

# Die Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats – eine Bilanz nach zwei Jahrzehnten<sup>1</sup>

Helmut Volger

Für eine Strukturreform des Sicherheitsrats, d.h. der Änderung der Zahl seiner ständigen und nichtständigen Mitglieder, gibt es für die nächsten Jahre wegen der mangelnden Einigkeit der UN-Mitgliedstaaten kaum realistische Chancen.

Anders sieht es mit informellen Reformen des Rats aus, die seine Arbeitsmethoden betreffen: Hier hat seit 1993 eine Reihe von Reformschritten stattgefunden, die der Rat selbst vorgenommen hat, und zwar in Form einer informellen Neuinterpretation bzw. einer veränderten praktischen Anwendung seiner Geschäftsordnung, der „Vorläufigen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats“ (Provisional Rules of Procedure of the Security Council) (UN Doc. S/96/Rev.7(1983)), im folgenden kurz „Geschäftsordnung“ genannt.

Ihre schriftliche Form fanden und finden diese informellen Reformschritte in „Mitteilungen“ und „Erklärungen“ des Ratspräsidenten<sup>2</sup> (Notes and Statements of the President of the Security Council), juristisch gesehen sind das formelle Entscheidungen des Sicherheitsrats, deren Text durch den Rat Wort für Wort gebilligt und durch den Präsidenten bekannt gemacht wird – bei den „Mitteilungen“ mit der Formulierung „The Members of the Council welcome/agree ...“, bei den „Erklärungen“ mit der Formulierung „At the ... meeting of the Security Council ... the President ... made the following statement on behalf of the Council: The Security Council notes/recalls/agrees/reaffirms/ recognizes/emphasizes ...“.

Mit den „Mitteilungen“ und „Erklärungen“ des Ratspräsidenten wurde dabei oft nachträglich – manchmal erst nach Jahren – durch den Rat im Konsens eine Praxis bestätigt, die zuvor erst einzelne und dann zunehmend mehr Ratsmitglieder praktiziert hatten. Vorbereitet wurden die Reformschritte durch eine im Juni 1993 vom Rat gegründete „Informelle Arbeitsgruppe für Dokumentation und andere Verfahrensfragen“

---

<sup>1</sup> Überarbeitete Fassung des Referats, das der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2010 gehalten hat.

<sup>2</sup> Vgl. zu den Presidential Statements: *Stefan Talmon*, The Statements of the President of the Security Council, in: *Chinese Journal of International Law*, Vol. 2 (2003), S. 419-465.

(Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions). Sie war es auch, auf deren Vorarbeit sich der Rat bei der Formulierung der präsidentiellen „Mitteilung 2006/507“ (UN Doc. S/2006/507 vom 19.7.2006) stützte, in der die bis dahin einzeln gebilligten Reformschritte in den Arbeitsmethoden in einer Art Katalog zusammengefaßt, ihre Funktion erläutert und ihre Anwendung bekräftigt wurden. Damit stellt die „Mitteilung 2006/507“ eine Art Ergänzung zur Geschäftsordnung des Rats dar.

Angeregt wurden die Reformschritte in Bezug auf die Arbeitsmethoden des Rats zum einen durch die 1993 eingesetzte Arbeitsgruppe der Generalversammlung zur Reform des Sicherheitsrats (UN Doc. A/RES/48/26 vom 3.12.1993), die neben Vorschlägen zur Strukturreform auch solche zur Reform seiner Arbeitsmethoden vorlegte,<sup>3</sup> durch Initiativen von nichtständigen Ratsmitgliedern, die sich für eine frühere Einbeziehung der Nichtmitglieder des Sicherheitsrats in seine Entscheidungsfindung und für eine bessere Information der Öffentlichkeit über die Arbeit des Rats<sup>4</sup> stark machten, sowie durch Initiativen einzelner ständiger oder nichtständiger Ratsmitglieder.<sup>5</sup>

Die Hauptkritik der UN-Mitgliedstaaten an der Arbeitsweise des Sicherheitsrats Anfang der 90er Jahre richtete sich gegen die mangelnde Transparenz seiner Arbeit.<sup>6</sup> Zwar hielt der Rat – wie in Regel 48 seiner Geschäftsordnung vorgesehen – die überwiegende Zahl seiner *formellen Sitzungen* öffentlich ab, *nichtöffentliche formelle Sitzungen* („closed meetings“ oder „private meetings“ genannt), die es nach der Geschäftsordnung auch gibt, u.a. zur Wahl des UN-Generalsekretärs, fanden nur selten statt.

<sup>3</sup> So z.B. das Arbeitspapier der Arbeitsgruppe vom 29. Mai 1997 (UN Doc. A/AC.47/1997/CRP.8), das sich mit den seit 1993 eingeführten Verbesserungen der Arbeitsmethoden beschäftigt und weitere Reformen vorschlägt.

