungen zur Reform. Zahlreiche Vermittlungsversuche ermöglichten bisher keinerlei Fortschritt. Manche hoffen auf den Gipfel und 70-jährigen Geburtstag der UNO im Jahr 2015, die Vorzeichen stehen allerdings momentan nicht auf „Durchschlagen des gordischen Knotens“.

Wenn wir also an die eingangs geschilderte Welt denken, in der Grenzen fließend sind, Staatlichkeit neu definiert wird und Technologien die Beziehungen zwischen Individuen, Ländern und Kontinenten komplett neu definieren, besteht die grösste Herausforderung darin, einen Konsens über das eigentliche Schutzobjekt „Frieden und Sicherheit“ zwischen den Staaten zu finden und zu fördern, statt die Schwerter über der Sitzzahl zu wetzen. Ob eine Erhöhung der Sitzzahl ohne Festlegung von klaren Verantwortlichkeiten Frieden und Sicherheit verbessert, darf zumindest bezweifelt werden. Und wenn von Erweiterung gesprochen wird, sollte man sich für das Modell neuer Sitze weniger an jenen fünf aus der vorgestrigen Weltordnung orientieren, als vielmehr eine Formel suchen, wie der Rat im 21. Jahrhundert funktionieren könnte. Denn die zentrale Herausforderung besteht darin, wie der Sicherheitsrat auf einem fragmentierten Globus Krisen früh erkennen, mit den wesentlichen staatlichen und nichtstaatlichen *Stakeholders* kooperieren, transparente Beschlüsse fällen, diese umsetzen und danach für sie einstehen kann.

II. Geschichte der Arbeitsmethoden: Szenen und Akteure

„Für immer“ versus „auf Zeit“

Als Titel wurde die Metapher der Theaterbühne gewählt. Und diese trifft den Kern wohl nicht schlecht. Man stelle sich vor, der deutsche Bundestag hätte kein Reglement oder keine Geschäftsordnung und würde gemäss den Vereinbarungen einiger wichtiger Akteure funktionieren. Was würde wohl die deutsche Bevölkerung, welche die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze respektieren muss, dazu sagen?

Die Verfasser der Charta erkannten die Notwendigkeit von Regeln zur Arbeitsweise ihres wichtigsten Organs. Im Artikel 30 legten sie fest, der Rat müsse sich eine Geschäftsordnung geben. Einen Entwurf diskutierte der Rat an seiner ersten Sitzung im Januar 1946 in London. Der Rat einigte sich lediglich auf *Provisional Rules of Procedure*, und bis heute stemmen sich die P-5 gegen Versuche, dem Rat ein Regelwerk zu verpassen. Ja, schlimmer noch, die letzte Revision dieser provisorischen Regeln – lediglich eine Anpassung auf arabisch – erfolgte im Jahr 1982, und heutzutage bekümmert es offenbar kaum jemanden, dass das mächtigste Gouvernanzorgan der Welt auch das einzige ohne verbindliche Spielregeln ist.

Während der ersten Jahre, als der Rat selten tagte und noch weniger beschloss, waren die Konsequenzen gering: In den 50er-Jahren verabschiedete er rund fünf, bis 1990 selten mehr als 20 Resolutionen jährlich. Seit dem Fall der Mauer tagt er aber fast permanent, die Zahl der Beschlüsse schnellte hoch, der Rat erweiterte seine Kompetenzen, die ihrerseits immer stärkere Konsequenzen für die gesamte Völkergemeinschaft haben. Und als seit Beginn der 90er Jahre der Ruf nach einer Erweiterung des Sicherheitsrates lauter wurde, ertönten auch erste Stimmen, die eine Verbesserung der Arbeitsmethoden forderten.¹¹ Allerdings stand die Reform der Arbeitsmethoden stets im Schatten der Erweiterungsdiskussion oder wie es der liechtensteinische UNO-Botschafter Christian Wenaweser in einem interessanten Aufsatz, der ebenfalls im bereits zitierten Werk von *Malone/von Einsiedel/Stagno Ugarte*¹² erscheinen wird, nennt, „das hässliche Entchen“ der Sicherheitsratsreform.

¹¹ Zur Entwicklung der Arbeitsmethoden: *Security Council Report*, Special Research Report: Security Council Working Methods – A Work in Progress? 30 March 2010 at www.securitycouncilreport.org.

