

Einige Anmerkungen zur Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen

Bernhard Hofstötter*

Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen beschäftigt die UNO seit nunmehr vielen Jahren, wobei im Zentrum die Frage nach seiner Zusammensetzung steht, die in ihrer gegenwärtigen Form veränderten weltpolitischen Realitäten nicht mehr Rechnung trägt. Zuletzt im Vorfeld des UN-Millenniumsgipfels im September in den Blickpunkt des öffentlichen Interesses gerückt, haben die Reformbemühungen den von vielen erhofften Durchbruch (noch) nicht erreicht. Vor diesem Hintergrund diskutiert der vorliegende Beitrag Reformoptionen und analysiert Kernprobleme dieses für die künftige Rolle der Vereinten Nationen zentralen Projekts.

I. Einleitung	143
II. Die Ausgangslage	146
III. Konkrete Reformvorschläge der jüngsten Zeit	147
1. Der Bericht des Generalsekretärs	147
2. Der Resolutionsentwurf der G4	150
3. Die Position der Afrikanischen Union	151
4. Das Konzept von "Uniting for Consensus"	152
IV. Analyse und Bewertung	153
1. Neue ständige Mitglieder – Dynamisierung oder fortgeschriebene Privilegierung?	153
1.1. Institutionelle Ungleichgewichte zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern	153
1.2. Zur Frage des Vetorechts	156
2. Repräsentativität <i>versus</i> Effizienz	158
V. Schluss	161
Summary	163

I. Einleitung

Art. 24 Abs. 1 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) überträgt dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die die Nachkriegsrealitäten reflektierende Einräumung eines Vetorechts an die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates (P-5) hat vor dem Hintergrund unversöhnlicher ideologischer Gegensätze in den Jahrzehnten des Kalten Krieges jedoch die Selbstlähmung des Sicherheitsrats bewirkt und ihn seinem satzungsmäßigen Auftrag zum Trotz an den Rand der realpolitischen Bedeutungslosigkeit gedrängt. Erst mit der Wiedergewinnung seiner Handlungsfä-

* Dr., LL.M., Oberassistent am Institut für Europarecht der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg, und Lehrbeauftragter für Europarecht an der Universität Luzern. Ich danke Frau MLaw Andrea J o s s E g b u n a und Herrn Rechtsassessor Robert M o s t e r s, LL.M.

higkeit zu Beginn der neunziger Jahre¹ stellte sich somit das Problem der adäquaten Zusammensetzung in neuer Schärfe, zunächst unter reformbegünstigenden politischen Umständen.² Während die Grundstruktur der Organe der Vereinten Nationen seit der San Francisco Charta von 1945 weitgehend unangetastet geblieben war, hatte sich das globale Machtgefüge indes radikal gewandelt. Zu veränderten militärischen und ökonomischen Gegebenheiten war die Entstehung einer großen Anzahl neuer Staaten im Gefolge der Dekolonialisierung³ sowie durch den Zerfall von Imperien nach Ende des Kalten Krieges getreten.⁴ Vor diesem Hintergrund sah sich der wieder erstarkte Sicherheitsrat, der in der Zeit zwischen 1988 und 1994 so viele Resolutionen wie niemals zuvor in seiner Geschichte verabschiedete,⁵ mit einem Legitimitätsproblem konfrontiert.

Die als vordringlich empfundene *“question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council”* wurde 1993 durch eine von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingesetzte *“Arbeitsgruppe mit offenem Ende”* aufgegriffen.⁶ Damit wurde die Problematik der Zusammensetzung des Sicherheitsrates institutionalisiert und zugleich anerkannt, dass eine Sicherheitsratsreform allein durch endogene Prozesse ohne Satzungsänderung – wie z.B. Vereinfachung der Arbeitsmethoden – nicht Erfolg versprechend sein konnte. Nach mehr als zehn Jahren kann die Arbeitsgruppe allerdings noch immer nicht auf konkrete Ergebnisse verweisen.⁷ Zudem hat das politische Klima mittlerweile umgeschlagen: Von der Aufbruchstimmung der frühen neunziger Jahre ist im Sicherheitsrat in Anbetracht der eigenen Handlungsunfähigkeit, etwa im Falle des Völkermords in Ruanda oder des Kosovo, wenig übrig geblieben.⁸ Zudem hat seine Dümpfung im letzten Irak-Krieg seine Sinnkrise im Lichte zunehmender hegemonialer Tendenzen der Vereinigten Staaten akut werden lassen, die das Problem seiner Zusammensetzung nunmehr überschattet. Trotzdem war zuletzt versucht worden, der Debatte neues Leben einzuhauchen, wobei neben Vorschlägen von einzelnen Staatengruppen wichtige Impulse von den Vereinten Nationen selbst ausgingen. Das in der *“Millennium Declaration”* der Generalversammlung⁹ formu-

¹ Gareis/Varwick, Die Vereinten Nationen, 2002, 52.

² Schermers/Blokker, International Institutional Law, 2003, § 420.

³ Gareis/Varwick (Anm. 1), 258.

⁴ Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Mitgliederzahl der Vereinten Nationen wider: Zählten sie 1965 lediglich 115 Mitglieder, umfassen sie gegenwärtig 191 Staaten.

⁵ Sands/Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, 2001, 2-030.

⁶ Res. 48/26 der GV v. 3.12.1993.

⁷ Vgl. zuletzt die Verlängerung des Mandats der *“Arbeitsgruppe mit offenem Ende”* (A/AC.247/2005/L.1/Add. 1) v. 26.8.2005; siehe auch Pleuger, Die Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO*, 2003, 683 (684); Mahbubani, *The Permanent and Elected Council Members*, in: Malone (Hrsg.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*, 2004, 253 (261); vgl. auch Koskeniemi, *The Police in the Temple Order, Justice and the UN: A Dialectical View*, EJIL 6 (1995), 325 (341).

⁸ Vgl. Sands/Klein (Anm. 5), 2-030; siehe auch Fassbender, *Pressure for Security Council Reform*, in: Malone (Hrsg.), (Anm. 7), 341.

⁹ Res. 55/2 der GV (*“United Nations Millennium Declaration”*) v. 18.9.2000.

lierte Ziel, eine Stärkung der Vereinten Nationen durch eine Institutionenreform einschließlich einer umfassenden Reform des Sicherheitsrates mittels verstärkter Anstrengungen zu erzielen,¹⁰ hat die Diskussion in den breiteren Kontext der Millenniumsziele gestellt.¹¹ Dies muss in Anbetracht der stagnierenden Reformbemühungen als mutiger Schritt gewertet werden, der auch vom Gedanken, nunmehr alles auf eine Karte setzen zu wollen, diktiert worden sein dürfte. Der Millenniumsgipfel vom September 2005 sollte dabei der selbst gewählte erste Prüfstein für Fortschritte im Rahmen des ambitionierten Reformprogramms sein. Die Hoffnung, nach zuletzt heftigen und zum Teil ungewöhnlich scharfen¹² Kontroversen in der Generalversammlung einen Kompromiss zu erzielen, war bereits vor Beginn des Gipfels einem neuen leisen Realismus gewichen, der nun nur noch von der Möglichkeit einer politischen Einigung im Bestfall bis Jahresende ausging.¹³ Dementsprechend bleibt das "Outcome Document" des Millennium-Gipfels konturlos und bringt nicht viel mehr als eine formelhafte Erneuerung der in die Jahre gekommenen Reformabsicht sowie der bekannten "best efforts"-Beschwörungen.¹⁴ Obwohl das vorläufige Ausbleiben der Institutionenreform die Schwierigkeit dieser zentralen Herausforderung¹⁵ auf dem Weg zu einer neuen globalen Ordnung abermals aufgezeigt hat, gehen die Reformbemühungen weiter.¹⁶ Dabei macht Art. 108 SVN jegliche Satzungsänderung nahezu zu einer "mission impossible": Neben einer Zwei-Drittel-Mehrheit in der Generalversammlung ist die Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen im Einklang mit nationalem Verfassungsrecht erforderlich; die Ratifizierung durch die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ist unabdingbar.

¹⁰ *Ibid.*, Kapitel VIII.

¹¹ Dabei handelt es sich um einen Katalog der folgenden acht Entwicklungsziele, die als relativ konkret formulierte Handlungsvorgaben bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen: Beseitigung extremer Armut und Hungers; Sicherstellung der allgemeinen Grundschulbildung; Förderung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern; Reduktion der Kindersterblichkeit; Verbesserung der gesundheitlichen Situation von Müttern; Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten; Sicherung des Umweltschutzes; Schaffung globaler Partnerschaften für Entwicklung.

¹² So kam es im Juli 2005 in der Generalversammlung zu einem medienwirksamen Eklat, als der italienische UNO-Botschafter Marcello Spatofora Brasilien, Deutschland, Indien und Japan vorwarf, die Unterstützung ihrer Ambitionen auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat mit Zusage bzw. Versagung von Entwicklungshilfegeldern zu erkaufen bzw. zu erzwingen. Er ermahnte besagte Staaten, sich darauf zu besinnen, dass es im gegebenen Zusammenhang um eine Frage der Ethik und der moralischen Werte gehe. Siehe Associated Press, Italy Accuses Countries on Council Seats, 26.7.2005.

¹³ Reuters, Annan Acknowledges Delays in UN Council Reform, 11.8.2005.

¹⁴ Im Wortlaut heißt es dort: "153. We support early reform of the Security Council as an essential element of our overall effort to reform the United Nations in order to make it more broadly representative, efficient and transparent and thus to further enhance its effectiveness and the legitimacy and implementation of its decisions. We commit ourselves to continuing our efforts to achieve a decision to this end and request the General Assembly to review progress on the reform set out above by the end of 2005."

