

Partizipation und Legitimation

Zu den Einflussmöglichkeiten der nichtständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat

Helmut Volger

Seit Anfang der neunziger Jahre hat sich durch die politische Aufwertung des Sicherheitsrats und die starke Zunahme seiner Aktivitäten auch die politische Stellung der nichtständigen Ratsmitglieder gegenüber den ständigen Ratsmitgliedern gewandelt: die nichtständigen Mitglieder haben auf dem Wege informeller Reformen der Arbeitsmethoden des Rates eine frühzeitigere und stärkere Einbeziehung in die Entscheidungsfindung erreicht, was letztlich die politische Legitimation des Rates erhöht.

In den letzten zehn Jahren waren einige politisch und wirtschaftlich einflussreiche Staaten nichtständige Mitglieder im UN-Sicherheitsrat. Zu nennen sind hier Brasilien (2004/2005 und 2010/2011), Deutschland (2003/2004 und 2011/2012), Indien (2011/2012), Japan (2005/2006 und 2009/2010) und Südafrika (2007/2008 und 2011/2012). Diese Präsenz wichtiger Staaten der G-20 hat die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit stärker als in der Vergangenheit auf die Rolle der nichtständigen Ratsmitglieder gelenkt, die sonst eher ein Nischendasein führen. Viele Beobachter hofften, diese einflussreichen Mitgliedstaaten könnten während ihrer Amtszeit der Reform des Gremiums neue Impulse verleihen – eine Hoffnung, die sich (bisher) nicht erfüllt hat.

Können die nichtständigen Mitglieder überhaupt genügend Einfluss auf Ratsbeschlüsse nehmen? Schließlich haben doch die ständigen Mitglieder, in der Diplomatenprache kurz »P5« (Permanent Five = die Ständigen Fünf) genannt, bei allen Beschlüssen, die nicht Verfahrensfragen betreffen, ein Vetorecht gemäß Artikel 27 UN-Charta. Beschränkt sich nicht deshalb die Rolle der nichtständigen Mitglieder, die »E10« (Elected Ten = die Gewählten Zehn), auf jene von »Beobachtern«, wie es eine Anekdote von Kishore Mahbubani, dem früheren UN-Botschafter¹ Singapurs, nahelegt? Er erzählt: »Bevor Singapur im Jahr 2001 Mitglied im UN-Sicherheitsrat wurde, hat uns ein kluger chilenischer Diplomat darauf hingewiesen, dass in der Praxis – gleichgültig was die Theorie besagen würde – der Sicherheitsrat fünf Mitglieder (die ständigen Mitglieder) und zehn Beobachter (die gewählten Mitglieder) habe.«²

Die Bemerkung des ungenannten chilenischen Diplomaten spiegelt die Einschätzung vieler UN-Diplomaten und UN-Forscher wider: Weil die E10 kein Vetorecht haben und ihre Mitgliedschaft im Rat sich auf jeweils zwei Jahre beschränkt – ohne Möglichkeit einer unmittelbaren Wiederwahl –, verfügten sie im Gegensatz zu den P5 weder über poli-

tische Machtmittel noch über detaillierte Kenntnisse der politischen Probleme, mit denen sich der Rat auseinandersetzt, oder der Regeln und Verfahren, die angewendet werden. Sie könnten deshalb in den Beratungen des Ratsplenums bestenfalls Auskunft über Details der vorab in kleineren Beratungsrunden – P3 (USA, Großbritannien und Frankreich) und P5 – beschlossenen Texte verlangen und gegebenenfalls geringfügige Änderungen erreichen.

Trifft diese Einschätzung zu? Hat sich durch die politische Aufwertung des Gremiums seit dem Ende des Kalten Krieges die Stellung der E10 geändert?