<sup>4</sup> So z.B.: Position paper on working methods of the Security Council, 22 December 1997, UN Doc. A/53/47, Appendix XIV, Annex I und II, S. 57-60, auch veröffentlicht in: [www.globalpolicy.org/security/docs/memo1297.htm](http://www.globalpolicy.org/security/docs/memo1297.htm).

<sup>5</sup> So z.B. die Initiative Großbritanniens im Oktober 1994 zur Einführung von Unterrichtungen (briefings) der Nichtmitglieder des Rats nach informellen Konsultationen. Vgl. dazu: Security Council Report: Special Research Report 2007 No. 3: Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness. Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007, S. 4f., [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.3506555/k.DA5E/Special\\_Research\\_ReportbrSecurity\\_Council\\_Transparency\\_Legitimacy\\_and\\_Effectivenessbr18\\_October\\_2007\\_No\\_3.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.3506555/k.DA5E/Special_Research_ReportbrSecurity_Council_Transparency_Legitimacy_and_Effectivenessbr18_October_2007_No_3.htm).

<sup>6</sup> Vgl. z.B. die Zusammenfassung der Kritik der UN-Mitgliedstaaten, die sie während der 49. Sitzung der Generalversammlung 1994 in Bezug auf die mangelnde Transparenz der Arbeit des Sicherheitsrats geäußert hatten, in einem Text des UN-Sekretariats: Paper Prepared by the Secretariat on the Views Expressed by Member States During the Forty-Ninth Session of the General Assembly, UN Doc. A/AC.247/3 vom 6.1.1995, abgedruckt in: UN Doc. A/49/965 vom 18.9.1995, S. 23-38, hier S. 23-24.

Die *formellen Sitzungen* dienten jedoch zu diesem Zeitpunkt überwiegend der Verabschiedung („adoption“) von Beschlüssen in Form von Resolutionen und waren oft relativ kurz.

Sie wurden vorbereitet in einem Sitzungsformat, das in der Geschäftsordnung gar nicht vorgesehen ist und das nach Auffassung der ständigen Ratsmitglieder auch keine eigentliche „Sitzung des Rats“ darstellt, nämlich in *nichtöffentlichen, „informellen Plenar-Konsultationen“* der Mitglieder des Rats („closed informal consultations of the whole“, oft auch nur als „informal consultations“, „informals“ oder „consultations“ bezeichnet.<sup>7</sup>

Es handelt sich formal um private Treffen aller 15 Ratsmitglieder unter dem Vorsitz des Ratspräsidenten, der jedes Ratsmitglied vorab über Zeitpunkt, Ort und Tagesordnung des Treffens informiert. Im Unterschied zu den *formellen öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen* wird in den *informellen Konsultationen* kein Protokoll geführt und danach kein Communiqué oder sonstiger schriftlicher Bericht veröffentlicht. Nichtmitglieder des Rats können nicht teilnehmen.

Um deutlich zu machen, daß es sich dabei nicht um Ratssitzungen handelt, fanden und finden die informellen Konsultationen nicht im Saal des Sicherheitsrats (Security Council Chamber) statt, sondern in einem angrenzenden Raum, dem „Konsultationsraum“ (Consultations Room), der 1974 für diesen Zweck gebaut wurde und über die technischen Einrichtungen für die Simultanübersetzung in die Amtssprachen der UNO verfügt.

Diese *informellen Konsultationen* des Rats, die von strikter Vertraulichkeit gekennzeichnet waren, in denen aber die wichtigen Beschlüsse des Rats zu Friedensmissionen und Sanktionen vorbereitet wurden, überwogen in den frühen 90er Jahren bei weitem die Zahl der formellen Sitzungen: 1991 betrug das Zahlenverhältnis 115 zu 53, 1992 188 zu 133, 1993 253 zu 171.<sup>8</sup>

Dabei wurde bei dieser Zählung noch nicht berücksichtigt, daß den informellen „Plenarkonsultationen“ des Rats fast immer informelle Konsultationen der P2 (USA und Großbritannien), der P3 (P2 + Frankreich) und der P5 (P3 mit China und Rußland) vorausgingen. Die Entscheidungsfindung des Rats fand – so der Eindruck der Nichtmitglieder des Rats,

---

<sup>7</sup> Zur Terminologie der Sitzungsformen: die UN-Terminologie-Datenbank „UNTERM“ (<http://unterm.un.org>) und das vom Außenministerium von Singapur im Januar 2004 im Internet veröffentlichte „Glossary of Meetings of the United Nations Security Council“, [www.mfa.gov.sg/unsc/unsc\\_html](http://www.mfa.gov.sg/unsc/unsc_html).