¹⁵ Gareis/Varwick (Anm. 1), 270.

¹⁶ Neben den politischen Absichtserklärungen des Generalsekretärs ist die Verlängerung des Mandats der Arbeitsgruppe mit offenem Ende ein weiteres Indiz dafür. Siehe GV-Dok. A/AC.247/2005/L.1/Add. 1 v. 26.8.2005.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die verschiedenen aktuellen Reformmodelle diskutiert sowie der Versuch ihrer konzeptionellen Einordnung unternommen werden. Zwar ist die Frage nach der Zusammensetzung des Sicherheitsrates nur ein Teilproblem einer umfassenderen Reform des Sicherheitsrates bzw. einer Institutionenreform überhaupt, die sich insbesondere auch mit dem Problem der Arbeitsmethoden zur Erhaltung bzw. Steigerung der Effizienz befassen muss; trotzdem soll hier lediglich der zentralen Frage nach der Zusammensetzung nachgegangen werden, bei der gegenläufige nationale Interessen der Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft am unmittelbarsten aufeinander prallen.

II. Die Ausgangslage

Ebenso wie schon die Satzung des Völkerbundes unterscheidet Art. 23 SVN zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates. Bestand ursprünglich ein weitgehendes Gleichgewicht zwischen den fünf ständigen und den sechs für jeweils zwei Jahre zu wählenden nicht-ständigen Mitgliedern, verschob sich mit der erfolgreichen Reform des Sicherheitsrates im Jahr 1963,¹⁷ die am 31. August 1965 in Kraft trat, das Kräfteverhältnis leicht zugunsten der nicht-ständigen Mitglieder, deren Anzahl auf zehn angehoben wurde. Erstmals war es damit möglich, ohne die Zustimmung eines ständigen Mitglieds einen Beschluss zu fassen, da die Annahme eines Beschlusses gemäß Art. 27 Abs. 2 und 3 SVN eine Mehrheit von neun Mitgliedern des Sicherheitsrates erfordert.¹⁸ Freilich lag und liegt es im Ermessen der ständigen Mitglieder¹⁹, von ihrem Vetorecht in allen Nicht-Verfahrensfragen Gebrauch zu machen (Art. 27 Abs. 3 SVN), während die Qualifikation einer bestimmten Frage als Verfahrensfrage selbst dem Veto unterliegt (Möglichkeit des sog. doppelten Vetos).²⁰ Was die Wahl der nicht-ständigen Mitglieder betrifft, soll in erster Linie der Beitrag von Mitgliedern der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und zur Verwirklichung der sonstigen Ziele der Organisation, sowie ferner eine angemessene geographische Verteilung der Sitze beachtet werden (Art. 23 Abs. 1 SVN; Rule 143 der Geschäftsordnung der Generalversammlung), ohne aber geographische Zonen genauer zu definieren. Eine Wiederwahl für unmittelbar aufeinander folgende Perioden ist nicht möglich (Art. 23 Abs. 2 SVN; Rule 144 der Geschäftsordnung der Generalversammlung).

¹⁷ Vgl. Res. 18/1991 der GV v. 17.12.1963.

¹⁸ Rosene, *The Perplexities of Modern International Law*, 2004, 419.

¹⁹ Gemäß Art. 29 Abs. 1 SVN sind China, Frankreich, Russland als Nachfolgestaat der UdSSR, Großbritannien und die USA ständige Mitglieder des Sicherheitsrates.

²⁰ Kokott/Doehring/Buergenthal, *Grundzüge des Völkerrechts*, 2003, Rz. 82; Doehring, *Völkerrecht*, 2004, Rz. 447.

Vor dem Hintergrund des Art. 108 SVN wird klar, dass die privilegierte Stellung der ständigen Mitglieder durch eine Art "Ewigkeitsgarantie" abgesichert ist, da sie nur mit ihrer (unwahrscheinlichen) Zustimmung abgeändert werden könnte.²¹ Damit ist der Spielraum für Reformen aber bereits stark eingengt. Die Reformdebatte mündet somit fast zwingend in eine Erweiterungsdebatte.²² Möglich ist es demnach – jeweils die Zustimmung auch der ständigen Mitglieder vorausgesetzt –, im Lichte geopolitischer oder rudimentär-"demokratischer" Erwägungen zusätzliche ständige Sitze im Sicherheitsrat zu vergeben. Diese könnten nach dem bestehenden Vorbild mit Vetorecht ausgestattet, oder aber stimmrechtlich den nicht-ständigen Mitgliedern gleichgestellt sein. Ebenfalls in Betracht käme eine Erweiterung allein um nicht-ständige Mitglieder. Schließlich könnte der Sicherheitsrat sowohl um ständige mit oder ohne Vetorecht als auch um nicht-ständige Mitglieder erweitert werden. Die aktuellen Reformvorschläge greifen diese Szenarien auf.

III. Konkrete Reformvorschläge der jüngsten Zeit

1. Der Bericht des Generalsekretärs

In Vorbereitung auf den Gipfel im September 2005 legte Generalsekretär Annan der Generalversammlung am 21. März 2005 seinen Bericht "In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All"²³ zur Implementierung der Millennium Declaration vor. Dieser Bericht baut auf einem von der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel – einem vom Generalsekretär eingesetzten hochrangigen Expertengremium – im Dezember 2004 vorgelegten Papier auf,²⁴ das sich schwerpunktmäßig mit Fragen der kollektiven Sicherheit, aber auch mit der Zusammensetzung des Sicherheitsrats befasst. Während letzteres Dokument zum Teil nahezu euphorisch als historischer Auftakt zu einer weitgehenden Reform der Vereinten Nationen aufgenommen wurde,²⁵ blieben andere zurückhaltender und lasen den Bericht als Konglomerat großteils altbekannter Vorschläge, deren Realisierbarkeit im Hinblick auf die Reform des Sicherheitsrates zudem als höchst unsicher gelten müsse.²⁶ Im Anschluss an die Expertengruppe wendet sich der Generalsekretär im fünften Kapitel seines Berichts unter dem Titel "Strengthening the United Nations" der Institutionenre-

²¹ Siehe dazu schon unter I. *supra*.

²² Graf von Einsiedel, Vision mit Handlungsanweisung – Das High-level Panel und die Reformagenda der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1 (2005), 5 (10 f.).

²³ UN Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005.

²⁴ United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

²⁵ So Graf von Einsiedel (Anm. 22), 5 ff., der im Titel seines Beitrags sogar von einer "Vision mit Handlungsanweisung" spricht.

²⁶ Conforti, Il rapporto del "high-level panel" sul come rendere più efficace l'azione dell'ONU, ovvero la montagna ha partorito un topo!, in: Rivista di Diritto internazionale, 2005, 149 ff.

form zu und skizziert zunächst die Eckpunkte einer Sicherheitsratsreform, ehe er zwei alternative Reformmodelle vorstellt: Die Zusammensetzung des Sicherheitsrates müsse die geopolitischen Realitäten und Machtverhältnisse (*“the realities of power”*) besser reflektieren, um an Repräsentativität und folglich an Legitimität zu gewinnen.²⁷ Konkret sollten jene Staaten, die am meisten zum Budget und den diplomatischen, militärischen und friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen beitragen, verstärkt an der Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat beteiligt werden.²⁸ Darüber hinaus solle die Beteiligung an der Entscheidungsfindung besser den gegenwärtigen Mitgliederstand – unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer – widerspiegeln.²⁹ Die Effizienz dürfe dabei nicht beeinträchtigt werden, und schließlich solle der demokratische und verantwortliche (*“accountable”*) Charakter des Sicherheitsrates gesteigert werden.³⁰ Die vom Generalsekretär vorgeschlagene Reformoption A sieht sechs neue ständige Mitglieder ohne Vetorecht und drei neue nicht-ständige Mitglieder für jeweils zwei Jahre vor. Nach diesem Modell sollen afrikanische sowie asiatische und pazifische Staaten je zwei ständige Sitze erhalten. Für Europa ist ein zusätzlicher ständiger Sitz vorgesehen, ebenso wie für amerikanische Staaten. Auch die nicht-ständigen Sitze, für die keine Wiederwahl vorgesehen ist, sollen nach geographischen Kriterien vergeben werden, bei leichter Gewichtung zugunsten afrikanischer und amerikanischer Staaten. Alternativoption B geht von der Erweiterung nur um nicht-ständige Mitglieder aus. Acht zusätzliche nicht-ständige Sitze für vier Jahre bei möglicher Wiederwahl sollen gleichmäßig unter den vier großen Weltteilen verteilt werden, also je zwei Sitze für Afrika, asiatische und pazifische, amerikanische und europäische Staaten. Statt der bisherigen zehn für zwei Jahre gewählten nicht-ständigen Mitglieder soll der Sicherheitsrat nach diesem Modell elf nicht-ständige Sitze für zwei Jahre aufweisen (nach zwei Jahren keine Wiederwahl möglich), bei deren Vergabe geographische Kriterien mit einer leichten Gewichtung zugunsten Afrikas zur Anwendung kommen.

Wenngleich die vorgeschlagenen Reformmodelle für die Zusammensetzung des Sicherheitsrates als die interessantesten Impulse für die anstehende Institutionenreform gelten müssen,³¹ enthält der Bericht des Generalsekretärs darüber hinaus gehende Reformvorschläge. Was die Generalversammlung betrifft,³² so soll ihrem Abdriften in die weitgehende praktische Bedeutungslosigkeit Einhalt geboten werden. Hier diagnostiziert der Generalsekretär zunächst das altbekannte Problem, wonach in den letzten Jahren die Anwendung der Konsensmethode zwar eine Pro-

²⁷ United Nations, In Larger Freedom, 2005, Rz. 168-169.