Interessanterweise gibt es wenig wissenschaftliche Literatur zum Verhältnis der nichtständigen zu den ständigen Ratsmitgliedern. Bei den Veröffentlichungen zur Rolle der nichtständigen Ratsmitglieder handelt es sich überwiegend um Interviews und Erfahrungsberichte von Diplomaten, welche die während der Mitgliedschaft ihres Landes im Sicherheitsrat gesammelten Erfahrungen zusammenfassen,³ sowie um einige wissenschaftliche Analysen.⁴

¹ Die offizielle deutsche Bezeichnung für den Botschafter bei den Vereinten Nationen lautet »Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen« und analog »Ständige Vertretung«. Ich verwende im Folgenden die Bezeichnungen »UN-Botschafter« und »UN-Botschaft«.

² Kishore Mahbubani, Keeping Our Council, in: Blog »Indian Express«, 29.10.2010, www.indianexpress.com [Alle Übersetzungen aus dem Englischen, soweit nicht anders angegeben, vom Verfasser].

³ So z.B. Colin Keating, The United Nations Security Council: Options for Small States, Statement at a Conference, Reykjavik, 16.6.2008, www.securitycouncilreport.org; ders., Reforming the Working Methods of the UN Security Council, FES, Berlin, Dezember 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/o8728-20111216.pdf>; Jim McLay, Making a Difference. The Role of a Small State at the United Nations. Address to Juniata College, Pennsylvania, 27.4.2011, www.nzembassy.com/united-nations/news/address-by-ambassador-jim-mclay-to-juniata-college-pennsylvania; Kishore Mahbubani, The Permanent and Elected Council Members, in: David Malone (Ed.), The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century, New York 2004, S. 253–266 [Anmerkung: Colin Keating war UN-Botschafter Neuseelands in New York von 1993 bis 1996, Jim McLay ist seit 2009 UN-Botschafter Neuseelands].

⁴ So z.B. Paul Romita/Naureen Chowdhury Fink/Till Papenfuss, What Impact? The E10 and the 2011 Security Council, International Peace Institute, Issue Brief, März 2011, www.ipinst.org/media/pdf/publications/ipi_e_pub_e10_and_sc.pdf sowie Richard Gowan, The Security Council Credibility Problem, FES, Berlin, Dezember 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/o8815-20120103.pdf>



Dr. Helmut Volger, geb. 1944, Politikwissenschaftler, Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen und Herausgeber des »Lexikons der Vereinten Nationen« (München/Wien 2000; englische Ausgabe »A Concise Encyclopedia of the United Nations«, 2., überarbeitete Auflage Leiden/Boston 2010).

Hinzu kommen seit dem Jahr 2004 als aufschlussreiche Quellen die offiziellen Berichte über die seit 2003 jährlich im November stattfindenden informellen Workshops des Sicherheitsrats ›Hitting the Ground Running‹.⁵ Diese Workshops sollen den neugewählten Mitgliedern kurz vor Beginn ihrer Amtszeit Gelegenheit geben, sich mit den Praktiken und Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats in informeller Atmosphäre vertraut zu machen. Zugleich soll den ausscheidenden und verbleibenden nichtständigen Mitgliedern sowie den P5 die Möglichkeit gegeben werden, Arbeitsmethoden und Ergebnisse zu reflektieren. Gerade aus diesen informellen Debatten lassen sich interessante Erfahrungen der nichtständigen Ratsmitglieder erschließen.⁶

Die informellen Workshops sind die vertrauliche – und daher aufschlussreichere – Alternative zu den öffentlichen ›Wrap-up Discussions‹ (›zusammenfassende Sitzungen‹), das heißt, bilanzierende formelle Sitzungen des Sicherheitsrats, die sich sowohl mit den Ergebnissen der inhaltlichen Arbeit in dem jeweiligen Monat als auch mit den Arbeitsmethoden beschäftigten. Sie fanden in unregelmäßiger Folge von Juni 2001 bis März 2005 statt.⁷

Die beschränkten Einflussmöglichkeiten der nichtständigen Mitglieder

Angesichts der kontroversen Einschätzungen, die von den beteiligten Politikern sowie den Wissenschaftlern, die sich mit dem Thema befassen, zu den Einflussmöglichkeiten der E10 abgegeben werden, ist eine Darstellung und Diskussion der wichtigsten Argumente nützlich, auf die sich die Einschätzungen stützen.