<sup>8</sup> Zahlen nach: *Global Policy Forum*, Tables and Graph on Number of Security Council Meetings and Consultations: 1988-2008, New York 2008, [www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/Tables\\_and\\_Charts/mtngsconsults.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Z/Tables_and_Charts/mtngsconsults.pdf).

der Medien und der Öffentlichkeit – hinter verschlossenen Türen statt und war nicht transparent, sondern trug Züge von Geheimdiplomatie.<sup>9</sup>

Deshalb bezogen sich die ersten Reformforderungen und die dann erfolgten ersten Reformschritte vor allem auf eine bessere Information über die *informellen Konsultationen*: 1994 stimmte der Rat zu, die Termine für informelle Konsultationen in dem allen zugänglichen „Journal der Vereinten Nationen“ (Journal of the United Nations, <http://www.un.org/en/documents/journal.asp>), im folgenden als UN-Journal bezeichnet, zu veröffentlichen, wobei jedoch nur der Zeitpunkt und das formale Thema genannt wurden; dieser formale Hinweis wurde 1995 durch konkretere Angaben ersetzt.

Ebenfalls 1994 stimmte der Rat zu, in den informellen Konsultationen diskutierte *Resolutionsentwürfe* allen UN-Mitgliedern zugänglich zu machen, sobald sie als Entwurf („in blue“) gedruckt vorlagen (UN Doc. S/1994/ 230 vom 28.2.1994). Es sollte noch weitere fünf Jahre, bis Dezember 1999, dauern, bis der Rat sich einverstanden erklärte, den Nichtmitgliedern des Rats Resolutionsentwürfe bereits zugänglich zu machen, sobald sie in den informellen Konsultationen eingebracht wurden (UN Doc. S/1999/1291 vom 30.12.1999).

Die im ersten Halbjahr 1994 in Richtung auf eine bessere Information über die informellen Konsultationen ergriffenen ersten Schritte reichten vielen Mitgliedstaaten jedoch nicht aus: Das ständige Mitglied des Sicherheitsrats Frankreich machte sich in einer bemerkenswert kritischen Denkschrift (Aide-mémoire) zu den Arbeitsmethoden des Rats<sup>10</sup> zum Sprecher des allgemeinen Unmuts: “Many delegations believe that the workings methods of the Security Council should allow for greater transparency”. Auf Initiative Frankreichs hin kam es im Dezember 1994 zur ersten *öffentlichen Sitzung des Rats zum Thema seiner Arbeitsmethoden*, welche die französische Denkschrift zum Thema hatte und an der mit Zustimmung des Rats eine Reihe weiterer Staaten mit Redebeiträgen teilnahm. Frankreich bekräftigte in der Debatte seine Kritik an der Dominanz nichtöffentlicher informeller Konsultationen in der Entscheidungsfindung des Rats: “I should note that informal meetings are not even real Council meetings at all ... Yet it is in these meetings that all the Council’s work is carried out.” (UN Doc. S/PV.3483 vom

<sup>9</sup> So z.B. die Kritik von UN-Botschafter Luis Fernando Jaramillo (Kolumbien) bei einer vom Global Policy Forum zusammen mit dem NGO Network on Global Governance veranstalteten Konferenz im Mai 1994 über die Reform des Sicherheitsrats, [www.globalpolicy.org/security/conf94/jaramillo.htm](http://www.globalpolicy.org/security/conf94/jaramillo.htm).

<sup>10</sup> United Nations – General Assembly – Security Council, Letter dated 9 November 1994 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. A/49/667-S/1994/1279, 11 November 1994, Annex: Aide-mémoire concerning the working methods of the Security Council.

16.12.1994, 2). Frankreich forderte deshalb, mehr Gebrauch von *öffentlichen Sitzungen* (open meetings) zu machen, um den Informationsfluß und den Meinungs austausch zwischen den Ratsmitgliedern und den übrigen UN-Mitgliedstaaten zu verbessern.

Der Rat legte sich als Ergebnis der Debatte in Form einer „Erklärung“ des Präsidenten (UN Doc. S/PRST/1994/81 vom 16.12.1994) darauf fest, mehr Gebrauch von *öffentlichen Sitzungen* zu machen, und sie nicht nur zur Beschlußfassung (adoption) von Resolutionen einzusetzen: Als erstes neues Format in diesem Zusammenhang richtete der Rat breit angelegte „*Aussprachen*“ (debates) ein. Zunächst wurden diese im Arbeitsprogramm des Rats als „*Orientierungsaussprachen*“ (orientation debates) bezeichnet, bekamen sie später bekamen sie den Namen „*Öffentliche Aussprachen*“ (open debates) oder auch „*Thematische Aussprachen*“ (thematic debates). Sie dienten und dienen vor allem der Diskussion breiterer Themenaspekte wie z.B. „Kinder und bewaffnete Konflikte“ oder „Schutz der Zivilbevölkerung“.