¹² *von Einsiedel/Malone/Stagno Ugarte (Hrsg.)* (2015), *The Security Council in the 21st Century*, Boulder.

Zahlreiche Anliegen wurden als *gentlemen's agreement* aufgenommen: Der Rat publizierte fortan seine Sitzungsagenda und informierte Nichtmitglieder besser. Ganz wesentliche Anstösse kamen stets aus der Mitte der zehn Gewählten ('Elected Ten'/E-10): So lud der venezolanische Ratspräsident Arria 1992 einen Augenzeugen des Balkankriegs ein und schuf das bis heute wichtige Gefäss für nichtstaatliche Akteure (Arria Formula). 1994 setzten Neuseeland und Argentinien erste Beschlüsse zur Partizipation der Truppensteller durch, und der Rat organisierte eine erste Debatte zu seinen Methoden. Am 8. März 2000 trat der bangladeschische Präsident gegen den Willen einzelner P-5 vor die Presse und betonte die Relevanz von Frauen für Frieden und Sicherheit, womit er den Grundstein für ein ganzes Regelwerk legte.¹³ Und vor allem Japan leistete in den Jahren 2006 und 2010 entscheidende Beiträge mit der sogenannten Präsidialnote 507, die einen Katalog von Verbesserungen der Arbeitsmethoden enthält.¹⁴ In jüngerer Zeit engagierten sich insbesondere Portugal (2011/2012), Guatemala (2012/2013) und aktuellerweise Litauen (seit Januar 2014) mit mutigen Vorschlägen zur Rechtsstaatlichkeit oder zur Federführung. Doch auch die P-5, allen voran Frankreich und Grossbritannien (UK), bemühten sich stets um Anpassungen der Methodik, nicht zuletzt, um die Erweiterungsforderung etwas zu entschärfen.¹⁵

Die Zunahme der Sitzungen und das Bemühen um Transparenz führten zu einer Verschiebung der informellen Entscheidungsprozesse. Die Verhandlungen verlagerten sich von den traktandierten Konsultationen zu unangekündigten Expertentreffen. Und die bessere Verständigung der Weltmächte nach dem Ende des Kalten Kriegs verschob die Gewichte zulasten der E-10, entdeckten Erstere doch ihre Bestimmungsmacht im Prozess, für den ihnen die Charta kein Veto verleiht. So entstanden ungeschriebene Regeln, welche die P-5 privilegieren, und in Methodenfragen stimmen diese sich trotz grösster inhaltlicher Divergenzen bis heute hervorragend ab.

¹³ Die Rede ist von den Resolutionen 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) und 2106 (2013).

¹⁴ S/507/2006 vom 19. Juli 2006 und S/507/2010 vom 26. Juli 2010.

¹⁵ *Bouratonis* (2005) 52, *The History and Politics of UN Security Council Reform*. London/New York.

Reformen von Aussen: Die Geschichte der Small Five (S-5)

Die wichtigsten Arbeitsmethodenreformgruppen und jene, die keine versteckte Agenda bezüglich der Erweiterung haben, waren die *Small Five* und ist heute noch die *Accountability, Coherence and Transparency Group ACT*. Beide Gruppen wurden oder werden von der Schweiz koordiniert.

Gegründet wurde die S-5 nach dem Weltgipfel von 2005, an dem es beinahe zu einer Abstimmung über eine Reform des Sicherheitsrats kam. Insbesondere Deutschland und die ‚*Group of Four*‘ (G-4) setzten sich für ein Modell ein, das den afrikanischen Staaten, die ein Vetorecht forderten, nicht weit genug ging. Intime Kenner der Vorgänge von 2005 behaupten bis heute, es hätte damals ein Momentum für eine Erweiterung gegeben, wenn der Präsident der UNO-Generalversammlung (GV), Jean Ping, den Kompromissvorschlag zur Abstimmung gebracht hätte. Dieser wollte allerdings andere Reformvorhaben – *Peacebuilding* Kommission und Menschenrechtsrat – nicht mit dieser explosiven Frage gefährden.