Die Wirkung des ›versteckten‹ Vetos

Als Hauptargument für eine schwache Position der E10 wird das Vetorecht der P5 angeführt: Allein schon die Androhung des Vetos in den vertraulichen informellen Konsultationen⁸ des Rates – das sogenannte versteckte Veto (hidden veto) – hielte die E10 davon ab, Resolutionsentwürfe zu einem Thema einzubringen. So hob der jamaikanische Botschafter Curtis Ward in einer öffentlichen ›Wrap-up Discussion‹ des Rates im August 2001 hervor, »die bloße Präsenz eines angedrohten Vetos ... beeinflusst entscheidend die Art und Weise, wie der Rat seine Arbeit macht Sie verhindert letztlich jede ernsthafte Diskussion über geeignete Aktivitäten, die der Rat ergreifen sollte ...«. ⁹

Der große Einfluss des Vetorechts auf die Arbeit des Rates ist offenkundig: Zwar legen ständige Mitglieder selten konkret in Abstimmungen ihr Veto ein; es gehört jedoch zur politischen Praxis, dass das angedrohte Veto einer oder mehrerer ständiger Mitglieder entweder die Befassung mit einem politischen Konflikt ganz oder zumindest die Verab-

schiedung von Resolutionen mit einer klaren Stellungnahme und konkreten Forderungen an die Konfliktbeteiligten verhindert. Das Problem ist nicht so sehr, dass die P5 sich dieses Druckmittels bedienen (denn nur wenn sie auf diese Weise ihre Interessen wahren können, unterstützen sie die Institutionen der Vereinten Nationen). Problematisch daran ist, dass die E10, die solchen Vetodrohungen ausgesetzt sind, diesen Vorgang nicht öffentlich machen. Vielmehr verzichten sie darauf, ihren Standpunkt weiter zu vertreten, legen sich eine Art Selbstzensur auf, um Ärger mit den P5 zu vermeiden.¹⁰ Würde der Vorgang öffentlich, würde der politische Druck auf die P5 zunehmen, ihr ›verstecktes‹ Veto nur auf jene Fälle zu beschränken, wo es für sie um wichtige Interessen geht.

Jedoch wird bei der Diskussion um das Vetorecht oft übersehen, dass es nur eine Verhinderungsmacht darstellt, jedoch keine Gestaltungsmacht: Um Entscheidungen herbeiführen zu können, sind die P5 auf mindestens vier Ja-Stimmen aus den Reihen der E10 angewiesen. Dies gibt den E10 ein größeres politisches Gewicht als manche meinen. Oder anders ausgedrückt: Sieben Mitglieder der E10 reichen aus, um einen Beschluss des Sicherheitsrats zu verhindern – eine Art ›gemeinsames Veto‹. Allerdings haben sich die E10 in früheren Jahrzehnten oft nicht getraut, ihre Enthaltung oder Ablehnung in den Verhandlungen anzudrohen. Dies setzt natürlich eine genügende Zusammenarbeit und einen ausreichenden Konsens unter den E10 voraus, was früher selten der Fall war.

Der Wissensvorsprung der P5

Weiterhin wird der Wissensvorsprung der P5 ins Feld geführt: Weil es weder im Sicherheitsrat noch im Sekretariat ein ›institutionelles Gedächtnis‹ gebe, verfügten die P5 über einen immensen Wissensvorsprung. Dies läge daran, dass die Erfahrungen der bisherigen nichtständigen Ratsmitglieder dort nicht schriftlich festgehalten würden und neuen Ratsmitgliedern so nicht zugänglich seien. Zudem seien viele Beratungen des Sicherheitsrats informelle Konsultationen, über die keine UN-Protokolle angefertigt würden.¹¹ Bei einem Ratsworkshop im Jahr 2010 wurde zu diesem Problem kritisch angemerkt: »Mehrere Redner führten aus, die neugewählten Mitglieder wären dadurch substanziell benachteiligt, dass sie ihre Amtszeit ohne das gleiche Wissen über die Arbeitsmethoden, wie es die ständigen Ratsmitglieder besäßen, antreten müssten.«¹²

Verstärkt werde die Wirkung des Wissensvorsprungs der ständigen Mitglieder durch die im Laufe der Jahrzehnte aufgebauten persönlichen Kontakte der P5-Diplomaten zu den Schlüsselpersonen in der Abteilung Angelegenheiten des Sicherheitsrats des UN-Sekretariats (Security Council Affairs Division – SCAD)¹³ sowie durch die erheblich größe-

Bei der Diskussion um das Vetorecht wird oft übersehen, dass es nur eine Verhinderungsmacht darstellt, jedoch keine Gestaltungsmacht.