Als weitere Form der öffentlichen Sitzungen entwickelte sich die thematisch begrenzte „*Aussprache*“ – im Arbeitsprogramm des Rats schlicht als „*debate*“ bezeichnet – über einen politischen Konflikt, ein Land oder eine Friedensmission und schließlich wurden als dritte neue Form „*Unterrichtungen*“ (briefings) eingeführt, bei denen sich der Rat öffentlich durch Experten aus dem Sekretariat und anderen UN-Organisationen über einen Konfliktgegenstand informieren läßt. Im Dezember 1999 bestätigte der Rat in einer „Mitteilung“ (UN Doc. S/1999/1291 vom 30.12.1999) diese drei Formate öffentlicher Ratssitzungen. Alle drei Formate spielen nach wie vor eine wichtige Rolle in der Arbeit des Sicherheitsrats. Dabei tauchen die oben erwähnten Bezeichnungen zwar nicht im UN-Journal auf ([www.un.org/en/documents/journal.asp](http://www.un.org/en/documents/journal.asp)), aber im monatlichen *Arbeitsprogramm* (programme of work), das der Ratspräsident veröffentlicht (verfügbar über das NGO-Link [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org)).

Ebenso wichtig wie die Möglichkeit der Nichtmitglieder des Rats, in öffentlichen Ratssitzungen ihre Standpunkte zu verdeutlichen, war für sie die ausreichende Information über Texte und Diskussionsergebnisse der informellen Konsultationen: Im Oktober 1994 stimmten die Ratsmitglieder erstmalig zu, daß der (britische) Ratspräsident die Nichtmitglieder in mündlichen Unterrichtungen (briefings) in groben Zügen über den Verlauf informeller Konsultationen informierte.<sup>11</sup> Erst 1999 jedoch gestanden die Ratsmitglieder in der schon erwähnten „Mitteilung S/1999/1291“ dem

<sup>11</sup> Vgl. Security Council Report ... (s. Fn 5), S. 4.

Ratspräsidenten generell zu, in seinen Unterrichtungen (briefings) „substantiell und detailliert“ über den Verlauf der informellen Konsultationen zu informieren.

Großer Unmut über die mangelnden Einflußmöglichkeiten auf die Mandate für Friedensmissionen herrschte vor allem bei den potentiellen Truppenstellerstaaten (troop-contributing countries – TCCs) und den am jeweiligen Konflikt beteiligten Staaten. Um hier Abhilfe zu schaffen, machte der Rat in mehreren Etappen Zugeständnisse: 1994 richtete er regelmäßige Treffen von TCCs mit Mitgliedern des Rats und Sekretariatsmitarbeitern ein. Im Jahr 1999 bekräftigte der Rat in der erwähnten Mitteilung S/1999/1291 seine Praxis, in nichtöffentlichen formellen Sitzungen mit Beteiligung der Konfliktparteien und aller interessierten Staaten Unterrichtungen und Aussprachen zu politischen Konflikten durchzuführen, und im Jahr 2001 bekräftigte der Rat in Resolution 1353 (UN Doc. S/RES/1353(2001) vom 13.6.2001), daß vor wichtigen Entscheidungen über Friedensmissionen *nichtöffentliche formelle Sitzungen des Rats mit TCCs* durchzuführen seien. Heute bilden die „nichtöffentlichen Aussprachen“ (private debates/private meetings) über politische Konflikte und die *nichtöffentlichen Sitzungen mit truppenstellenden Ländern* ((private) TCC meetings) einen wichtigen Teil im Arbeitsprogramm des Rats.

Diese *nichtöffentlichen Ratssitzungen mit TCCs* nehmen dabei eine Mittelstellung ein zwischen den vertraulichen informellen Konsultationen, an denen kein Nichtmitglied des Rats teilnehmen kann, und den öffentlichen Ratssitzungen: Nur eingeladene Nichtmitglieder können teilnehmen, es wird nur ein kurzes Kommuniqué über die nicht-öffentliche Sitzung veröffentlicht, das Wortprotokoll ist nur den Sitzungsteilnehmern zugänglich. Der politische Status der TCCs wurde also von den P5 gezielt dadurch aufgewertet, daß man die TCCs an vertraulichen Sitzungen des Rats teilnehmen läßt.

Auf der Ebene der symbolischen Politik bedeuten der vermehrte Einsatz öffentlicher Sitzungen, die Einbeziehung von Nichtmitgliedern des Rats in nicht-öffentliche formelle Sitzungen und die bessere Information der UN-Mitgliedstaaten über die informellen Konsultationen des Rats, daß die ständigen Ratsmitglieder offenbar mehr Transparenz und mehr Bereitschaft zur Beteiligung anderer Staaten demonstrieren möchten.