Während der fieberhaften Verhandlungen im Vorfeld setzten sich alle Kontrahenten der Erweiterung auch für die Verbesserung der Methoden ein. Dies fand Eingang in das Abschlussdokument des Gipfels.¹⁶ Es war diese breite Unterstützung für das Thema sowie die Erkenntnis, dass kleine und mittlere Staaten, die selten oder nie im Rat einsitzen, letztlich an dessen verantwortlicher Funktionsweise mehr interessiert sind als an seiner Zusammensetzung, die Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapur und die Schweiz dazu bewogen, sich als Gruppe der Verbesserung der Methoden zu verschreiben. Im Jahr 2006 unterbreitete die inzwischen von anderen UNO-Mitgliedstaaten ‚*Small Five*‘ (S-5) getaufte Gruppe der GV eine erste Resolution. Sie enthielt in ihrem Annex rund 20 pragmatische Vorschläge, wie der Rat seine Methoden verbessern könnte. Diese umfassten wesentliche Fragen, wie die Beziehung des Rates zur Generalversammlung, die Umsetzung seiner Entscheidungen, Subsidiärorgane, Friedensoperationen, Gouvernanz und Verantwortlichkeit sowie den Gebrauch des Vetos (nicht das Recht als solches).¹⁷ Der Rat reagierte auf den Vorstoss, indem er die auf Arbeitsmethoden spezialisierte Arbeitsgruppe mit einem jährlichen Vorsitz versah. Japan, ihr erster Vorsitz, erarbeitete in dieser Eigenschaft die bereits erwähnte Präsidialnote 507, die sich am S-5 Entwurf inspirierte, womit eine Abstimmung hinfällig wurde.

¹⁶ United Nations General Assembly, World Summit Outcome Document: UN Doc. A/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005, para. 154.

¹⁷ A/60/L.49 vom 17. März 2006.

Zwischen 2006 und 2011 brachten die S-5 im Kontext der Reformverhandlungen zahlreiche Vorschläge ein oder diskutierten diese direkt mit dem Rat. Sie förderten den Austausch mit der Präsidentschaft, zwischen den E-10 oder mit spezialisierten *Think Tanks*. Sie erleichterten den *Know-How-Transfer* zwischen Austretenden und Eintretenden, forderten einen partizipativen Prozess beim Verfassen des Jahresberichts und pochten auf die Verantwortlichkeit des Rates. Es gelang zwar, das S-5-Label als aktive und erfolgreiche Gruppe ohne *Hidden Agenda* zu besetzen, nach sechs Jahren zeigten sich aber die Grenzen des Pionierprojekts: Der Rat setzte die japanischen Präsidialnoten kaum um, und für keinen der von den S-5 hart erkämpften, kleinen Erfolgsschritte gab es eine Bestandsgarantie.

Nach umfassenden Konsultationen legten die S-5 der GV im Frühjahr 2012 einen zweiten Resolutionsentwurf vor.¹⁸ Der Text enthielt eine Aktualisierung der Reformvorschläge von 2006 und lud den Rat dazu ein, der Generalversammlung über die Umsetzung seiner eigenen Präsidialnote und der neuen Empfehlungen zu berichten. Die Resolution betraf die Charta nicht und erforderte deshalb auch nicht deren Revision. Und mit Ausnahme der Einladung, bei den schlimmsten Verbrechen auf ein Veto zu verzichten, stiessen die Vorschläge inhaltlich auf fast einhellige Zustimmung. Der Entwurf polarisierte bezüglich der Frage, ob eine Resolution in der GV der richtige Weg sei. Er geriet trotz der Beteuerung, es handle sich um eine Reform des Hier und Jetzt, in den Interessengegensatz zur Erweiterung. Würde diese Resolution die ‚richtige‘ Reform fördern oder hindern? Die G-4, allen voran Deutschland, unterstützten die S-5. Aber nicht zuletzt dieses klare Bekenntnis der G-4 liess deren Gegner, die *Uniting for Consensus* (UfC), zu Gegnern des Vorgehens werden, während die afrikanische Gruppe zögerte.