Sieben nichtständige Mitglieder reichen aus, um einen Beschluss des Sicherheitsrats zu verhindern – eine Art ›gemeinsames Veto‹.

ren personellen Ressourcen in den UN-Botschaften der P5, die sie sich aufgrund ihrer größeren Finanzkraft leisten könnten.

Die personellen Ressourcen der E10 im Vergleich zu den P5

Während es zweifellos zutrifft, dass die P5 über exzellente Kontakte zum UN-Sekretariat verfügen und oft Berichte des Sekretariats einsehen können, bevor sie den übrigen Ratsmitgliedern zugänglich gemacht werden,¹⁴ ist die Personalsituation differenzierter zu sehen. Tatsächlich haben die kleineren Staaten meist nur wenig diplomatisches Personal, so dass sie während ihrer Ratsmitgliedschaft oft personell überfordert sind: So verfügen beispielsweise die gegenwärtigen Ratsmitglieder Togo über sieben, Guatemala über acht und Aserbaidschan über elf Diplomaten, während den Ratsmitgliedern Kolumbien und Pakistan immerhin je 16, Portugal 19 und Marokko 27, Indien 28 und Südafrika 29 Diplomaten zur Verfügung stehen. Die Zahl der drei zuletzt Genannten reicht dabei durchaus aus, um eine gute Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten.

Drei der P5 haben deutlich mehr Diplomaten als jeder der E10 in ihren UN-Botschaften (USA 151, Russland 82 und China 77 Diplomaten), während sich Großbritannien und Frankreich weniger Personal leisten (47 beziehungsweise 35 Diplomaten). Einen ähnlichen personellen Aufwand wie die P5 betreiben das nichtständige Ratsmitglied Deutschland und das häufig im Rat vertretene Japan, die sich gegenwärtig 70 beziehungsweise 51 Diplomaten leisten. Damit versuchen sie offenbar, den Wissensvorsprung der P5 wenigstens personell zu kompensieren.¹⁵ Dass Quantität nicht unbedingt Qualität bedeuten muss, wird deutlich, wenn man die engagierte Ratsarbeit Großbritanniens und Frankreichs im Vergleich zu den USA, Russland und China betrachtet, sowohl was die Erörterung politischer Konflikte als auch was die Reform der Arbeitsmethoden betrifft.

Einigung der P5 im Vorfeld

Ein weiterer strategischer Vorteil für die P5, so wird angeführt, sind die vielfältigen Informationsquellen (unter anderem ein Netzwerk von Botschaften in allen Weltregionen, Geheimdienstquellen oder Satelliten), die sie nutzen können, um sich dann untereinander schnell informell auf ein geeignetes Vorgehen zu einigen.¹⁶ In den informellen Konsultationen des Ratsplenums können die P5 dann den E10 abgestimmte Resolutionsentwürfe vorlegen, an denen diese nicht mehr viel ändern könnten, wie ein nichtständiges Ratsmitglied beim Workshop 2010 kritisch anmerkte.¹⁷ Ein solches Verhalten sei nachteilig für die Effizienz und Legitimation der Ratsbeschlüsse.¹⁸

Diese hierarchische Arbeitsmethode war tatsächlich über Jahrzehnte üblich, hat sich aber mit der

Zunahme der Friedensmissionen und Sanktionsregime seit Ende des Kalten Krieges allmählich unter dem Druck der E10 und der übrigen UN-Mitgliedstaaten gewandelt: Es hat sich herausgestellt, dass für eine realistische Formulierung der Resolutionen und vor allem für deren wirksame politische Umsetzung die frühzeitige Einbeziehung der E10 unumgänglich ist. Daher werden die E10 seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend früher in die Entscheidungsfindung einbezogen. Sie bekommen nicht mehr fertige Texte vorgelegt, wenn auch nach wie vor die Grundlinien von den P5 vorgegeben werden.