²⁸ Bei dieser Bewertung solle bei entwickelten Ländern das Erreichen des oder die Annäherung an das Ziel von 0,7 % des BNP für Entwicklungshilfeausgaben als wesentliches Kriterium berücksichtigt werden; United Nations (Anm. 27), Rz. 169.

²⁹ United Nations (Anm. 27), Rz. 169.

³⁰ *Ibid.*, Rz. 169.

³¹ Ähnlich Bertrand, Lehren aus einer gescheiterten Reform – Das Problem der “politischen Globalisierung”, Vereinte Nationen 5 (2005), 174 (175).

³² Siehe dazu United Nations (Anm. 27), Rz. 158 ff.

liferation von Resolutionen mit sich gebracht hat, der jedoch eine Flucht in Formelkompromisse ohne konkrete Handlungsinitiativen als Resultat der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner gegenübersteht. In den Worten des Generalsekretärs tendiert die Arbeit der Generalversammlung *“to focus on process rather than substance”*.³³ Diese hinter ostentativer Aktivität kaschierte Effizienzkrise solle durch eine Rationalisierung der Tagesordnungen, des Ausschusswesens und der Verfahrensregeln für Plenardebatten in den Griff bekommen werden. Damit einhergehen soll die Aufwertung der Rolle und Stellung des Präsidenten der Generalversammlung. Effizienzsteigerungen erhofft sich der Generalsekretär auch durch eine thematische Selbstbeschränkung auf *“the major substantive issues of the day”*,³⁴ wobei die internationale Migrationsproblematik sowie eine umfassende Terrorismus-Konvention als Beispiele angeführt werden. Schließlich müsse die Zivilgesellschaft systematisch in die Arbeit der Generalversammlung miteinbezogen werden. Dem Wirtschafts- und Sozialrat soll gemäß den Ausführungen des Generalsekretärs eine stärkere Koordinierungsrolle zukommen,³⁵ die die Kohärenz des prinzipiell dezentral organisierten internationalen Wirtschaftssystems sicherstellen soll. Jährliche Treffen des Wirtschafts- und Sozialrates auf Ministerebene sollten die Fortschritte insbesondere im Bereich der Millenniums-Entwicklungsziele überwachen. Allgemein soll der Wirtschafts- und Sozialrat die Funktion eines *“high-level development cooperation forum”* übernehmen.³⁶ Eine wesentliche Rolle soll dem Wirtschafts- und Sozialrat weiter im Kampf gegen Bedrohungen und Krisen für die Entwicklung, wie zum Beispiel Epidemien, zukommen, ebenso wie im Bereich des *“post-conflict management”* in Zusammenarbeit mit der einzurichtenden *“Peacebuilding Commission”*. Zusammenfassend soll der Wirtschafts- und Sozialrat damit eine Schlüsselrolle in der Entwicklungszusammenarbeit übernehmen. Der formalen Weiterexistenz des obsolet gewordenen Treuhandschaftrates in Kapitel XIII der SVN soll durch Streichung der entsprechenden Bestimmungen ein Ende bereitet werden. In Bezug auf die UNO Menschenrechtskommission³⁷ konstatiert der Generalsekretär ein Glaubwürdigkeitsdefizit, das auf die Instrumentalisierung der Mitgliedschaft in diesem Gremium durch die Staaten zurückzuführen sei: *“(…) States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others”*.³⁸ In Anbetracht der Tatsache, dass die Vereinten Nationen den Schutz der Menschenrechte genauso wie Sicherheit und Entwicklung ernst nehmen müssten, sollten sich die Staaten dazu entschließen, die Menschenrechtskommission durch einen permanenten Menschenrechtsrat zu ersetzen, dessen Mitglieder durch die Generalversammlung mittels Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Staa-

³³ *Ibid.*, Rz. 159.

³⁴ *Ibid.*, Rz. 161.

³⁵ Siehe dazu *ibid.*, Rz. 171 ff.

³⁶ *Ibid.*, Rz. 176.

³⁷ Siehe dazu *ibid.*, Rz. 181 ff.

³⁸ *Ibid.*, Rz. 182.

tenvertreter gewählt werden sollten. Durch die Positionierung des neuen Menschenrechtsrates als Haupt- oder anderes Organ der Vereinten Nationen wird dessen autoritativere Stellung erwartet. Seine Mitglieder sollten zur Einhaltung der "höchsten Menschenrechtsstandards"³⁹ verpflichtet werden. Unklar bleibt indes, inwiefern durch diese primär institutionellen Maßnahmen tatsächlich der Instrumentalisierung und Politisierung der Menschenrechtskommission Einhalt geboten werden kann.

2. Der Resolutionsentwurf der G4

Am 6. Juli 2005 brachte eine Staatengruppe unter der Federführung von Deutschland, Japan, Brasilien und Indien⁴⁰ einen Resolutionsentwurf zur Reform des Sicherheitsrates ein.⁴¹ Alle vier Staaten streben einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat an. Im Zentrum dieses Vorstoßes steht eine Erweiterung des Sicherheitsrates auf 25 Mitglieder. Neben sechs neuen ständigen Mitgliedern sollen vier neue nicht-ständige Mitglieder die Sensibilität des Sicherheitsrates für die Standpunkte und Bedürfnisse aller Staaten, und insbesondere der Entwicklungsländer, sicherstellen.⁴² Von den neuen ständigen Mitgliedern sollen je zwei aus afrikanischen und asiatischen Staaten kommen, je eines aus lateinamerikanischen und karibischen bzw. westeuropäischen und anderen Staaten. Die vier neuen nicht-ständigen Sitze sollen gleichmäßig unter afrikanischen, asiatischen, osteuropäischen und lateinamerikanischen/karibischen Staaten verteilt werden. Für die Wahl der ständigen Mitglieder liegt dem Resolutionsentwurf ein dreistufiges Verfahren zugrunde: Zunächst soll mittels des vorgelegten Entwurfs eine Rechtsgrundlage für die Erweiterung des Sicherheitsrates geschaffen werden. Anschließend soll der Kreis der Aspiranten auf einen ständigen Sitz durch ein "Anmeldeverfahren" für interessierte Staaten eingengt werden. Schließlich sollen durch Wahl in der Generalversammlung mit Zwei-Drittel-Mehrheit die neuen ständigen Mitglieder ermittelt werden.⁴³ Was die Rechtsstellung der neuen ständigen Mitglieder betrifft, normiert der operative Teil 5, dass sie dieselben Zuständigkeiten und Pflichten ("*the same responsibilities and obligations*") wie die gegenwärtigen ständigen Mitglieder haben sollen. Vom Vetorecht ist hier nicht ausdrücklich die Rede. Allerdings bestimmt Buchstabe (b) des operativen Teils 5, dass die neuen ständigen Mitglieder das Vetorecht bis

³⁹ *Ibid.*, Rz. 183.

⁴⁰ Das Akronym G4 leitet sich von dieser Gruppe der Vier ab. Neben dieser Viererallianz wurde der Vorschlag – soweit ersichtlich – von Afghanistan, Belgien, Bhutan, Tschechien, Dänemark, den Fidschi-Inseln, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Haiti, Honduras, Island, Jordanien, Kiribati, Lettland, Litauen, den Malediven, Nauru, Palau, Paraguay, Polen, Portugal, Samoa, den Solomon-Inseln, Tuvalu und der Ukraine mitgetragen bzw. unterstützt.

⁴¹ Draft Resolution on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters, GV Dok. A/59/L.64.

⁴² Operativer Teil 1 i.V.m. Erwägungsgrund 11 des Resolutionsentwurfes.

⁴³ Siehe dazu den operativen Teil 3 des Resolutionsentwurfes.

zur Überprüfung der neuen Mechanismen in 15 Jahren nicht ausüben sollen. Daraus ließe sich folgern, dass die neuen Mitglieder im Grunde über ein Vetorecht verfügen sollen, dessen Ausübung aber jedenfalls für 15 Jahre ruhen soll. Demgegenüber bestimmt der operative Teil 6 des Resolutionsentwurfs, dass die Frage der Ausdehnung des Vetorechts auf die neuen ständigen Mitglieder nicht beschlossen worden sei (*“the extension of the right of veto to the new permanent members has not been decided”*). Jedenfalls bleibt der Umfang der zulässigen Ausübung des Vetorechts nach Ablauf von 15 Jahren im Resolutionsentwurf undeterminiert und wird im Rahmen der Überprüfung des neuen Rechtsrahmens abermals in die Hand der Generalversammlung gelegt.⁴⁴ Ein Beschluss des Sicherheitsrates soll eine Mehrheit von 14 von 25 Stimmen voraussetzen. Der letzte Teil des Resolutionsentwurfs beschäftigt sich mit den Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates und schlägt eine Reihe von Maßnahmen insbesondere zum besseren Einbezug von Nicht-Mitgliedern des Sicherheitsrates vor.

3. Die Position der Afrikanischen Union

Mit ihrer Forderung nach ständigen Sitzen im Sicherheitsrat ist die Afrikanische Union überraschend in Konkurrenz zum G4-Modell getreten.⁴⁵ In der Erklärung von Sirte zu den Reformen der Vereinten Nationen, die im Rahmen des fünften Gipfeltreffens der Afrikanischen Union Anfang Juli angenommen wurde, steckten die Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union eine gemeinsame afrikanische Position zur Reform des Sicherheitsrates ab. Afrika solle zwei ständige Sitze im Sicherheitsrat erhalten und dies *“with all privileges, including the right of veto”*; weiter beanspruchen die afrikanischen Staaten fünf nicht-ständige Sitze im Sicherheitsrat.⁴⁶ Bemerkenswert an dieser Position ist, dass die Vertreter Afrikas im Sicherheitsrat von der Afrikanischen Union ausgewählt und im Namen der Afrikanischen Union tätig werden sollen (*“act in its name and on its behalf”*). Schließlich autorisiert die Sirte-Erklärung die Einbringung eines Resolutionsentwurfs, der dem gemeinsamen afrikanischen Standpunkt Rechnung trägt. Ein solcher Entwurf wurde am 14. Juli 2005 eingebracht.⁴⁷ Demnach sieht das Modell der Afrikanischen Union einen aus insgesamt 26 Mitgliedern bestehenden Sicherheitsrat vor, der im

⁴⁴ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Position Schwedens, die zwar nahe beim G4-Vorschlag liegt, sich aber in der Ablehnung jeder Art von Vetorecht von ihm unterscheidet. Vgl. United Nations, Press Release GA/10367 v. 11.7.2005.