Andererseits wenden viele Kritiker zu Recht ein, daß im dem Maße, wie Sitzungsformen des Rats öffentlicher werden und/oder mehr UN-Mitglieder an ihnen teilnehmen können, sich oft die relevanten Entscheidungsprozesse in kleinere Gruppen wie „Freundesgruppen“ und „Kontaktgrup-

pen“ und in P2-, P3- und P5-Treffen verlagern sowie auf die Experten-ebene der politischen Koordinatoren der 15 Ratsmitglieder.<sup>12</sup>

Wie groß der Unmut der nichtständigen Ratsmitglieder über die Verlagerung der relevanten Entscheidungen in kleinere informelle Gremien werden kann, macht exemplarisch eine Mitteilung des Ratspräsidenten vom 17. Februar 1999 deutlich: “The drafting of the resolutions and statements by the President of the Council should be carried in a manner that will allow adequate participation of all members of the Council ... sufficient time should be allowed for consultations of all members of the Council and for their own considerations of the drafts ...” (UN Doc. S/1999/165 vom 17.2.1999).

Von großer Bedeutung für die Frage der Transparenz und der demokratischen Legitimation des Sicherheitsrats war und ist die Einbeziehung der *nichtstaatlichen Organisationen* (Non-Governmental Organizations – NGOs). Offiziell gibt es beim Sicherheitsrat im Unterschied zum Wirtschafts- und Sozialrat, bei dem sich NGOs auf der Grundlage von Art. 71 UN-Charta akkreditieren und mit abgestuften Beteiligungsrechten an Sitzungen teilnehmen können, keine derartigen Regelungen für die Teilnahme von NGOs an Ratssitzungen; zum einen wohl, weil die UN-Charta in dieser Hinsicht keine Vorgaben macht, zum anderen, weil die ständigen Ratsmitglieder sich gegen die Teilnahme von NGOs an Entscheidungsprozessen des Rats sträuben.

So gelang es erst im Zuge der hier beschriebenen Bemühungen um eine Reform der Arbeitsmethoden des Rats seit den frühen 1990er Jahren, den NGOs informelle Zugangsmöglichkeiten zum Rat zu eröffnen.<sup>13</sup>

Die früheste und zweifellos nach wie vor wichtigste Form der informellen Interaktion zwischen NGOs und Rat bilden die „*Treffen nach der Arria-Formel*“, so die offizielle Übersetzung des englischen Begriffs „*Arria Formula Meeting*“).<sup>14</sup> Benannt nach dem venezolanischen UN-Botschafter Diego Arria, der als Ratspräsident 1992 diese informelle Sitzungsform entwickelte, stellen die Treffen nach der Arria-Formel *informelle Treffen von Ratsmitgliedern* und nicht Ratssitzungen dar. Sie bieten Mitgliedern des Rats die Gelegenheit, NGO-Vertreter, nationale Politiker, Experten und Vertreter von Nichtmitgliedern des Rats in einem informellen und vertraulichen Rahmen zu treffen.

---

<sup>12</sup> Vgl. Security Council Report ... (s. Fn 5), S. 12.

<sup>13</sup> Vgl. dazu James Paul, NGO Working Group on the Security Council, Global Policy Forum, New York 2004, [www.globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council/ngo-working-group-on-the-security-council/185-general.html](http://www.globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council/ngo-working-group-on-the-security-council/185-general.html).

<sup>14</sup> Vgl. James Paul, The Arria Formula. Revised Version, October 2003, [www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40088.html](http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40088.html).

Einladung und Vorsitz übernimmt bei den Treffen nach der Arria-Formel ein beliebiges Ratsmitglied nach informeller Abstimmung mit dem Ratspräsidenten. Die Treffen finden in räumlicher Distanz zu den Ratsräumen in einem der übrigen Konferenzräume der UNO statt, es wird kein Protokoll geführt, die Treffen werden nicht im UN-Journal angekündigt. Sie werden jedoch den Ratsmitgliedern rechtzeitig vom Ratspräsidenten schriftlich mitgeteilt, wann immer sie organisiert werden. Der Ratspräsident achtet darauf, keine anderen Sitzungen anzusetzen, wenn Treffen nach der Arria-Formel geplant sind und trotz ihres informellen Charakters werden die Treffen vom Sekretariat mit vollen Übersetzungsmöglichkeiten ausgestattet. So sind die Treffen nach der Arria-Formel eine interessante Mischung von Formalität und Informalität.

Seit ihrer Einrichtung erfreuen sich die Treffen nach der Arria-Formel großer Beliebtheit bei den nicht-ständigen Ratsmitgliedern, aber auch bei NGOs und Nichtmitgliedern des Rats. Sie finden nahezu jeden Monat statt: So fanden nach einem Bericht des Sicherheitsrats aus dem Jahr 2002 von 1993-2000 über 70 Treffen nach der Arria-Formel statt, 2001 waren es beispielsweise 11, darunter 6 mit NGO-Vertretern.<sup>15</sup> Wie wichtig die Treffen nach der Arria-Formel für den Rat inzwischen geworden sind, kommt auch in der schon erwähnten grundlegenden „Mitteilung 2006/507“ (UN Doc. S/2006/507 vom 19. Juli 2006) zum Ausdruck: “The members of the Security Council intend to utilize ‘Arria-formula’ meetings as a flexible and informal forum for enhancing their deliberations. To that end, members of the Security Council may invite on an informal basis any Member State, relevant organization or individual to participate in ‘Arria-formula’ meetings.” (Ziffer 54)

