

Eine Reform des UN-Sicherheitsrats ist möglich

Das zentrale UN-Gremium blockiert sich selbst. Doch eine Änderung des Vetoprinzips gilt als aussichtslos. Dabei bedürfte es nur der richtigen Reformvorschläge, einer klugen Vorgehensweise und ausreichenden Drucks.

Von Michael Ambühl, Nora Meier und Daniel Thürer

Der russische Angriff auf die Ukraine hat bei uns im Westen viele Grundsatzdebatten ausgelöst und gesellschafts-, sicherheits-, und energiepolitische Neupositionierungen gefordert. Was bis vor wenigen Jahren mehrheitsfähig war, ist es heute nicht mehr. Mit Finnland und Schweden haben sich sogar zwei bislang bündnisfreie Staaten zu einer NATO-Mitgliedschaft entschieden, und in der Schweiz denkt man über eine Neudefinition ihrer jahrhundertalten Neutralität nach. Alles Kurswechsel, die vor zwei Jahren noch undenkbar gewesen wären. Trotzdem sind sie heute Realität. Weil sich der Kontext geändert hat.

Debattiert wird seit Kriegsausbruch viel. Auffällig abwesend ist dabei jedoch die Diskussion über eine dringende notwendige Reform des UN-Sicherheitsrats. Obwohl mandatiert, internationalen Frieden und Sicherheit zu wahren, bleibt der Sicherheitsrat aufgrund des russischen Vetorechts in diesem Konflikt beschlussunfähig und praktisch zahnlos. Die Tatsache, dass diese Blockierungsmöglichkeit überhaupt besteht, ist auf einen systemischen Fehler zurückzuführen.

Während in anderen Bereichen bestehende Systeme an die geänderten Umstände angepasst werden, wird bei einer Reform des Sicherheitsrats entweder eilrig auf die schiefe Unmöglichkeit verwiesen. Oder man flüchtet sich in gut gemeinte „Mini-Reformen“, wie die Erhöhung der Rechenschaftspflicht bei Anwendung eines Vetos. Anstatt die Probleme an der Wurzel zu packen, wirken solche Reformen kontraproduktiv, indem sie dem Status quo indirekt mehr Legitimität verleihen. Wenn auch das Unmöglichkeitargument nachvollziehbar klingen mag, rechtfertigt es nicht, sich nicht mit der Thematik auseinanderzusetzen. Dies möchten wir im Folgenden tun.

Vorschlag

Unser Vorschlag soll nicht an den Grundstrukturen des Sicherheitsrats rütteln: So unterscheiden wir weiterhin zwischen ständigen und nichtständigen Mitgliedern und verleihen den ständigen bei Abstimmungen ein höheres Gewicht. Auch die regionalen Verteilungskriterien zur Vergabe der Sitze im Sicherheitsrat sollen beibehalten werden. Eine Bewahrung von Bewährtem also, um den ohnehin schwach entwickelten Reformwillen nicht zu überstrapazieren. Obwohl ein auf der „grünen Wiese“ entworfenenes, neues kollektives Sicherheitssystem womöglich besser wäre.

Drei Reformelemente

Ziel unserer Reformvorschläge sind die Einführung einer Abstimmungsregel mit weniger Blockierungspotential sowie die Erhöhung der Repräsentativität und Legitimität des Sicherheitsrats. Es darf nicht sein, dass beispielsweise Indien mit einer Bevölkerung von 1,4 Mil-

liarden weniger Gewicht hat als seine frühere Kolonialmacht Großbritannien mit 60 Millionen. Unser Vorschlag hat drei Elemente:

Erstens eine Erhöhung der Mitgliederzahl. Im heutigen 15er-System sind fünf Staaten (the permanent 5, „P5“) ständig im Sicherheitsrat vertreten (China, Frankreich, Russland, Großbritannien und die USA). Dazu bekommen zehn weitere, nichtständige Staaten jeweils für zwei Jahre einen Sitz. In unserem Vorschlag würden die ständigen Sitze von fünf auf zehn und die nichtständigen von zehn auf 15 erhöht. Der Sicherheitsrat bestünde neu anstatt aus 15 aus 25 Staaten.