⁴⁵ F u e s, Der Millennium+5-Gipfel – Historische Chance für die Erneuerung der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 4 (2005), 122 (125).

⁴⁶ Vgl. African Union, Sirte Declaration on the Reform of the United Nations, v. 5.7.2005, Assembly/AU/Decl. 2 (V), <www.africa-union.org/>.

⁴⁷ Noon Briefing des Sprechers des UN-Generalsekretärs vom 14.7.2005; United Nations, Press Release GA/10370 v. 18.7.2005.

Vergleich zum Ist-Zustand um sechs ständige⁴⁸ und fünf nicht-ständige⁴⁹ Mitglieder anwachsen soll. Das für einen Beschluss des erweiterten Sicherheitsrates erforderliche Quorum lässt sich dem Resolutionsentwurf nicht entnehmen.

4. Das Konzept von “Uniting for Consensus”

Auch der Reformvorschlag einer aus ca. einem Dutzend Staaten bestehenden Gruppe rund um Italien und Pakistan,⁵⁰ die sich selbst programmatisch als “Uniting for Consensus”⁵¹ bezeichnet und als Widerpart der G4 auftritt, sieht einen aus 25 Mitgliedern bestehenden Sicherheitsrat vor. Allerdings soll allein die Zahl der nicht-ständigen Mitglieder aufgestockt werden, womit 20 nicht-ständige Mitglieder den bisherigen fünf ständigen Mitgliedern gegenüber stehen sollen. Die nicht-ständigen Sitze sollen nach regionalen Gruppen gemäß folgendem Schlüssel verteilt werden: Sechs für afrikanische, fünf für asiatische, vier für lateinamerikanische/karibische, drei für westeuropäische und andere und zwei für osteuropäische Staaten. Grundgedanke dieses Entwurfs ist, dass die Verantwortlichkeit des Sicherheitsrates allein durch regelmäßige Wahl seiner (nicht-ständigen) Mitglieder gestärkt werden kann. Damit in Zusammenhang steht, dass die Wiederwahl für unmittelbar aufeinander folgende Perioden nicht mehr unzulässig sein soll. Somit könnten im Sicherheitsrat erfolgreich agierende Staaten mit wiederholter Mitgliedschaft belohnt werden. Andererseits kann Staaten nach Ablauf der zweijährigen Periode die Wiederwahl verweigert werden, sofern ihre Amtsführung nicht mehr das Vertrauen der Generalversammlung genießt. Hinzu tritt der Umstand, dass die Aussicht der einzelnen Staaten auf Mitgliedschaft im Sicherheitsrat und damit dessen Repräsentativität durch die Erweiterung um zehn Sitze erheblich vergrößert würde. Das Zustandekommen eines Beschlusses soll abweichend vom G4-Entwurf eine Mehrheit von 15 (anstatt 14) von 25 Stimmen erfordern. Somit bedarf es – die Zustimmung bzw. Stimmenthaltung der ständigen Mitglieder vorausgesetzt – noch mindestens zehn weiterer zustimmender Voten, damit ein Beschluss zustande kommt. Bezüglich der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates bleibt der “Uniting for Consensus”-Entwurf im Vergleich zum Vorschlag der G4 eher allgemein. Entscheidend ist allerdings die Forderung nach der Verabschiedung einer förmlichen Verfahrensordnung, über die der Sicherheitsrat im Moment nicht verfügt.

⁴⁸ Je zwei aus Afrika und Asien; je eines aus lateinamerikanischen und karibischen Staaten bzw. aus Westeuropa und anderen Staaten.

⁴⁹ Zwei aus Afrika, und je eines aus Asien, osteuropäischen Staaten bzw. lateinamerikanischen und karibischen Staaten.

⁵⁰ “Uniting for Consensus” wurde vorwiegend von folgenden Staaten mitgetragen bzw. unterstützt: Argentinien, Costa Rica, Italien, Kanada, Kolumbien, Korea, Mexiko, Pakistan, San Marino, Spanien.

⁵¹ Die namensmäßige Anlehnung an eine der bekanntesten Resolutionen der Generalversammlung, die “Uniting for Peace”-Resolution, kommt dabei nicht von ungefähr und unterstreicht neben der Bedeutung des Reformprojekts das durch den Entwurf primär anvisierte Ziel der Repräsentativitätssteigerung des Sicherheitsrates.

IV. Analyse und Bewertung

1. Neue ständige Mitglieder – Dynamisierung oder fortgeschriebene Privilegierung?

Als prominente Anwärter auf ständige Sitze gelten Deutschland und Japan, die im Rahmen der G4 ihren Standpunkt artikulierten. Ebenso wird von Seiten der Afrikanischen Union seit Jahren die Zuteilung ständiger Sitze an den Afrikanischen Kontinent gefordert, woraus eine "Demokratisierung" des Sicherheitsrates resultieren sollte. Die Zweckmäßigkeit der Aufnahme neuer ständiger Mitglieder in den Sicherheitsrat kann indes nicht abstrakt beurteilt, sondern muss vor dem Hintergrund der mit einer Erweiterung verfolgten Zielrichtung untersucht werden. Als Ziele lassen sich insbesondere die Erhöhung der Repräsentativität und eine Neubewertung des Verhältnisses zwischen ständigen und nicht ständigen Mitgliedern identifizieren; während die Verfolgung allein des ersten Zieles auch mittels einer Erweiterung nur um nicht-ständige Mitglieder erreicht werden könnte, kann eine neue Kräfteverteilung zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern unter Umständen nur durch die Erhöhung der Zahl der ständigen Mitglieder bewerkstelligt werden. Im Folgenden ist daher das Verhältnis zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern zu untersuchen, damit strukturelle Unterschiede offen gelegt werden können, die womöglich als Ansatzpunkt für eine Erweiterung um ständige Mitglieder herangezogen werden können.

1.1. Institutionelle Ungleichgewichte zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern

Bei der Suche nach institutionellen Ungleichgewichten geht es um die Frage, aufgrund welcher Umstände den beiden Kategorien von Akteuren im Sicherheitsrat unterschiedliche Partizipationsmöglichkeiten an der Politik des Sicherheitsrates zukommen. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass den P-5 eine herausgehobene institutionelle Position zukommt, die nicht notwendigerweise auch mit wirtschaftlicher oder militärischer Stärke korreliert. Diese Position bleibt selbst im Verhältnis zu wirtschaftlich hoch entwickelten und im Rahmen der Vereinten Nationen sehr aktiven Staaten wie Japan und Deutschland dann bestehen, wenn diese einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat einnehmen.⁵² Ein ehemals konstatiertes "*inescapable fact of power differentials*" (Jesup) hat sich daher in die Institution fest eingeschrieben und ist gewissermaßen zum Selbstläufer geworden.

Die folgenden Ausführungen stützen sich wesentlich auf die Beobachtungen von Mahbubani, der basierend auf seiner Erfahrung als ständiger Vertreter Singapurs bei den Vereinten Nationen in New York eine interessante Analyse der strukturellen Unterschiede zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern

⁵² Mahbubani (Anm. 7), 253 (258).

vorgelegt hat. Abgesehen vom Vetorecht der ständigen Mitglieder, das zwar formell selten zur Anwendung kommt, jedoch als *“closed-door veto”* ein häufiges Druckmittel bleibt,⁵³ ergeben sich für die nicht-ständigen Mitglieder eine Reihe von strukturellen Nachteilen:

(1) Sie haben nur geringen Einfluss auf die längerfristige Politik des Sicherheitsrates, da sie die diesbezügliche Agenda in der Regel bei ihrem Amtsantritt bereits vorfinden.⁵⁴ Ein aktuelles Beispiel ist die Strategie des Sicherheitsrates in Bezug auf die Bekämpfung des Terrorismus. Abgesehen davon sind in jenem Stadium, in dem die nicht-ständigen Mitglieder in die Verhandlungen effektiv eingebunden werden, die wesentlichen Entscheidungen in der Regel bereits unter den P-5 getroffen, die sich nur noch zur *“Mehrheitsbeschaffung”* an die nicht-ständigen Mitglieder wenden.⁵⁵

(2) Es besteht keine Kontinuität für nicht-ständige Mitglieder, die sich mit Amtsantritt einer Fülle von für sie neuen Dossiers gegenüber sehen. Sie sind somit nicht in der Lage, über historisches Wissen zu verfügen. Ein *“institutionelles Gedächtnis”* für die Abläufe insbesondere in informellen Sitzungen, das diese Informationsnachteile ausgleichen könnte, fehlt in der Organisation vollends.⁵⁶ Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass im Bereich des Rates der Europäischen Union das Ratssekretariat genau diese Aufgabe wahrnimmt und auf diese Weise unter anderem die Kontinuität zwischen den halbjährlich wechselnden Ratspräsidentenschaften sicherstellt.⁵⁷

(3) Schließlich verfügen nicht-ständige Mitglieder nicht in demselben Ausmaß wie ständige über informelle Kontakte zu spezialisierten Mitarbeitern des UNO-Sekretariats, wodurch sie in Bezug auf den Informationsfluss über aktuelle Entwicklungen tendenziell benachteiligt sind.⁵⁸

(4) Zudem ist auch jenseits der eigentlichen Arbeit im Sicherheitsrat die Position der ständigen Mitgliedschaft mit weiteren faktischen Privilegien verknüpft, wie z.B. der Zuteilung von Richterposten am IGH.⁵⁹

Aus diesem vorwiegend empirischen Befund lassen sich folgende Zwischenergebnisse ableiten: Will man die historisch begründete dominierende Stellung der

⁵³ *Ibid.*, 253 (259).