Mit dem Argument, der Sicherheitsrat sei „Herr seiner eigenen Methoden“, bekämpften die P-5 die Initiative mit allen Mitteln. Sie erwirkten ein umstrittenes Rechtsgutachten des UNO-Rechtsdienstes, das für den Text eine absolute Zweidrittelmehr (129 Stimmen) forderte. Weit über 100 Staaten sicherten für die Abstimmung vom 16. Mai 2012 zwar ihre Ja-Stimme zu, doch das Risiko einer vergifteten Debatte über die erforderlichen Mehrheiten war gross. Die S-5 suchten keine David-gegen-Goliath-Konfrontation, zumal die Kooperation der P-5 auch nach einem Abstimmungssieg für die Umsetzung der Resolution entscheidend gewesen wäre. Der Schweizer Botschafter präsentierte deshalb am Abstimmungstag den Inhalt, nahm die GV zur Zeugin für das von den P-5 wäh-

¹⁸ UN Doc. A/66/L.42 Rev.2 vom 3. Mai 2012.

rend der Verhandlungen abgegebene Besserungsversprechen und zog den Text zurück.

Die Evaluation der Initiative ergab, dass es den S-5 nicht gelungen ist, die Arbeitsmethodenreform klar von der Erweiterungsfrage zu trennen. Zahlenmässig waren die S-5 auch *too small*, und schliesslich war die Zeit für eine mehr als punktuelle Reform des Rates von aussen im Arbeitsmethodenbereich nicht reif. Die S-5 hatten die erreichbaren Ziele erfüllt und machten einem neuen Projekt Platz.

Die Gründung der Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)

Seit Januar 2013 baute die Schweiz mit über 20 Partnerstaaten eine breitere Koalition auf: *The Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)*. ACT wurde am 2. Mai 2013 offiziell an der UNO vorgestellt und besteht momentan aus über 20 kleinen und mittleren Staaten, die sich zum Engagement für die Arbeitsmethoden bekennen, ohne zu den Wortführern der Erweiterung zu gehören.¹⁹ Ziele und Inhalt sind jenen der vormaligen S-5, von denen vier wieder mit an Bord sind, vergleichbar. Die Methode wurde aber angepasst: Die Gruppe funktioniert vermehrt als Plattform mit Teams, die in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und mit unterschiedlichen Mitteln Fortschritte zu einzelnen Themen anstreben. Grundsätzlich gibt es drei Stossrichtungen: Ein Team das sich primär mit Fragen der Transparenz und Kohärenz befasst, eines das sich mit der Interaktion zwischen Ratsmitgliedern und Nichtmitgliedern beschäftigt, sowie eine Gruppe, die sich in Fragen der Verantwortlichkeit engagiert, also bezüglich des Verhältnisses zwischen dem Sicherheitsrat und dem Internationalen Strafgerichtshof sowie zu Fragen der Vetobeschränkung.

Ein vielversprechender Anfang ist gelungen, der Weg dürfte steinig bleiben. Zentral ist deshalb, dass ACT auch gewählte Mitglieder des Sicherheitsrates stellt, momentan Jordanien und Chile, möglicherweise im Jahr 2014 noch mehr. Denn für einen Kulturwandel im Rat braucht es ein optimales Zusammenspiel zwischen den E-10, den Vektoren eines Wandels von Innen, dem aktiven Druck der Mitgliedstaaten, sowie der wachsenden Einsicht der P-5, dass der Einbezug weiterer Akteure sie in ihrer immer komplexeren Verantwortung entlastet.

¹⁹ Chile, Costa Rica, Estland, Finnland, Gabun, Irland, Jordanien, Liechtenstein, Malediven, Neuseeland, Norwegen, Papua Neuguinea, Österreich, Peru, Portugal, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Tansania, Ungarn und Uruguay.

III. Arbeitsmechanik im Alltag: Mut zur Innovation!

Im März 2013 publizierte Security Council Report eine von der Schweiz in Auftrag gegebene, umfassende Studie zu den Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates.²⁰ Deren wesentliche Schlussfolgerung ist jene, dass es keine lineare Entwicklung der Arbeitsmethoden gibt. Manchmal hängen Fortschritte von der politischen Konjunktur ab, manchmal von Persönlichkeiten im Rat. Ohne eigentliche Kodifikation werden Fortschritte aber stets „Reformen auf Wiederruf“ bleiben, wie es Helmut Volger in einem Artikel im Jahre 2010 nannte.²¹

Folgende Reformpisten könnten die Arbeit des UNO-Sicherheitsrates wesentlich relevanter gestalten:

Technologie, Wissenstransfer und Ressourcen

Während der Rat Friedensoperationen entsendet, die jährlich über 7 Milliarden Dollar verschlingen, verfügen einige seiner Mitglieder kaum über Email-Adressen mit angemessenen Sicherheitsstandards. Banal, aber entscheidend: Die Mitglieder des obersten Organs für Frieden und Sicherheit sind mit dem nötigen Werkzeug für ihre wichtige Aufgabe auszurüsten: einer sicheren technischen Grundausstattung, auch für die vertrauliche, ratsinterne Kommunikation; ein paar simplen Regeln für das *Hand-Over* der abtretenden Ratsmitglieder, insbesondere bei Übergabe der Ausschüsse; und Zusatzressourcen im UNO-Sekretariat, damit es die Mitglieder unterstützen und täglich mit aktuellen Informationen vom Feld bedienen kann, sowie rechtzeitig die erforderlichen Berichte erstellt. Die im Jahr 2010 von Grossbritannien angeregte Einführung systematischer Videokonferenzen mit den Missionen und eine neue *Website* des UNO-Sekretariats bedeuteten jüngst einen technischen Quantensprung. Weitere Schritte sind möglich und dringend nötig. Die Entlastung der Ratsmitglieder setzt Innovationskraft frei. Und moderne Hilfsmittel garantieren ein ausgeglicheneres *Level Playing Field* zwischen jenen, die immer da sind, und den – wie es ein indischer Botschafter einmal nannte – ‚Touristen‘ auf Zeit.

²⁰ *Security Council Report*, Security Council Working Methods: A Tale of Two Councils? March 2014 at www.securitycouncilreport.org.

²¹ Dazu der Artikel von *Volger*, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung, in: Vereinte Nationen, 5/2010, S. 202 ff.

Transparenz und Partizipation

Eine häufige Arbeitsmethodenforderung ist jene nach Erhöhung der Transparenz und des Einbezugs externer Akteure, seien es andere UNO-Mitgliedstaaten, betroffene Staaten oder Organisationen sowie die Zivilgesellschaft.

In den letzten Jahren liessen sich einige positive Entwicklungen beobachten und beeinflussen: Noch vor wenigen Jahren bildete die Präsentation des Monatsprogramms durch den Ratspräsidenten oder die -präsidentin an die Mitgliedschaft die Ausnahme, heute ist dies Standard. Auch was seine Sitzungsformate anbelangt, war der Rat innovativ und erfand sich den sogenannten *Informal Interactive Dialogue* für einen nicht formalisierten Austausch mit hohen Würdenträgern, zum Beispiel mit der Chefanklägerin des internationalen Strafgerichtshofs. Über die Frage, welches Sitzungsformat sich eignen könnte, ob man einzelne Sitzungen öffnen soll oder nicht, ob Nichtmitglieder des Rates das Wort und in welcher Reihenfolge ergreifen können, entbrennen allerdings häufig epische Debatten im Rat, die man viel häufiger über eine Abstimmung beenden müsste.

Eingeführt wurde auch ein monatliches *Wrap-up*, das allerdings noch zu wenig systematisch und substantiell genutzt wird. Ebenso sind die *Monthly Assessments* der jeweiligen Präsidentschaft, eine Chance für eine couragierte Analyse des vergangenen Monats, von sehr unterschiedlicher Qualität. Sie könnten eine wichtige Grundlage für den Jahresbericht des Sicherheitsrates, über dessen Schwäche in der Analyse seit Jahren diskutiert wird, bilden.

Ein politisch relevantes Fazit aus der Transparenzfrage bleibt schwierig und ambivalent, denn der Absurditäten gibt es einige: So war beispielsweise die viel gepriesene Erfindung des *Informal Interactive Dialogue* eine direkte Folge der Blockade des Rates über der Sri Lanka-Krise im Jahr 2009. Nach monatelangem Seilziehen und Zehntausenden von Toten gelang es, sich in einem Nebenraum zum Dialog zu treffen. Länder, die sich mit aller Kraft dafür eingesetzt hatten, riskierten, über der Freude am Durchbruch aus den Augen zu verlieren, dass der Rat zur Lösung der Krise nichts beitragen konnte.