Daneben entwickelten der Sicherheitsrat und die NGOs weitere Formen der Zusammenarbeit: So traf sich 1994 während der Ruanda-Krise der Ratspräsident täglich mit NGOs und übermittelte ihre Informationen und Standpunkte den übrigen Ratsmitgliedern in den anschließenden informellen Konsultationen. Ab 1997 entwickelte sich die Praxis, daß die Ratspräsidenten sich regelmäßig zu Unterrichtungen (briefings) mit einer zu diesem Zweck gegründeten Arbeitsgruppe von NGOs treffen. Darüber hinaus trifft sich diese NGO-Arbeitsgruppe auch mit den Botschaftern einzelner Ratsmitglieder. Pro Monat finden drei bis vier derartige Sitzungen statt, so gab es z.B. 2008 37 derartige Treffen.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> United Nations – Security Council, Procedural developments in the Security Council - 2001. Report. Note by the President of the Security Council, 6 June 2002, UN Doc. S/2002/603, Annex, S. 6.

<sup>16</sup> Zahlen nach: *Global Policy Forum*, Summary Data on the NGO Working Group – Summary Data Analysis of Meetings 1997-2008, [www.globalpolicy.org/images/pdfs/Security\\_Council/NGOWG\\_meetings\\_data\\_1997\\_to\\_2008.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Security_Council/NGOWG_meetings_data_1997_to_2008.pdf).

Faßt man die beschriebenen Entwicklungen zusammen, so kann man feststellen, daß sich trotz fehlender juristischer Regelungen in der Geschäftsordnung *in der Praxis* eine effiziente und politisch bedeutsame Form der Zusammenarbeit herausgebildet hat, die eine effektive Mitwirkung von NGOs bei der Formulierung von Mandaten für Friedensmissionen sowie eine bessere Information der Öffentlichkeit über die Ratsarbeit ermöglicht.

Ähnlich bedeutsam wie die Zusammenarbeit mit NGOs ist auch der Umgang des Rats mit den Medien: Möchte der Rat mit seinen Beschlüssen in den Mitgliedstaaten eine hohe Akzeptanz erreichen, ist er gut beraten, die Öffentlichkeit möglichst umfassend über seine Arbeit zu informieren. Das war jedoch keineswegs immer der Fall. Auch hier vollzog sich erst langsam eine Öffnung im Laufe der 90er Jahre. Für eine ganze Reihe von Jahren waren die Medienvertreter darauf angewiesen, über persönliche Kontakte zu Ratsmitgliedern vertrauliche Informationen zu erhalten, die an sich nicht an die Öffentlichkeit gelangen sollten.

Erst 1999 in der schon öfter erwähnten „Mitteilung 1291“ wird im Zusammenhang mit der Unterrichtung der Nichtmitglieder des Rats über den Inhalt der informellen Konsultationen auch Bezug auf die Medien genommen, nämlich auf die offensichtlich gebilligte Praxis der Ratspräsidenten, die Medien in mündlichen Presseerklärungen (oral statements to the press) über den Inhalt der Konsultationen zu informieren: “They [the members of the SC] agree that such briefings should cover elements presented by the President to the press”. Danach sollen auch die Nichtmitglieder des Rats Kopien der Erklärungen erhalten, die der Ratspräsident nach informellen Konsultationen vor den Medien abgibt.<sup>17</sup> Im Gegensatz zu den offiziellen „Presidential Press Statements“, die in der Reihe der Presseerklärungen des Rats (UN Press Release SC/\*) veröffentlicht werden und deren Text oder zumindest dessen Kernelemente zuvor in informellen Konsultationen durch den Sicherheitsrat gebilligt worden sind, bleibt es dem Ermessen des Ratspräsidenten überlassen, wie er seine Erklärungen über den Verlauf informeller Konsultationen formuliert. Sie werden auch nicht als offizielle schriftliche Presseerklärungen veröffentlicht; nur gelegentlich findet man sie auf der Internetseite des jeweiligen Ratspräsidenten.<sup>18</sup> Außerdem begannen die jeweiligen Ratspräsidenten 1998 die Medien in Unterrichtungen (briefings) über den abgelaufenen Präsidentschaftsmonat zu informieren

<sup>17</sup> UN Doc. S/1999/1291, 30 December 1999, Ziffer 3.