Druckmittel der P5

Das wohl bekannteste Argument im Hinblick auf die Stellung der E10 lautet, die P5, allen voran die USA, verfügten über wirtschaftliche und politische

Mit gegenwärtig 70 Diplomaten versucht Deutschland offenbar, den Wissensvorsprung der P5 wenigstens personell zu kompensieren.

⁵ Die Workshops werden von der Regierung Finnlands gesponsert und in Zusammenarbeit mit der SCAD durchgeführt. Die Berichte über die Workshops 2003–2010 finden sich in: UN Doc. S/2004/135, S/2005/228, S/2006/483, S/2007/137, S/2008/195, S/2009/193, S/2010/177, S/2011/484. Zitierweise: Wenn UN-Dokumente in deutscher Fassung vorliegen, werden sie mit UN-Dok. abgekürzt, in englischer Fassung mit UN Doc.

⁶ Da die nach der sogenannten Chatham House Rule wiedergegebenen vertraulichen Äußerungen in den Workshop-Berichten nicht einzelnen Mitgliedstaaten zugeordnet werden, können sie nur als begründete Annahmen den Gruppen der ständigen und nichtständigen Mitglieder zugeordnet werden.

⁷ Die Wortprotokolle der ‚Wrap-up Discussions‘ des Sicherheitsrats finden sich in folgenden UN-Dokumenten: UN Doc. S/PV.4343, S/PV.4363, S/PV.4432, S/PV.4445, S/PV.4466, S/PV.4482, S/PV.4547, S/PV.4562, S/PV.4677, S/PV.4748 und S/PV.4748/Corr.1, S/PV.4766 und S/PV.4766/Resumption, S/PV.4818 und S/PV.5156.

⁸ Dies sind nicht-öffentliche Ratssitzungen, über die kein Protokoll geführt wird. Sie dienen der Vorbereitung der formellen Ratssitzungen; vgl. Sydney Bailey/Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 3. Ed., Oxford 1998, S. 60–75.

⁹ Wortprotokoll der Sitzung, UN Doc. S/PV.4363 v. 31.8.2011, S. 7. Vgl. zum versteckten Veto: Bailey/Daws, a.a.O. (Anm. 8), S. 249–250; Céline Nahory, *The Hidden Veto*, in: *Global Policy Forum*, März 2004, www.globalpolicy.org/component/article185/42653.html

¹⁰ Vgl. dazu Nahory, a.a.O. (Anm. 9).

¹¹ Vgl. Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 260.

¹² UN Doc. S/2011/484, v. 2.8.2011, S. 13.

¹³ Vgl. Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 261.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Die Zahlen beruhen auf den Angaben, wie sie die UN-Botschaften gegenüber dem Protokoll- und Verbindungsdienst des UN-Sekretariats machen und wie sie im Internet veröffentlicht werden. Die zitierten Zahlen stammen aus der Ausgabe vom 18. Januar 2012, UN Doc. ST/SG/SER.A/301, www.un.int/protocol/bluebook/bb301.pdf

¹⁶ Vgl. dazu Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 259f.

¹⁷ UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 16.

¹⁸ Ebd.

Das Argument, die P5, vor allem die USA, könnten nichtständige Mitglieder durch politischen Druck in ihren Entscheidungen beeinflussen, hat in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich an Überzeugungskraft verloren.

Machtmittel, um ein bestimmtes Abstimmungsverhalten der E10 zu erreichen, etwa die Drohung mit der Kürzung von Entwicklungs- oder Militärhilfe. Tatsächlich hat es immer wieder Situationen gegeben, wo offen oder versteckt solche Druckmittel angewendet wurden.