Die ernüchterndste Erkenntnis unter dem Stichwort der Transparenz und der Partizipation ist aber jene, dass sich der Sicherheitsrat von der Vorstellung, dass Aussenstehende einen nützlichen Beitrag zu einem Beschluss leisten könnten, seien es betroffene Staaten, Truppensteller oder die Zivilgesellschaft, offenbar fast vollständig verabschiedet hat. Das Produkt einer offenen Debatte, an der sich Drittstaaten oder Betroffene beteiligen können, wird bspw. in der Regel verabschiedet, nachdem alle Ratsmitglieder gesprochen haben, noch bevor sich der erste Aussenstehende zu Wort melden kann. Dies macht die eigentliche Debatte irrelevant und ist eine ungenutzte Chance. Unter dem Stichwort Transparenz und Partizipation gibt es aktuellerweise also erhebliches Verbesserungspotenzial.

Macht der Präsidentschaft

Persönlichkeiten können im Rat buchstäblich die Welt bewegen. Am meisten Gestaltungsmacht bietet dafür die Präsidentschaft. Gemäss provisorischer Geschäftsordnung liegt die Vorbereitung des Programms im Ermessen der Ratsführung. Die Präsidentschaft beeinflusst die eben erörterten Fragen der Transparenz und der Partizipation ganz erheblich. Der Vorsitz kann über den Einbezug betroffener Länder, externer Expertise oder über die Rednerliste entscheiden. Und führen Versuche der Innovation manchmal zu epischen Diskussionen, so lohnt es sich bisweilen, eine prozedurale Abstimmung zu riskieren, für die die Charta kein Vetorecht vorsieht. Besteht vonseiten des Vorsitzes ein Wille, findet sich immer eine adäquate Form für den Austausch, nötigenfalls mit Kreativität: So traf der neuseeländische Präsident während des Genozids in Ruanda im April 1994 jeden Morgen die Organisation ‚Ärzte ohne Grenzen‘ und informierte im Anschluss daran den Rat. Auch die statische Kultur der Debatte kann die Präsidentschaft bekämpfen, indem sie die Interaktion fördert und dafür sorgt, dass das Resultat nicht bereits vor der ersten Stellungnahme verabschiedet wird.

Aber auch Nichtmitglieder haben eine Verantwortung: Während die Botschafterinnen und Botschafter in tausenden von Stunden in den Erweiterungsdebatten die immer gleichen Positionen vertraten und vertreten, nimmt kaum je ein Missionschef oder eine Missionschefin Anfang oder Ende Monat aktiv an der Diskussion mit dem Vorsitz des UNO-Sicherheitsrates teil, um mit konkreten Vorschlägen direkt Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Evaluation der Arbeit zu nehmen.

Arbeitsteilung: New Deal zwischen E-10 und P-5

Stärker noch als die Transparenzdefizite nach aussen hat sich in den letzten Jahren die Arbeitsverteilung im Rat selber negativ ausgewirkt. Während gewählte Ratsmitglieder früher die Federführung bei einzelnen Konflikten übernahmen und dabei international eine Rolle spielen konnten – man denke an Norwegen im Nahen Osten –, werden heutzutage praktisch alle Resolutionen von den permanenten Mitgliedern, meist von Frankreich oder Grossbritannien, betreut. Beschlussvorlagen werden zunächst unter den P-5 zirkuliert und verhandelt; die Gewählten sehen diese häufig erst kurz vor der Verabschiedung zum ersten Mal offiziell. Umgekehrt übernehmen die P-5 keine Vorsitze der arbeitsaufwändigen Ausschüsse, beschliessen aber unter sich, wem sie diese jeweils für ein Jahr zu teilen wollen. Die Gewählten werden somit zu überarbeiteten Statisten und weichen auf Nischenbeiträge aus. Diese Entwicklung wäre nicht möglich gewesen, wenn die E-10 ihre Entmachtung nicht zugelassen hätten. Zu siebt können sie

einen Beschluss boykottieren. Die Interessenlage der Staaten scheint aber so komplex, dass es kaum je zur Solidarisierung der E-10 im Arbeitsmethodenbereich kommt. Und interessanterweise konnte auch die starke Ratskonstellation im Jahr 2011, mit Deutschland, Indien, Brasilien, Nigeria und Südafrika, also fast allen politischen Schwergewichten, an dieser Machtordnung nichts ändern.