⁵⁴ Hulton, Council Working Methods and Procedure, in: Malone (Hrsg.), (Anm. 7), 237 (239); Mahbubani (Anm. 7), 253 (259 f.), der auch auf das Problem der immer noch provisorischen Geschäftsordnung des Sicherheitsrates hinweist, an deren formeller Verabschiedung auf Seiten der P-5 jedoch kaum Interesse bestehe, da durch eine Formalisierung des Verfahrens ihr Handlungsspielraum beschnitten werden könnte. Zum Fehlen einer definitiven Geschäftsordnung siehe auch Gareis/Varwick (Anm. 1), 50.

⁵⁵ Vgl. Frowein, Issues of Legitimacy around the United Nations Security Council, in: Frowein et al. (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace – Liber Amicorum Tono Eitel, 2003, 121 (122).

⁵⁶ Mahbubani (Anm. 7), 253 (260).

⁵⁷ Siehe dazu Craig/de Búrca, EU Law – Text, Cases and Materials, 2003, 68; vgl. auch Lenaerts/van Nuffel, Constitutional Law of the European Union, 2005, 10-053.

⁵⁸ Mahbubani (Anm. 7), 253 (260 f.).

⁵⁹ Kokott/Doehring/Buergenthal (Anm. 20), Rz. 154.

P-5 aufweichen, um etwa geänderten geopolitischen Realitäten Rechnung zu tragen, müssen neue ständige Sitze im Sicherheitsrat geschaffen werden, um nicht nur die P-5 an den strukturell damit verknüpften (Informations-)Vorteilen teilhaben zu lassen. Lehnt man eine Erweiterung um ständige Sitze ab, könnten die Partizipationsmöglichkeiten nicht-ständiger Mitglieder durch eine Verlängerung ihres Mandats tendenziell vergrößert werden. In diesem Fall wäre zu erwarten, dass immerhin einige der mit der ständigen Mitgliedschaft assoziierten Vorteile abgeschöpft werden könnten. Eine Erweiterung des Sicherheitsrates, die über "Repräsentationskosmetik" hinausgehen soll, ist somit auf die Schaffung neuer möglichst dauerhafter Sitze angewiesen. Dieser Befund wird weiter durch die Einsicht gestützt, dass insbesondere neue ständige Mitglieder bessere Möglichkeiten hätten, die P-5 zur Nichtausübung ihres Vetos zu bewegen.⁶⁰ Stimmen, die sich gegen die Ausweitung der "Anomalie der ständigen Mitgliedschaft" im Sicherheitsrat aussprechen,⁶¹ können vor dem Hintergrund der faktischen Unverrückbarkeit der Position der P-5 nicht überzeugen. Letztere bedingt nämlich, dass man sich entweder mit dem *status quo* abfindet und auf selbstbeschränkende Tendenzen der P-5 setzt oder einige der zurzeit tendenziell als "Junior-Partner" wahrgenommenen nicht-ständigen Mitglieder in ihrem Status aufwertet. Eine Erweiterung um ständige Mitglieder könnte zudem auch das Problem der institutionellen Instabilität des Sicherheitsrates relativieren, das aus dem jährlichen Nachrücken fünf nicht-ständiger Mitglieder resultiert.⁶²

Freilich spitzt sich damit die Erweiterungsproblematik auf die Frage zu, welche Kriterien für die Auswahl neuer ständiger Mitglieder zur Anwendung kommen sollen.⁶³ Einhelligkeit dürfte unter den Befürwortern einer Erweiterung um ständige Sitze insoweit bestehen, als in irgendeiner Weise geographische Kriterien berücksichtigt werden müssen. Somit wird das Kriterium der "*equitable geographical distribution*", auf das in Art. 23 Abs. 1 SVN für die Verteilung der nicht-ständigen Sitze unter anderen Bezug genommen wird, für übertragbar gehalten. Während dieses Kriterium allein keine präzisen Schlüsse auf die Anwartschaft eines bestimmten Staates erlaubt, führt doch jedenfalls an einer verstärkten Beteiligung des Südens, also insbesondere des Afrikanischen Kontinents und Südamerikas, kein Weg vorbei. Zu noch weniger eindeutigen Ergebnissen führt das andere in Art. 23 Abs. 1 SVN ausdrücklich genannte Kriterium, wonach es auf den Beitrag des Staa-

⁶⁰ Gareis/Varwick (Anm. 1), 274.

⁶¹ Paul/Nahory, Theses Towards a Democratic Reform of the UN Security Council, Global Policy Forum (13.7.2005), Thesen 8 und 9 (<<http://www.globalpolicy.org/security/reform/>>).

⁶² Vgl. Gareis/Varwick (Anm. 1), 50; die Praxis der Sitzvergabe ist dabei von folgendem Verteilungsschlüssel geprägt: Drei Sitze für afrikanische Staaten, je zwei für asiatische und lateinamerikanische Staaten, ein Sitz für die osteuropäische Regionalgruppe und zwei für westeuropäische und andere Staaten. Siehe dazu auch Geiger, Art. 23 SVN Rz. 17, in: Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary*, 2002; Sands/Klein (Anm. 5), 2-033; Jiménez de Aréchaga, *United Nations Security Council Reform*, in: Bernhardt (Hrsg.), *EPIL IV*, 2000, 1168.

⁶³ Siehe zu klassischen Antagonismen unterschiedlicher regionaler Präferenzen Gareis/Varwick (Anm. 1), 273 und V. *infra*.

tes zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit und den anderen Zwecken der UNO ankommen soll. Reichert man dieses Kriterium hingegen mit konkreteren Indikatoren wie den vom Generalsekretär vorgeschlagenen an,⁶⁴ verengt sich abermals der Anwärterkreis, allerdings regelmäßig in einem radikalen Spannungsverhältnis zum Erfordernis des geographischen Gleichgewichtes. Diese den genannten Kriterien inhärenten Zielkonflikte könnten dadurch aufgelöst werden, dass bestimmte ständige Sitze „*merit-based*“ vergeben werden, während für andere allein geographische Kriterien ausschlaggebend sein könnten. Dieser Gedanke dürfte auch dem G4-Modell zugrunde liegen, der nicht nur auf einen ständigen Sitz für Deutschland und Japan abzielt und damit die Idee eines „Quick Fix“⁶⁵ verwirft, sondern auch die Bereitschaft zu Zugeständnissen an die südliche Hemisphäre erkennen lässt.⁶⁶ Demgegenüber nimmt es die Überrepräsentierung einer geographischen Region in Kauf,⁶⁷ die als solche aus Sicht anderer Weltregionen wenig attraktiv erscheint, jedoch als Bestandteil einer Paketlösung einen gangbaren Weg darstellen könnte.

Befürwortet man eine Erweiterung des Sicherheitsrates um ständige Sitze, mag dem auf den ersten Blick der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten entgegenstehen, der in Art. 2 Abs. 1 SVN an prominenter Stelle verankert wird. Obwohl sich im Lichte dieses völkerrechtlichen Grundprinzips die Annahme eines gegenläufigen völkerrechtlich anerkannten Instituts der Hegemonie verbietet,⁶⁸ lässt sich daraus doch nichts gewinnen, was einer Erweiterung um ständige Sitze entgegenstehen könnte: So wird überwiegend entweder aus der *Maxime volenti non fit iniuria* oder allein aus einer ausdrücklichen Zustimmung der Staaten die Rechtfertigung der Verletzung der souveränen Gleichheit durch die Einräumung von sitzmäßigen Privilegierungen im Sicherheitsrat, wie gegenwärtig jener der P-5, abgeleitet.⁶⁹

1.2. Zur Frage des Vetorechts

Aus der Feststellung der Notwendigkeit neuer ständiger Sitze allein ergibt sich noch nichts im Hinblick auf die Frage eines damit verbundenen Vetorechts. Wie bereits gesehen reicht in der aktuellen politischen Diskussion das Spektrum von

⁶⁴ Siehe dazu unter III.1. *supra*.

⁶⁵ Siehe dazu Winkelmann, Das Postulat einer stärkeren Beteiligung des Südens am Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: Frowein (Anm. 55), 229 (233). Damit ist eine Lösung gemeint, die lediglich dem Norden zwei zusätzliche ständige Sitze im Sicherheitsrat einräumt.

⁶⁶ Dazu ausführlich Winkelmann (Anm. 65), 229 (229 ff.).

⁶⁷ Im Falle der Zuerkennung eines ständigen Sitzes an Deutschland entfielen drei ständige Sitze auf Europa. Zur Kritik daran siehe Zumaich, Standpunkt: Überflüssig wie ein Kropf – Zur Frage eines deutschen Ständigen Sitzes im Sicherheitsrat, Vereinte Nationen 1 (2005), 7.

⁶⁸ Arangio-Ruiz, The ‘Federal Analogy’ and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue, EJIL 8 (1997), 13.