<sup>18</sup> Vgl. *Stefan Talmon ...* (s. Fn. 2), S. 430.

und ab 2001 wurde es auch üblich, am Beginn der Präsidentschaft den Medien einen Überblick über die Aufgaben und Vorhaben zu geben.<sup>19</sup>

Nach dem pragmatischen Prinzip, wonach der Sicherheitsrat für die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Organisationen die jeweils protokollarisch geeignete Form wählt bzw. neu entwickelt, fand der Rat in den letzten Jahren eine Lösung für die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen und Staatenvertretern bei politischen Konflikten, wenn der Rat sich einerseits nicht formell mit der Angelegenheit befassen möchte, andererseits Treffen nach der Arria-Formel der Zusammenarbeit einen zu geringen Status verleihen würden: Man entwickelte Anfang des Jahres 2009 die neue Sitzungsform des „*informellen interaktiven Dialogs*“ (*informal interactive dialogue*) manchmal auch „*informelle interaktive Diskussion*“ genannt.

Im Gegensatz zu den Treffen nach der Arria-Formel handelt es sich dabei um eine informelle *Sitzung* des Rats, und zwar um eine *informelle nichtöffentliche Sitzung*. Sie findet als informelle Sitzung ebenso wie die Arria-Treffen nicht in den Räumen des Rats, sondern in einem kleineren Konferenzraum statt. Es gibt wie bei den Treffen nach der Arria-Formel keine Vorankündigung im UN-Journal und kein Sitzungsprotokoll. Sekretariatsmitarbeiter und politische Repräsentanten können nur auf gemeinsame Einladung aller Ratsmitglieder hin teilnehmen.<sup>20</sup>

Damit hat der Rat eine neue Sitzungsform geschaffen, welche die Vorteile der Treffen nach der Arria-Formel (Informalität und Vertraulichkeit) mit einem höheren politischen Status, der dem einer formellen Sitzung nahekommt, vereint: wie sich gezeigt hat, ein praktisches Format zur Zusammenarbeit mit regionalen internationalen Organisationen, die auf ihren politischen Status bedacht sind.

Einen deutlichen Impuls für die Konsolidierung der hier skizzierten Reformschritte in den Arbeitsmethoden brachte die politische *Initiative der S-5-Gruppe*, einer Gruppe von fünf Mitgliedstaaten unter Führung der Schweiz: Mit einem Non-Paper im Jahr 2005 und einem Resolutionsentwurf (UN Doc. A/60/L.49) im März 2006 sprachen sie sich für eine Intensivierung der Reformen der Arbeitsmethoden des Rats aus: Sie forderten unter anderem die Einrichtung regelmäßiger Treffen zwischen Ratsmitgliedern und Nichtmitgliedern, themenzentrierte Berichte des Rats an die Generalversammlung, eine Begründungspflicht für Vetos

<sup>19</sup> Vgl. Security Council Report ... (s. Fn. 5), S. 5.

<sup>20</sup> Vgl. dazu: Stichwort „informal interactive dialogue“ in der UN-Terminologiedatenbank UNTERM (<http://unterm.un.org>); vgl. außerdem: United Nations, Press Conference by Security Council President on Working Programme for February, 3 February 2009, [www.un.org/News/briefings/docs/2009/090203\\_Takasu.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2009/090203_Takasu.doc.htm).

von ständigen Ratsmitgliedern sowie eine bessere Integration der neu hinzukommenden nichtständigen Ratsmitglieder.

Obwohl der Rat zu keinem Zeitpunkt die S-5-Initiative formal diskutierte, unter anderem wohl auch deshalb, weil die ständigen Ratsmitglieder der Generalversammlung, an die sich der Resolutionsentwurf formal wendete, jegliche Kompetenz zur Befassung mit den Arbeitsmethoden des Rats absprachen, für die rechtlich gemäß der UN-Charta der Rat allein zuständig ist –, war nicht zu verkennen, daß der Rat politisch sehr wohl auf die von vielen UN-Mitgliedern unterstützte Initiative, reagierte: Die schon mehrfach erwähnte, grundlegende „Mitteilung 2006/507“ vom 19. Juli 2006 kann – das zeigt ein Vergleich der Forderungen der S-5-Initiative mit den Eckpunkten der Mitteilung 507 – durchaus auch als Antwort des Rats auf die S-5-Forderungen gesehen werden. Das Verdienst der Mitteilung 507 liegt zweifellos in der Festschreibung und Bekräftigung eines ganzen Pakets von über 60 einzelnen Reformschritten. Dabei betont der Rat vor allem die Breite der Optionen, was seine Sitzungsformate angeht und das Prinzip der flexiblen Auswahl der jeweils am besten geeigneten Form (Ziffer 35, Note 507).

Ein Beleg für die große Aufmerksamkeit, welche der Rat und die übrigen UN-Mitglieder dem Thema der Arbeitsmethoden nach wie vor widmen, sind die *zwei öffentlichen Sitzungen des Rats am 27. August 2008* (UN Doc. S/PV.5968 und S/PV.5968 (Resumption1) vom 27.8.2008) *und am 22. April 2010* (UN Doc. S/PV.6300 und S/PV.6300 (Resumption1) vom 22.4.2010) zu diesem Thema (Debatten Nr. 2 und Nr. 3 nach der ersten Ratsdebatte zu diesem Thema im Dezember 1994), an denen sich eine erhebliche Anzahl von Nichtmitgliedern mit Redebeiträgen beteiligte.