Gewachsenes politisches Selbstbewusstsein der E10

Gerade das Argument, die P5, vor allem die USA, könnten nichtständige Mitglieder durch politischen Druck in ihren Entscheidungen beeinflussen, hat jedoch in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich an Überzeugungskraft verloren. Zum einen haben sich einige Entwicklungsländer inzwischen zu Schwellenländern mit größeren eigenen wirtschaftlichen und militärischen Ressourcen entwickelt. Zum anderen haben seit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der ›Blöcke‹ viele der kleinen und mittleren Staaten deutlich an Selbstbewusstsein gewonnen. Ein Beispiel für diese Entwicklung war das Verhalten der E10 im Frühjahr 2003 gegenüber dem Resolutionsentwurf der USA und Großbritanniens zum Irak-Konflikt. Dort hat selbst starker politischer Druck der beiden Staaten kein Bröckeln der Ablehnungsfront der E10 zur Folge gehabt. Die Folge war, dass die USA und Großbritannien darauf verzichteten, den Resolutionsentwurf zur Abstimmung zu stellen.¹⁹

Politische Initiativen der E10

Das gewachsene politische Selbstbewusstsein der E10 drückt sich nicht nur im Widerstand gegen politischen Druck der P5 aus, sondern auch in einer stärkeren Neigung, eigene politische Initiativen zu entwickeln und voranzutreiben: So profilierte sich etwa Costa Rica in seiner Amtszeit im Rat 2008/2009 mit einem Engagement für die Reform der Arbeitsmethoden des Rates und für die Stärkung der Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs.²⁰

Die fehlenden Sachinformationen beschaffen sich die nichtständigen Mitglieder oft über NGOs,²¹ so dass der Wissensvorsprung der P5 und die geringeren personellen Ressourcen der E10 nicht mehr so stark ins Gewicht fallen. Zudem verschaffen den neugewählten Ratsmitgliedern Orientierungskurse, die das Ausbildungs- und Forschungsinstitut der Vereinten Nationen (UNITAR) regelmäßig durchführt,²² wichtiges Grundwissen über Geschäftsordnung und Arbeitsweise des Rates. Ferner bemühen sich die Mitarbeiter der SCAD, die E10 mit den von ihnen gewünschten Informationen zu versorgen. Das bestätigen auch die Workshop-Diskussionen.²³

Die E10 sind offensichtlich dabei, die bisher hierarchisch strukturierten Machtverhältnisse im Rat allmählich demokratischer zu gestalten. Eine Untersuchung des ›International Peace Institute‹ aus

dem Jahr 2011 über den Einfluss der nichtständigen Mitglieder stellte fest, dass die E10 auf dem Weg seien, Chancengleichheit im Rat zu schaffen (›leveling the playing field‹).²⁴

Die Nebenorgane des Rates als ›Trainingsplatz‹ für die E10

Die gewählten Ratsmitglieder haben auch davon profitiert, dass der Rat infolge der wachsenden Aktivitäten nach Ende des Kalten Krieges in Ergänzung zu seinen drei ständigen Ausschüssen eine große Zahl von weiteren Nebenorganen (subsidiary bodies) geschaffen hat.²⁵ Zu nennen sind hier insbesondere die Ausschüsse zur Kontrolle von Sanktionsmaßnahmen, die gegen eine Reihe von Staaten und Gruppierungen verhängt wurden, eine Arbeitsgruppe für Friedenssicherungseinsätze, eine Informelle Arbeitsgruppe für die internationalen *Ad-hoc*-Strafgerichtshöfe und eine Informelle Arbeitsgruppe für Dokumentation und andere Verfahrensfragen, die sich mit der Reform der Arbeitsmethoden des Rates befasst.

Da in den Vorsitz dieser Nebenorgane überwiegend nichtständige Mitglieder gewählt wurden und werden,²⁶ stellen die Nebenorgane für die E10 eine nützliche Gelegenheit dar, die Arbeitsmethoden kennenzulernen, detaillierte Kenntnisse über einzelne Sachthemen beziehungsweise Konfliktregionen zu erwerben und – vielleicht noch wichtiger – »Gelegenheit, Führungsaufgaben zu übernehmen« und »bedeutende Beiträge zur Arbeit des Sicherheitsrats zu leisten«, wie Teilnehmer des Ratsworkshops 2010 hervorhoben.²⁷ Dadurch haben die E10 zweifellos an Selbstvertrauen gewonnen.