⁶⁹ Geiger (Anm. 62), Art. 23, Rz. 8; Sands/Klein (Anm. 5), 2-031; Doehring (Anm. 20), Rz. 449.

neuen ständigen Sitzen mit Vetorecht (Afrikanische Union) über Einräumung von Vetorechten unter (vorübergehendem) Ausschluss seiner Ausübung (so offenbar die G4) bis hin zur Schaffung ständiger Sitze ohne Vetorecht.

Es gehört beinahe zum völkerrechtlichen Allgemeinut, dass das Vetorecht in der Vergangenheit – und insbesondere während des Kalten Krieges – einer Paralyse des Sicherheitsrates Vorschub geleistet hat.⁷⁰ Weiterhin kommt dem Veto nicht zuletzt als politischem Druckmittel erhebliche Bedeutung zu.⁷¹ Vor diesem Hintergrund erscheint es als wenig attraktive weil riskante Alternative, neuen ständigen Mitgliedern ein Vetorecht einzuräumen,⁷² das die Beschlussfähigkeit ebenso wie die Reaktionsschnelligkeit des Sicherheitsrates in Frage stellen könnte. Nimmt man mit dem Vorschlag der G4 einen Sicherheitsrat mit neu elf ständigen Mitgliedern an, ergäbe sich daraus ein gesteigertes Potenzial zur Obstruktion von Beschlussfassungen im Sicherheitsrat. Neue ständige Mitglieder nicht mit einem Vetorecht auszustatten entspricht dem Vorschlag des Generalsekretärs ebenso wie dem so genannten *Razali-Reformmodell*⁷³, das sich in der Diskussion in der Arbeitsgruppe mit offenem Ende als richtungweisend herausgestellt hatte. Freilich nimmt man mit der Ablehnung eines Vetorechts für neue ständige Mitglieder ein fortgesetztes Ungleichgewicht – diesmal innerhalb des Kreises der ständigen Mitglieder – in Kauf.⁷⁴ Allerdings würden bereits allein durch den Umstand der ständigen Mitgliedschaft bestimmte oben identifizierte strukturelle Nachteile nichtständiger Mitglieder ausgeglichen. In diesem Licht erscheint das Vetorecht somit als Relikt der Nachkriegsära, dessen Fortbestand durch die in Art. 108 SVN vorgesehenen Quoren *de facto* einzementiert wird, das allerdings nicht auf neue ständige Mitglieder ausgedehnt werden sollte.

Denkbare Alternativen zur Nichteinräumung eines Vetorechts an neue ständige Mitglieder wären kollektive Vetorechte, die also erst bei Erreichen eines zu bestimmenden Quorums eine blockierende Wirkung entfalten könnten, aber auch die Bindung an die Einhaltung von Begründungspflichten bei Ausübung des Vetorechts, wie sie in der Vergangenheit von Deutschland für die P-5 propagiert wurde, oder eine Beschränkung des Vetos auf bestimmte Sachmaterien.⁷⁵ Ebenso in Betracht käme die Selbstverpflichtung zur Nichtausübung mittels einseitiger Erklä-

⁷⁰ Statt vieler siehe nur *Detter*, *The International Legal Order*, 1994, 98; *Cassese*, *International Law*, 2001, 281.

⁷¹ Vgl. *Mahubani* (Anm. 7), 253 (259); *Hulton* (Anm. 54), 237 (239).

⁷² *Gareis/Varwick* (Anm. 1), 272 f.

⁷³ Dieser 1997 unter großem Interesse vorgestellte umfassende Reformvorschlag ist nach seinem Verfasser, dem Präsidenten der 51. Generalversammlung *Ismail Razali* (Malaysia), benannt und galt über lange Strecken als weithin akzeptierte Blaupause für eine erfolgreiche Reform des Sicherheitsrates. Siehe dazu *Winkelmann* (Anm. 65), 229 (238 f.); *Gareis/Varwick* (Anm. 1), 272; *Pleuger* (Anm. 7), 683 (685).

⁷⁴ Vgl. *Winkelmann* (Anm. 65), 229 (240).

⁷⁵ *Pleuger* (Anm. 7), 683 (686); *Winkelmann* (Anm. 65), 229 (240); *Fassbender* (Anm. 8), 341 (351).

rung neuer ständiger Mitglieder.⁷⁶ Es ist jedoch zweifelhaft, ob damit den Gefahren des Vetos für die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrates tatsächlich wirksam begegnet werden könnte.

2. Repräsentativität *versus* Effizienz

Schon in den Vorschlägen von Dumbarton Oaks ebenso wie im Rahmen der Konferenz von San Francisco stand außer Streit, dass der Sicherheitsrat ein kleines Exekutivorgan sein solle, das schnell und effizient Entscheidungen treffen könne;⁷⁷ demgegenüber sollte die Generalversammlung die Rolle eines „*world forum*“ übernehmen, was auch in der Formel „*one state, one vote*“ sinnfällig zum Ausdruck kommt.⁷⁸ Koskenniemi führt dazu weiter aus, dass Zusammensetzung und Arbeitsweise des Sicherheitsrates mit seinen fünf ständigen Mitgliedern mitsamt Vetorecht und der Fähigkeit, bindende Beschlüsse zu fassen, unter keiner Konzeption der internationalen Gerechtigkeit vertretbar erschienen; vertretbar würden sie erst unter dem Aspekt des Scheiterns des Völkerbundes, dem es an einem System der kollektiven Sicherheit gefehlt hatte.⁷⁹ Dementsprechend betont Art. 24 Abs. 1 SVN die Gewährleistung eines schnellen und wirksamen Handelns der Vereinten Nationen, die mit der Einsetzung des Sicherheitsrates als Hauptverantwortlichem für die Wahrung des Weltfriedens eingelöst werden soll. Die Mitwirkung aller Staaten im Rahmen der Generalversammlung sei demgegenüber für die Legitimität der Organisation essentiell; nicht zuletzt mit Blick auf ihre unverbindlichen Beschlüsse sei die Generalversammlung aber nahezu *eo ipso* ineffizient.⁸⁰ Koskenniemis pointierte Analyse kulminiert in folgender Aussage:

“The principle of the division of competences, however, remains sound. The Security Council should establish/maintain *order*: for this purpose, its composition and procedures are justifiable. The Assembly should deal with the *acceptability* of that order: its composition and powers are understandable from this perspective. Both bodies provide a check on each other. The Council’s functional effectiveness is a guarantee against the Assembly’s inability to agree creating chaos; the Assembly’s competence to discuss the benefits of any policy – including the policy of the Council – provides, in principle, a public check on the Great Powers’ capacity to turn the organization into an instrument of imperialism.”⁸¹

Dieses Begriffspaar von „*order*“ und „*acceptability*“ spiegelt sich in den Konzepten von Effizienz und Repräsentativität bzw. Legitimität wider. Effizienz versteht sich dabei als die Sicherstellung der Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsra-

⁷⁶ Winkelmann (Anm. 65), 229 (240).

⁷⁷ Koskenniemi (Anm. 7), 325 (338); Sands/Klein (Anm. 5), 2-008 und 2-029.

⁷⁸ Sands/Klein (Anm. 5), 2-008 und 2-029.

⁷⁹ Koskenniemi (Anm. 7), 325 (338).

⁸⁰ *Ibid.*, 325 (338 f.).

⁸¹ Koskenniemi (Anm. 7), 325 (339) – Hervorhebungen von mir.

tes in Erfüllung seines Mandates.⁸² Die Frage, die im gegebenen Zusammenhang interessiert, ist allerdings weniger die nach der Interaktion zwischen Sicherheitsrat und Generalversammlung als vielmehr die, inwieweit das noch zu untersuchende Kriterium der Legitimität im Rahmen des Sicherheitsrates verwirklicht werden kann, ohne seine Funktion als „Ordnungshüter“ (*“police”* in der Diktion von Koskeniemi) und somit seine Effizienz zu beeinträchtigen. Umgelegt auf die aktuelle Reformdiskussion offenbart sich – vereinfachend dargestellt – ein Nord-/Süd-Gefälle⁸³ entlang der Linien von Effizienz und Repräsentativität: Während insbesondere von afrikanischen und südamerikanischen Staaten das Kriterium der Repräsentativität in den Vordergrund gespielt wird, wird im Norden vornehmlich die Effizienz des Sicherheitsrates betont. Wie auch immer man das Verhältnis zwischen diesen potenziell in Konflikt stehenden Werten gewichtet,⁸⁴ bleibt die Legitimität des Sicherheitsrates ein wesentliches Kriterium für dessen glaubwürdige Handlungsfähigkeit und letztlich auch für die Bereitschaft zur Umsetzung von Sicherheitsratsresolutionen in den Mitgliedstaaten. Gerade mit Blick auf die Kapitel VII-Befugnisse des Sicherheitsrates wird dies durch eine historische Perspektive untermauert: Zwangsmassnahmen sollten nach dem Konzept der Gründerstaaten nur auf universeller und nicht auf regionaler Grundlage gesetzt werden können,⁸⁵ was aber wiederum hinreichende Repräsentativität und folglich Legitimität voraussetzt.

Der Begriff der Legitimität soll im gegebenen Zusammenhang zuvörderst als nicht-normative soziologische Kategorie verstanden werden, die über die Frage der Rechtmäßigkeit hinaus⁸⁶ darauf abstellt, inwiefern ein zur Entscheidungsfindung berufenes Organ als die Gemeinschaft repräsentierend, in deren Namen es entscheidet, angesehen werden kann.⁸⁷ In Übereinstimmung mit diesem primär soziologischen Ansatz und im Anschluss an Max Weber formuliert Klabbers, dass die Legitimität politischer Machtausübung zu einem großen Teil von öffentlicher Wahrnehmung und Eindrücken abhängt.⁸⁸ Repräsentativität kann somit – wie die Einhaltung bestimmter Verfahren oder die Effizienz eines Organs – Legitimität

⁸² Vgl. Amorim, *Effectiveness and Legitimacy of the United Nations Security Council: A Tribute to Tono Eitel*, in: Frowein (Anm. 55), 5 (6).