Zwar ergaben sich aus diesen Debatten keine neuen Impulse für weitere Reformen der Arbeitsmethoden, jedoch liegt der Verdienst der beiden Debatten zweifellos darin, verdeutlicht zu haben, daß die Mehrheit der UN-Mitglieder diese Reformen als bedeutsamen Fortschritt im Hinblick auf mehr Transparenz und eine stärkere Legitimation des Rats und auf mehr Partizipation der übrigen UN-Mitglieder ansieht.

Daß dies jedoch nicht für alle Mitgliedstaaten und in allen politischen Wetterlagen uneingeschränkt gilt, machten Internet-Blogs und Agenturmeldungen vom April 2010 deutlich,<sup>21</sup> die über Beschränkungen des Zugangs für Nichtmitglieder des Rats, Medienvertreter und NGOs zum Umfeld der provisorischen Tagungsräume des Rats berichteten, welche

<sup>21</sup> So z.B. *Colum Lynch* am 9.4.2010 in seinem Blog „Turtle Bay“ auf der Webseite der Zeitschrift „Foreign Policy“ (<http://turtlebay.foreignpolicy.com>), *Matthew Russell Lee* in einem Beitrag vom 19.4.2010 in seinem Blog „Inner City Press“ ([www.innnercitypress.com](http://www.innnercitypress.com)) und *Thalif Deen* in dem Online-Newsletter „TerraViva“ der Nachrichtenagentur Inter Press Service (<http://ipsterraviva.net/UN/>).

dieser im Kellergeschoß des UN-Gebäudes im Zuge der Renovierungsmaßnahmen Anfang April 2010 bezogen hatte. Der UN-Generalsekretär und der Präsident der Generalversammlung als die eigentlich zuständigen Sprecher für die betroffenen Gruppen machten in der Situation einen hilflosen Eindruck und überließen dem Sicherheitsrat die Entscheidungen. Erst heftige Proteste von Diplomaten und Medienvertretern schufen bessere Zugangsmöglichkeiten, obwohl diese nach wie vor deutlich schlechter sind als bisher.

Mancher Kritiker äußerte den Verdacht, die ständigen Ratsmitglieder hätten den Umzug zum Vorwand genommen, die Diplomaten der Nichtmitglieder und die Journalisten zurückzudrängen, damit sie nicht so viele Details der Ratsarbeit mitbekämen. In der schon erwähnten Ratsdebatte vom 22. April 2010 (UN Doc. S/PV.6300 und S/PV.6300 (Resumption1)) nahmen bedauerlicherweise nur wenige Debattenredner auf die aktuellen Ereignisse Bezug, diese jedoch mit deutlichen Worten der Kritik.<sup>22</sup>

Die Ereignisse machen deutlich, daß Reformen der Arbeitsmethoden des Rats nicht als Geschenk des Rats erfolgen, sondern nur auf beharrliche politische Bemühungen der Mehrheit der UN-Mitglieder innerhalb und außerhalb des Rats.

### **Literatur:**

*Bailey, Sydney B./Daws, Sam: The Procedure of the Security Council, 3. Aufl., Oxford 1998.*

*Hulton, Susan: Council Working Methods and Procedure, in: David M. Malone (Hrsg.), The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century, Boulder/London 2004, S. 237-251.*

*Kaul, Hans-Peter: Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats. Beobachtungen eines Unterhändlers, in: Vereinte Nationen 46 (1998), S. 6-13.*

*Luck, Edward C.: Reforming the Security Council. Background paper prepared at the request of the Swiss Government and its Permanent Mission to the United Nations for discussions with Member States. Step One: Improving Working Methods, 25 April 2005 (Center of International Organization, Columbia University, New York 2005).*

---

<sup>22</sup> So z.B. der britische UN-Botschafter *Mark Lyall Grant* "... we need to make sure that the current arrangements for meetings of the Council do not impede interaction between Council members and other Member States" (UN Doc. S/PV.6300, S. 8).

*Paul, James A.:* Working with Nongovernmental Organizations, in: David M. Malone (Hrsg.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*, Boulder/London 2004, S. 373-387.

*Permanent Mission of Japan to the United Nations New York:* Handbook on the Working Methods of the Security Council, New York 2006.

*Security Council Report:* Special Research Report 2007 No. 3: Security Council Transparency, Legitimacy and Effectiveness. Efforts to Reform Council Working Methods 1993-2007, 18 October 2007, [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org).

*Security Council Report:* Special Research Report 2010 No. 1: Security Council Working Methods – A Work in Progress? 30 March 2010, [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org).

*Volger, Helmut:* Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats, in: *Vereinte Nationen* 58 (2010), S. 195-203.

*Wood, Michael C.:* Security Council Working Methods and Procedures. Recent Developments, in: *International and Comparative Law Quarterly* 45 (1996), S. 150-161.