Zwischen Gewählten und Permanenten braucht es eine neue Partnerschaft. Die aktuelle Arbeitsverteilung wurde zu einer Kultur der Selbstverständlichkeit. Das muss nicht so sein: Frankreich baute 2005 den Ausschuss zu ‚Kinder in bewaffneten Konflikten‘ als dessen Vorsitz hervorragend auf, und Deutschland leistete in den Jahren 2011/2012 ausgezeichnete Arbeit bei der Federführung zu Afghanistan. Und im laufenden Jahr gelang es Jordanien, Australien und Luxemburg, eine wichtige Resolution zu Syrien vorzuschlagen.

Gefragt ist ein Kulturwandel über der Erkenntnis, dass eine Partnerschaft im Interesse aller sowie der Organisation liegt. Der Rat muss sich die Bürde auferlegen, in einem beschwerlichen Prozess, wie in Regierungen oder Parlamenten, die Geschäftsverteilung fair auszuhandeln und allenfalls darüber abzustimmen. Die Konsenskultur der letzten Jahre ist begrüßenswert, manchmal bedeutet sie aber Stillstand. Und in Verfahrensfragen, wo die Charta bewusst auf das Vetorecht verzichtete, wäre eine Abstimmung manchmal heilsam. Die E-10 können ihr *Leadership*-Potenzial besser ausschöpfen. Sie schulden der Generalversammlung, die sie wählt, den Willen, Verantwortung in Länderkontexten zu übernehmen, um den oft seit Jahren ungelösten Konflikten frische Impulse zu verleihen.

Holistisches Konfliktverständnis

Fragt man Leute auf der Strasse, was sie sich unter dem UNO-Sicherheitsrat vorstellen, so assoziieren praktisch alle diesen mit Sanktionen oder militärischer Intervention. Und dass ein gesamtes Kapitel der Charta den *soft tools* gewidmet ist, scheinen auch seine Mitglieder gerne zu vergessen. Dabei hätte der Rat zahlreiche wirksame Instrumente zur Hand. Er kann Empfehlungen abgeben, als Mediator auftreten, er kann warnen oder sogar selber vor Ort reisen, als Gesamtrat oder mit einer Gesandtschaft, um mit den Konfliktparteien zu verhandeln. In den 90er Jahren informierte der Generalsekretär oder sein Sekretariat den Rat täglich über aktuelle Krisen. Die Briten versuchten im November 2010 mit der Einführung eines sogenannten *Horizon Scanning*, einem monatlichen Briefing über eskalierende Krisen durch das politische Departement, wieder ein *Early-Warning*-Instrument einzuführen. Einige gewählte Mitglieder, darunter Bosnien und Herzegowina oder Brasilien, setzten das *Horizon Scanning* im Jahr 2011 mutig auf ihre Präsidentschaftsagenden. Mehrere P-5 setzten sich aber dafür ein, dem Instrument mit rigiden Agenden seine Wirkung zu nehmen. In jüngerer Zeit

wurde es kaum mehr benutzt. Dessen Abschaffung ändert allerdings nichts am Umstand, dass eine solide Konfliktpräventionsarbeit ein glaubwürdiges *Early Warning*-Instrument voraussetzen würde. Nicht alle Ratsmitglieder, insbesondere die Kleineren, verfügen über effiziente Geheimdienste oder ein grosses Netz an Botschaften, die sie aus der ganzen Welt mit zuverlässiger Hingergrundinformation beliefern können. Eine ganz wesentliche Rolle könnte diesbezüglich auch die Zusammenarbeit mit dem UNO-Generalsekretär spielen. Er kann gemäss Art. 99 der UN-Charta den Sicherheitsrat jederzeit auf Krisen hinweisen und eine Diskussion anregen. Im Zusammenspiel zwischen dem Rat und dem UNO-Sekretariat liegt für die Krisenprävention ungenutztes Potenzial, angefangen beim monatlichen Austausch mit dem Generalsekretär, der einem offenen Ideenaustausch über aktuelle Krisen dienen sollte.