⁸³ Fassbender (Anm. 8), 341 (344 f.); Schermers/Blokker (Anm. 2), § 420.

⁸⁴ Demgegenüber wird auch vertreten, dass Repräsentativität zu Legitimität und Effizienz führe, während die Betonung eines Gegensatzes zwischen Repräsentativität und Effizienz letztlich Teil einer Verhinderungstaktik zur Reform des Sicherheitsrates sein solle. Vgl. Amorim, (Anm. 82), 5 (5 f.). Dieser Ansatz überzeugt jedoch gerade auch mit Blick auf die Generalversammlung als zwar repräsentativem aber nicht notwendigerweise effizientem Gremium nicht. Umgekehrt kann Effizienz jedoch Legitimität vermitteln. Siehe dazu sogleich im Text.

⁸⁵ Vgl. Schreuer, *Regionalism v. Universalism*, EJIL 6 (1995), 477 (490).

⁸⁶ Frowein (Anm. 55), 121 (122).

⁸⁷ Amorim, (Anm. 82), 5 (6).

⁸⁸ Klabbers, *The Changing Image of International Organizations*, in: Coicaud/Heiskanen (Hrsg.), *The Legitimacy of International Organizations*, 2001, 221 (224).

vermitteln.⁸⁹ Man kann den Aspekt der Repräsentativität auch als “*symbolic validation*” im Sinne Fr an c k s auffassen: Erst die Repräsentativität eines Organs vermittelt dieser Autorität.⁹⁰ Repräsentativität und damit Legitimität sind somit die Grundlage für die Akzeptanz eines Systems und seiner Entscheidungen bei den Normunterworfenen.⁹¹ Diese Spielart von Legitimität allerdings mit Demokratie zu verwechseln, wäre verfehlt.⁹² Während schon im Rahmen der Generalversammlung in der “*one state, one vote*”-Formel klar die Staatszentriertheit der UNO zum Ausdruck kommt, gilt dies umso mehr für den Sicherheitsrat. Die durch die UNO begründete Gemeinschaft – “*despite the bold lie with which the text of the UN Charter begins – ‘We the Peoples’*” – ist eine Gemeinschaft von Staaten und Regierungen, und nicht von Individuen.⁹³ Zwar mag es bei entsprechender Absicht der Vertragsparteien keinen konzeptionellen Unterschied in der Wirkungsweise von Völkerrecht und supranationalem Recht auf Einzelne geben,⁹⁴ doch bleiben bei der Beschlussfassung im Sicherheitsrat ebenso wie schon bei der Gründung der UNO Einzelne ausgeschlossen. Die Organe der UNO sind “*emanations of states, and not of peoples*”.⁹⁵ Folglich kann im gegebenen Zusammenhang nicht von der Repräsentativität auf die demokratische Legitimierung eines Organs geschlossen werden.

Versucht man nun, eine Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Effizienz und Repräsentativität in Worte zu kleiden, so muss der neue Sicherheitsrat hinreichend klein, um effizient und wirkungsvoll handeln zu können, und hinreichend groß sein, um repräsentativ und legitim zu sein.⁹⁶ Damit ist allerdings das Problem noch nicht gelöst als vielmehr bloß umschrieben. Die Idee der gesteiger-

⁸⁹ Jun ne, *International Organizations in a Period of Globalization: New (Problems of) Legitimacy*, in: Coicaud/Heiskanen (Anm. 88), 189 (191).

⁹⁰ Vgl. dazu Fr an c k, *Fairness in International Law and Institutions*, 1995, 34 ff. So betrachtet wird Repräsentativität somit zu einem Abgrenzungskriterium zwischen dem Begriffspaar “autoritär” und “autoritativ”. Zu dieser Dichotomie vgl. We i l e r, *Epilogue: The Judicial Après Nice*, in: de Búrca/Weiler, *The European Court of Justice*, 2001, 215 (225) m.w.N.

⁹¹ Fr o w e i n (Anm. 55), 121 (122 f.).

⁹² Zu den Forderungen der Staaten der Dritten Welt nach einer “Demokratisierung” des Sicherheitsrates vgl. Ge i g e r (Anm. 62), Art. 23, Rz. 22. Es fällt auf, dass der Begriff der “*democratization*” in den jüngsten Äußerungen der Afrikanischen Union zur Sicherheitsratsreform, wie etwa der Sirte-Deklaration oder dem Resolutionsentwurf der Afrikanischen Union, nicht mehr vorkommt, während zum Beispiel in der Harare-Deklaration vom Juni 1997 (abgedruckt in: GV Dok. A/53/47 v. 5.8.1999, Annex VIII) noch ausdrücklich davon die Rede ist.

⁹³ Ar an g i o - R u i z (Anm. 68), 1 (17 und 19); vgl. auch Sch e r m e r s / B l o c k e r (Anm. 2), § 419; siehe auch F a s s b e n d e r, *UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, 1998, 301 ff. und d e r s ., (Anm. 8), 341 (351), für den es zweifelhaft ist, ob das Demokratiekonzept eine Grundlage in der SVN findet.

⁹⁴ Siehe dazu Hofstötter, *Non-Compliance of National Courts – Remedies in European Community Law and Beyond*, 2005, 12 ff.

⁹⁵ Ar an g i o - R u i z (Anm. 68), 1 (19); zum aktuellen Stand der verwandten Souveränitätsdebatte siehe B e s s o n, *Sovereignty in Conflict*, *European Integration online Papers* 8 (2004), <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>>.

⁹⁶ Ge i g e r (Anm. 62), Art. 23, Rz. 24.

ten Repräsentativität des Sicherheitsrates liegt der nun schon mehr als ein Jahrzehnt andauernden aktuellen Reformdiskussion zugrunde, der man sich vor dem Hintergrund eines geänderten geopolitischen Umfeldes nur mittels einer Erweiterung annähern kann. Steht dieses Ziel aber einmal außer Streit, was die aktuelle Debatte nahe legt, so wird die Frage nach der numerischen Obergrenze der Repräsentativität im Lichte des tendenziell gegenläufigen Ziels der Effizienzerhaltung aktuell.⁹⁷ Zieht man eine Erweiterung auch um ständige Mitglieder in Betracht, die möglichst bislang nicht repräsentierten Weltregionen und ebenso besonders aktiven und wirtschaftlich starken Staaten dauerhaften Zutritt zum Sicherheitsrat gewähren soll, ist von einer Vergrößerung um vier bis fünf Sitze auszugehen. Will man zusätzlich die gegenwärtige Balance zwischen ständigen und nicht-ständigen Mitgliedern ansatzweise wahren und somit auch anderen Staaten verstärkt die Möglichkeit der temporären Mitarbeit im Sicherheitsrat eröffnen, ist mit einer Aufstockung um ungefähr weitere fünf Sitze zu rechnen. Am Ende müsste daher ein Sicherheitsrat mit etwa 25 Mitgliedern stehen, der im Vergleich zum *status quo* repräsentativer und daher besser legitimiert wäre. Die Vorschläge in der aktuellen Debatte gehen von ähnlichen Gesamtzahlen aus. Ob ein Sicherheitsrat mit ca. 25 Sitzen auch effizient funktionieren kann, ist zweifellos eine Prognoseentscheidung, die sich nur auf wenige gesicherte Erkenntnisse stützen kann. Eine Schlüsselrolle käme in dieser Frage mit Sicherheit den so genannten "Cluster 2"-Themen⁹⁸ zu: Die Effizienz eines vergrößerten Sicherheitsrates wird also wesentlich von der Vereinfachung der internen Verfahrensabläufe – zu denken wäre beispielsweise an eine Beschränkung der Redezeit – abhängen, die in einer allgemein akzeptierten definitiven Verfahrensordnung niedergelegt werden müssten.

V. Schluss

In der aktuellen Diskussion kaschieren universalistische Argumentationen, die bestimmte Staaten gleichsam als Sachwalter der Interessen der "internationalen Gemeinschaft" ausweisen sollen, mehr schlecht als recht dahinter stehende Partikularinteressen, die sich in Parallelität zur Staatszentriertheit der Vereinten Nationen bewegen. Dabei scheint an der Reformbedürftigkeit des Sicherheitsrates niemand ernsthaft zu zweifeln. Auch die Notwendigkeit einer Erweiterung entspricht mittlerweile dem *common sense*. Regionale Rivalitäten und die Unfähigkeit vieler

⁹⁷ Siehe dazu aber auch den Gastkommentar des ehemaligen Vertreters der Niederlande bei den Vereinten Nationen, Peter van Walsum, der das Erweiterungsziel als solches im Lichte der Effizienz in Frage stellt: "No one can seriously believe a council with 24 members can be more effective than one with 15, but it has become politically incorrect to point this out. Sixty years ago, the Security Council was established with only 11 members (five permanent and six elected), which was considered the upper limit for a body tasked by the UN Charter 'to ensure prompt and effective action'. There is something disingenuous about the ease with which the Secretariat and most delegations now speak of 'a more representative and more effective Security Council'."; van Walsum, A Hitch Could Still Stall the Momentum in Favour of a P-11 UN Security Council, *Financial Times*, 18.4.2005.

⁹⁸ Vgl. zu diesem Begriff Amori (Anm. 82), 5 (6).