Gestärktes politisches Profil der E10

Um weiter an politischem Profil zu gewinnen, haben viele gewählte Ratsmitglieder während ihrer einmonatigen Ratspräsidentschaft thematische Debatten auf die Tagesordnung gesetzt²⁸ – zum Beispiel zum Thema ›Schutz der Zivilbevölkerung vor bewaffneten Angriffen‹. Das Format der thematischen Ratssitzungen erwies sich als so erfolgreich, dass inzwischen auch ständige Ratsmitglieder dem Beispiel der nichtständigen Mitglieder gefolgt sind.

Der Sicherheitsrat insgesamt hat dadurch ebenfalls an Profil und Legitimation gewonnen, weil er sich nicht mehr ausschließlich mit der Konflikt-schlichtung und Friedenssicherung im strikten Sinne beschäftigt, sondern auch mit den zugrundeliegenden Problemkomplexen, häufig unter Beteiligung von Nichtmitgliedstaaten des Rates.

Ebenso haben bei den bisherigen informellen Reformen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats die E10 eine entscheidende Rolle gespielt: Fast alle Reformschritte, die in den beiden Mitteilungen des Präsidenten des Sicherheitsrats S/2006/507 und S/2010/507 konsolidiert und bekräftigt wurden,

Die fehlenden Sachinformationen beschaffen sich die nichtständigen Mitglieder oft über NGOs.

gehen auf politische Initiativen gewählter Ratsmitglieder zurück. Dabei handelt es sich um Reformmaßnahmen, die sie in langer, mühsamer diplomatischer Arbeit – oft gegen den Widerstand mehrerer ständiger Ratsmitglieder – durchgesetzt haben.²⁹ Das erstaunliche Ausmaß der informellen Reformen (wie Einbeziehung von Nichtmitgliedstaaten des Rates, Briefing der Medien oder informelle Treffen mit NGOs) spricht für das gewachsene politische Gewicht der E10 im Sicherheitsrat.

Dafür spricht auch die Irritation bei den P5 über die Aktivitäten der gewählten Mitglieder, über die E10-Diplomaten berichten. Kishore Mahbubani teilte in einem Blog im Jahr 2010 mit: »Als einige gewählte Mitglieder zum Beispiel versuchten, die anachronistische Geschäftsordnung des Rates zu ändern, grinsten die P5-Diplomaten insgeheim und fragten, warum die ›Touristen‹ [gemeint waren die E10, der Verf.] die ›Inneneinrichtung‹ des Rates verändern wollten.«³⁰ In ähnlicher Weise kritisierte beim Ratsworkshop 2009 (wohl) ein ständiges Ratsmitglied, durch die »Versuche, die Arbeitsmethoden des Rates zu verändern«, würden die »wichtigeren Aufgaben des Rates« in den Hintergrund gerückt.³¹

Partizipation und Legitimation – Kriterien für die Arbeit des Sicherheitsrats

Die P5 können es sich jedoch nicht mehr leisten, politische Initiativen aus den Reihen der E10 zu ignorieren. Dies umso weniger, wenn es sich um einflussreiche Staaten wie Brasilien, Indien und Südafrika handelt, die über einen starken Rückhalt in ihren jeweiligen Regionalgruppen verfügen.³²

Denn den ständigen Mitgliedern muss an einer wirksamen Umsetzung der von ihnen angestrebten Maßnahmen, beispielsweise in der Friedenssicherung, gelegen sein. Eine erfolgreiche multilaterale Friedenssicherung erspart den Großmächten unilaterale Maßnahmen – ein Zusammenhang, auf den Studien amerikanischer Think Tanks und des amerikanischen Kongresses explizit hingewiesen haben.³³