Der Umgang mit den komplexen Konflikten unserer Zeit ist eine zentrale Herausforderung für die Methodik. Der Rat handelt meist zu spät, zu wenig umfassend, und bekundet Mühe, in mehren Krisen gestaltend durchzugreifen und die weltweit verfügbare Expertise rasch und optimal einzubeziehen. Die Charta lässt ihm auf der Basis von Art. 29 weitgehend freie Hand, sein Instrumentarium zu verfeinern, was der Rat in der Vergangenheit mit der Bildung zahlreicher Arbeitsgruppen innovativ nutzte. Ein nächster Schritt ist nun reif. Das Sanktionssystem wirkt, in der Logik seiner Natur, primär strafend. Anderen Instrumenten, beispielsweise den *Peacebuilding*-Konfigurationen, fehlt der Biss. Überlegenswert wäre ein Ansatz, bei dem der Rat Ländersituationen über seine Subsidiärorgane holistischer angehe und punitive und fördernde Ansätze verbinden würde: *Carrots and Sticks*. Solche Länder-Ausschüsse könnten mit Mechanismen ausgestattet werden, welche die Durchlässigkeit für Expertise von aussen fördert. Sie stünden dem Rat beratend zur Seite und garantierten ein Monitoring der Umsetzung seiner Beschlüsse, dank dem sich der Rat vermehrt auf seine strategische Aufgabe konzentrieren könnte.²²

²² Vgl. dazu auch *Keating (2011)*, *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*, in: Friedrich Ebert Stiftung, *Focus on the UN Security Council*. New York.

Keine Rechte ohne Pflichten

Das Veto war wohl ursprünglich als Notbremse konzipiert, damit sich die Weltmächte nicht plötzlich im Feld gegenüberstehen. Das ist nachvollziehbar. Aus der Ratio der Charta scheint es aber ebenso logisch, dass es in Situationen, zu deren Vermeidung der Rat überhaupt erst geschaffen wurde, nicht verwendet werden sollte: in Fällen von Genozid und schlimmsten Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Frankreich schlägt einen *Code of Conduct* für die Ausübung des Vetos vor. Auch die anderen P-5 sollten sich der Initiative anschließen und sich zum Selbstverzicht in den schwersten Konfliktfällen durchringen. Deren Parlamente und Zivilgesellschaften müssten sie in diese Richtung lenken. Und will der Sicherheitsrat für weitere Jahrzehnte relevant bleiben, muss er seinen Mitgliedern für die Rechte und Privilegien, die er ihnen verleiht, Verantwortlichkeiten auferlegen und sie zur Rechenschaft ziehen, wenn sie diesen nicht nachkommen.

IV. Schlussfolgerung: Vom Kulturwandel zur Strukturreform?

Zurück zur Gretchenfrage: Wie wird der Rat, knapp 70 Jahre nach seiner Gründung, repräsentativer, partizipativer, transparenter und effizienter? Wie kann er der ersten Krise in der multilateralen Sicherheitsgouvernanz begegnen? Kein Zweifel, eine Strukturreform ist notwendig. Moderne Arbeitsmethoden bilden ein zentrales Element dieses Wandels, der hier und jetzt beginnen muss. Sie umfassen sowohl die Transparenz und Inklusivität gegenüber anderen Staaten und *Stakeholders* als auch das adäquate Management der Krisen selber. Denn wenn Staaten Teile supranationaler Gebilde mit innerstaatlichen Bruchlinien und transnationalen Interessengruppen werden, muss der Sicherheitsrat seine Instrumente und Methoden weiter entwickeln, um adäquat auf diese disparaten Entwicklungen reagieren zu können. Und obwohl die Charta unter fundamental anderen globalen Parametern entstand, schrieb sie eine prospektive Vision fest, die es der internationalen Gemeinschaft erlaubt, schrittweise die multilaterale, politische Gouvernanz anzupassen. Diese Schritte umfassen ebenso zentral technische Neuerungen wie fundamentale politische Fragen. Und alle Fortschritte bedingen eine neu definierte Partnerschaft zwischen den Permanenten, die ihre Bürde vermehrt zusammen mit anderen schultern, den Gewählten, die häufiger *Leadership* ausüben, und den Nichtmitgliedern, die von der Rolle der kritischen Beobachter zu aktiv Beteiligten wechseln. Vielleicht bildet dieser Kulturwandel von innen erst den entscheidenden Katalysator zur grundlegenden Strukturreform über eine Revision der Charta.

Der UNO-Generalsekretär bringt es im eingangs zitierten Interview auf den Punkt: Erforderlich ist letztlich ein starker politischer Wille des Sicherheitsrats auf der Basis der Solidarität und der Menschlichkeit.²³

²³ <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/25/u-n-secretary-general-ban-ki-moon-talks-about-a-world-in-crisis/>.