Staaten, das Interesse an einer funktionierenden Organisation über das Streben nach maximalem Einfluss für sie selbst zu stellen, gefährden jedoch die Erreichung des insoweit bloß halbherzig verfolgten Reformzieles. Somit scheint vielen die Marginalisierung der meisten *qua* Fortschreibung des *status quo* gegenüber der Privilegierung einiger die vorzugswürdige Alternative zu sein. Dass der Staat gerade im Sicherheitsrat über allem steht, spiegelt sich somit – überspitzt formuliert – in einem diplomatischen *bellum omnium contra omnes* wider. Regionale Antagonismen kommen insbesondere dann zum Vorschein, wenn die Anwartschaft auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zur Diskussion steht. So erklärt sich die italienische “Uniting for Consensus”-Initiative nicht zuletzt aus dem Umstand, dass Italien für Deutschland jedenfalls das verhindern möchte, wozu es selbst bei realistischer Einschätzung nicht in Betracht käme.⁹⁹ Somit verzichtet der von Italien favorisierte Entwurf vollends auf ständige Sitze, ohne dass dies die Aussichten auf einen effizient funktionierenden Sicherheitsrat wesentlich verbessern würde. Doch auch in anderen Weltregionen gibt es mehr Anwärter auf ständige Sitze als diese geschaffen werden könnten: Bekannte Beispiele sind Brasilien *vs.* Mexiko, Argentinien und Kolumbien; Indien *vs.* Pakistan und Indonesien; Nigeria *vs.* Südafrika und Ägypten.¹⁰⁰ Demgegenüber wird in der aktuellen Reformdiskussion alternativen Vorschlägen, die staatliche Interessen in Regionalorganisationen zu kanalisieren versuchen, kaum noch Raum gegeben. Obwohl die Idee eines innerhalb einer Regionalorganisation rotierenden ständigen Sitzes rein sprachlich einem Paradoxon gleichkommt,¹⁰¹ grundsätzlich im Spannungsverhältnis zur Staatszentriertheit der SVN steht¹⁰² und eine Reihe diffiziler Rechtsprobleme aufwirft,¹⁰³ handelt es sich hierbei um ein attraktives Modell, das zudem eine verbesserte Zusammenarbeit des Sicherheitsrates mit Regionalorganisationen sicherstellen könnte.¹⁰⁴ Es ist interessant zu beobachten, dass dieser frühere Vorschlag Deutschlands¹⁰⁵ in der Position der Afrikanischen Union seine Entsprechung findet, die sich insofern als fortschrittlich erweist. Im Rahmen der Europäischen Union zeichnet sich eine gemeinsame Position gegenwärtig allerdings nicht ab, wobei dies nicht zuletzt durch das Bestehen der ständigen Sitze Frankreichs und Großbritanniens ebenso wie durch die deutschen Ambitionen auf einen ständigen Sitz¹⁰⁶ wesentlich erschwert wird. Nichtsdestotrotz wäre eine gemeinsame Position ein wesentlicher Schritt im Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der freilich noch voran-

⁹⁹ Vgl. Gareis/Varwick (Anm. 1), 273.

¹⁰⁰ Winkelmann (Anm. 65), 229 (236 f.).

¹⁰¹ Amorim (Anm. 82), 5 (8).

¹⁰² Fassbender (Anm. 8), 341 (342).

¹⁰³ Siehe dazu ausführlich Winkelmann (Anm. 65), 229 (247 ff.); Pleuger (Anm. 7), 683 (688 ff.). Mit Bezug auf die EU geht es im Wesentlichen darum, dass die EU als internationale Organisation mit supranationalen Zügen kein Staat ist und somit nur im Wege einer Satzungsänderung zugunsten internationaler Organisationen einen ständigen Sitz beanspruchen könnte.

¹⁰⁴ Schreuer (Anm. 85), 477 (497).

¹⁰⁵ Gareis/Varwick (Anm. 1), 273.

¹⁰⁶ Siehe dazu die Kritik von Zumaich (Anm. 67), 7.

gehender herkulischer Anstrengungen bedürfte, um ein Europa in außenpolitischen Angelegenheiten und im Sicherheitsrat mit einer Stimme sprechen zu hören. Die Erfahrungen aus dem letzten Irak-Krieg stimmen insoweit wenig zuversichtlich.

Beschreibungen der Problematik der Sicherheitsratsreform gibt es viele. Insofern fügt sich der vorliegende Text in eine lange Reihe von Beiträgen ein. Demgegenüber gibt es keine Zauberformel, die im Moment die erforderlichen Mehrheiten auf ihrer Seite hätte. Das vorläufige Scheitern der Reform des Sicherheitsrates hat keine historische Chance zunichte gemacht. Mit Ablauf der 59. Sitzungsperiode der Generalversammlung im September 2005 sind zwar alle eingebrachten Resolutionsentwürfe formell hinfällig geworden; trotzdem bleibt das *“window of opportunity”* weiter geöffnet, wenngleich auch die Vorzeichen für Erfolg oder Misserfolg einer Institutionenreform im Augenblick nicht leicht zu deuten sind. Klar ist indes, dass die Frage, ob der Sicherheitsrat als Angelpunkt eines effizienten Systems der kollektiven Sicherheit eine Zukunft haben kann, wesentlich von einer erfolgreichen Reform seiner Zusammensetzung im Lichte der Repräsentativität und der Bereithaltung effizienter Verfahren abhängen wird. Auch ein legitimer Sicherheitsrat kann allerdings keinen absoluten Schutz gegen unilaterale Tendenzen eines Hegemons bieten. Die existenzielle Krise des gesamten Systems der kollektiven Sicherheit ist durch den letzten Irak-Krieg offen gelegt worden¹⁰⁷, und die Anzeichen für eine Hegemonialordnung unter der Führung der USA verdichten sich.¹⁰⁸ Insoweit wird es auch verständlich, das Kernproblem für den Sicherheitsrat darin zu erkennen, wie die Rolle der USA durch erfolgreiche Einbindung in ein multilaterales System moderiert werden könnte.¹⁰⁹ Immerhin wäre es im Sinne eines außenpolitischen Kosten-/Nutzen-Kalküls aber weniger opportun, sich den Beschlüssen eines als hinreichend legitimiert geltenden Organs zu widersetzen, das nicht mehr primär als ein in seiner Zusammensetzung anachronistisches Forum mit äußerst variabler politischer Schlagkraft wahrgenommen wird.

Summary¹¹⁰

Some Comments on the Reform of the UN Security Council

The institutional reform of the United Nations has figured high on the political agenda in recent years, whereby changes in the composition of the UN Security Council have proved to be a particularly contentious issue over which seemingly irreconcilable national positions

¹⁰⁷ Tietje, Die Rolle der Vereinten Nationen und des Sicherheitsrates vor dem Hintergrund des Irak-Konfliktes, 2004, 1.

¹⁰⁸ Fenton, Understanding the UN Security Council: Coercion or Consent?, 2004, 1 ff.; grundlegend dazu auch Krisch, Imperial International Law, Global Law Working Paper 01/04, 2004, <http://www.nyulawglobal.org/workingpapers/detail/GLWP_0104.htm>.

¹⁰⁹ Malone, Conclusion, in: ders. (Anm. 7), 617 (636 ff.).

¹¹⁰ Summary by the author.

have been taken. Linking the reform of the institutions with the millennium goals in 2000 increased momentum and incited new hopes for an ultimately successful end to sluggish reform efforts. However, a common position on Security Council reform seems to be out of reach for the time being, as evidenced by the meagre outcome of the 2005 World Summit.

As a complicating factor, Article 108 of the UN Charter makes any amendment to the UN Charter conditional upon the ratification by the P-5 and, thus, significantly restricts the scope for action. Detractions from the privileged positions of the P-5 therefore being ruled out for practical purposes, any reform aiming at a redistribution of powers within the Security Council against the background of changed geopolitical realities leads to the question of extending membership in the Council. Recent proposals, such as that contained in the Secretary General's report "In larger freedom", and the initiatives of the G4 (jointly tabled by Germany, Japan, Brazil and India), the African Union, and a group of states known as "Uniting for Consensus", follow up on this idea and call for extended membership in the Security Council, in terms either of additional permanent and non-permanent members, or of new non-permanent members only.

Any reform of the composition of the UN Security Council needs to be assessed against the background of the aims pursued. The latter may in particular be a re-definition of the relationship between permanent and non-permanent members, and a more representative nature of this organ. An empirical analysis suggests the necessity of increasing the number of permanent members in order to let more states participate in certain structural advantages associated with permanent membership. However, possible selection criteria for new permanent members, such as those enumerated in Article 23(1) of the UN Charter for non-permanent members, yield contradictory results, since a potential conflict underlies the aims of equitable geographical distribution and deference to the contribution of particular member states to, *inter alia*, the maintenance of international peace and security. Only package deals instead of "quick fixes", whereby different considerations may prevail for given states, seem to afford a viable solution.

Toward the risk of paralysing the Security Council at least, no veto rights should be granted to new permanent members.

Extending membership in the Security Council risks tensions with the idea of having a small and efficient executive organ entrusted with the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. Therefore, if one accepts the need for a more broadly representative and hence more legitimate Security Council, the question of the numerical upper limit of states represented needs to be dealt with. A Security Council with new permanent members, if one assumes, the need to more or less preserve the current ratio between permanent and non-permanent members, should have a total of approximately 25 members. Whether such an enlarged Security Council would be able to perform efficiently its tasks will at all events depend on a prior tackling of "cluster 2" issues.

The bickering between states over seats in the Security Council reflects the state-centred nature of the United Nations. Reform models strengthening the role of regional organisations build upon the attractive promise of channelling national interests and have recently been suggested by the African Union. At present, however, they are fairly unlikely to be put into practise.

The future role of the UN Security Council will crucially depend on its representative composition and efficiency. However, even a more legitimate Security Council cannot rule out unilateral hegemonic tendencies. The real challenge for Security Council reform is

therefore to moderate the role of the United States by successfully integrating it into a reformed multilateral system.

ZaöRV 66 (2006)