Eine wirksame Umsetzung ist aber nur zu gewährleisten, wenn die Ratsbeschlüsse eine hohe politische Legitimation aufweisen. Die wiederum ist aber nur gegeben, wenn nach dem Eindruck der Staatengemeinschaft alle Ratsmitglieder angemessen an dem Entscheidungsprozess beteiligt worden sind.³⁴ Das erklärt die vorherrschende Tendenz, Ratsresolutionen im Konsens zu verabschieden, auch wenn dies die Entscheidungsfindung oft verlangsamt und die Texte nur den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen. Doch nur ein Kompromiss, auf den sich der gesamte Sicherheitsrat einigen kann, hat auf Dauer Aussicht, erfolgreich umgesetzt zu werden. So betonte ein Staatenvertreter beim Ratsworkshop 2010, die Einbeziehung der E10 in die Entscheidungsprozesse würde die Identifikation aller Rats-

mitglieder mit den Beschlüssen stärken und »so zu einer größeren Effizienz und Legitimation führen.«³⁵

Fazit

Festhalten lässt sich, dass die nichtständigen Ratsmitglieder an politischem Einfluss gewonnen haben. Dies hat seinen Grund zum einen in der gewachsenen politischen und wirtschaftlichen Macht von Staaten wie Brasilien, Indien und Südafrika, zum anderen im Engagement mittelgroßer Staaten (wie Kanada, Neuseeland, Norwegen und Schweden) sowie kleinerer Staaten (wie die Schweiz, Singapur und Costa Rica), die sich regelmäßig um nichtständige Sitze bewerben und dort wichtige Arbeit leisten. Die ständigen Ratsmitglieder mussten diese Entwicklung akzeptieren – trotz etlicher Versuche, die eigene machtpolitische Position uneingeschränkt aufrechtzuerhalten. Für die Arbeit des Sicherheitsrats ist der größere Einfluss der nichtständigen Ratsmitglieder sehr nützlich, weil er dessen politische Legitimation erhöht.

Das erstaunliche Ausmaß der informellen Reformen spricht für das gewachsene politische Gewicht der E10 im Sicherheitsrat.

19 Vgl. dazu Mahbubani, *Keeping Our Council*, a.a.O. (Anm. 2).

20 Vgl. Romita et al., *What Impact*, a.a.O. (Anm. 4), S. 3.

21 »Mehrere Sprecher betonten, wie wertvoll es sei, die NGOs anzapfen zu können in Bezug auf Ideen und Informationen. ... NGOs hätten geholfen, die Informationslücke zu schließen ...« (Ratsworkshop 2010, UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22.

22 Vgl. z.B. UNITAR Orientation Course on the Security Council for Members of the Council, 14.–17.11.2011, www.unitar.org/event/orientation-course-security-council-members-council.

23 UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22.

24 Vgl. Romita et al., *What Impact*, a.a.O. (Anm. 4), S. 2.

25 Im Januar 2012 verfügte der Sicherheitsrat außer den drei Ständigen Ausschüssen über 20 Nebenorgane (subsidiary bodies), vgl. UN Doc. S/2012/2 v. 3.1.2012.

26 Im Januar 2012 stammten alle Vorsitzenden der Nebenorgane aus den Reihen der E10, vgl. UN Doc. S/2012/2 v. 3.1.2012.

27 UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22–23; vgl. auch Edward C. Luck, *UN Security Council – Practice and Promise*, Oxford 2006, S. 17.

28 Vgl. UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 22f.

29 Vgl. Helmut Volger, *Mehr Transparenz und mehr Beteiligung. Die informelle Reform der Arbeitsmethoden des UN-Sicherheitsrats*, VN, 5/2010, S. 195–203.

30 Mahbubani, *Keeping Our Council*, a.a.O. (Anm. 2); vgl. auch Mahbubani, *The Permanent*, a.a.O. (Anm. 3), S. 259.

31 UN Doc. S/2010/177 v. 8.4.2010, S. 13.

32 Vgl. Romita et al., *What Impact*, a.a.O. (Anm. 4), S. 4.

33 So z.B. der Bericht einer vom amerikanischen Kongress eingesetzten Arbeitsgruppe: *United States Institute of Peace, American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations*, Washington, D.C. 2005.

34 Vgl. Ian Hurd, *Legitimacy, Power and the Symbolic Life of the UN Security Council*, *Global Governance*, 8. Jg., 1/2002, S. 35–51, S. 47f.

35 UN Doc. S/2011/484 v. 2.8.2011, S. 17.