Zweitens eine Bestimmung der ständigen Mitglieder auf der Basis objektiver Kriterien. Hier bieten sich die Bevölkerungszahl, das BIP und die freiwilligen Beiträge an das UN-Budget an. Aus unserer Sicht wäre es gerechtfertigt, die Bevölkerungszahl gleich zu gewichten wie die beiden Kriterien BIP und freiwillige Beiträge zusammen, die ihrerseits unter sich das gleiche Gewicht hätten: also 50 Prozent, 25 Prozent, 25 Prozent. Je nach Gewichtung dieser Kriterien resultiert natürlich eine andere Rangliste von Staaten. Interessanterweise würde es Russland – ein P5 Staat – aber in keiner der von uns analysierten zahlreichen Gewichtungsvarianten unter die ersten zehn Plätze schaffen. Das Land hat eine zu kleine Bevölkerung, und sein BIP entspricht lediglich jenem einer Mittelmacht, zum Beispiel

Spanien. Auch Frankreich, ein weiterer P5-Staat, ist zu klein, um unter Anwendung der drei Kriterien in die P10 aufgenommen zu werden.

Gesicherte Plätze gäbe es für die USA, China, Indien und insbesondere auch Deutschland. Die uneingeschränkte Anwendung der Kriterienregel hätte jedoch zur Folge, dass nicht alle fünf UN-Regionen ständig im Sicherheitsrat vertreten wären: Afrika und Osteuropa würden fehlen. Um dieses Manko zu beheben, braucht es eine zusätzliche Bedingung: Jede Region soll mindestens einen ständigen Sitz erhalten. Damit würden es Russland als osteuropäischer und Nigeria als afrikanischer Repräsentant in den P10-Klub schaffen. Verbleibt das Problem des heutigen P5-Staates Frankreich. Wenn es im Rahmen einer Reform nicht gelingt, dessen Sitz zu „europäisieren“ (wonach es nicht aussieht), müsste eine Lösung gefunden werden, die seine „erworbenen Rechte“ schützt. So könnte man den zehnten Sitz an Frankreich vergeben. Dies ergäbe folgende Sitzverteilung für die P10: Brasilien, China, Nigeria, Russland, USA gefolgt von Indien, Deutschland, Japan, Großbritannien und Frankreich. Alle Staaten erfüllen das objektive Auswahlkriterium, außer Russland und Nigeria, die es unter dem Titel „Regionsvertreter“, sowie Frankreich, das es unter dem Titel „erworbene Rechte“ in den Sicherheitsrat schaffen würde. Diese Liste sollte periodisch (alle 15 Jahre) überprüft und mit einfacher Mehrheit angepasst werden können.

Drittens eine Überarbeitung der Abstimmungsregel. Die heutige Einstimmigkeitsregel (Vetorecht) für die P5 kann natürlich nicht auf die P10 ausgedehnt werden. Sonst würde der Rat noch mehr blockiert. Für die Beschlussfassung schlagen wir vor, dass im 25er-Klub nur das einfache Mehr nötig ist (13), ergänzt durch die Zusatzbedingung, dass höchstens zwei der P10 ablehnen dürfen. Mit anderen Worten: drei der P10 könnten einen Beschluss verhindern. Das „Vetorecht“ würde damit moderat eingeschränkt. Ein „Fall Russland“, in dem ein Mitglied griffige Maßnahmen gegen sich selbst mit einem alleinigen Veto verhindern kann, wäre unmöglich. Auch die zahlreichen chinesisch-russischen sogenannten Doppelpack-Vetos würden künftig nicht mehr ausreichen.

Wenn nicht jetzt, wann dann?

So weit, so gut, aber wie bringt man eine solche Reform durch? Sie bedingt eine Änderung der UN-Charta und muss darum letztlich von den fünf heutigen Vetomächten genehmigt werden. Diese scheinen – wie alle bisherigen Reformversuche zeigen – wenig Lust zu verspüren, ihre 1945 erworbenen Privilegien aufzugeben. Henry Kissinger hat in seinem Buch „Staatskunst“ (2022) eindrücklich das Versagen der alten außenpolitischen Aristokratien beschrieben, die sich – obwohl oft zerstritten – bei der Verteidigung ihrer Privilegien

rasch einig gewesen seien. Ähnlich kommt einem das Verhalten der heutigen P5 vor. So uneinig sie beim brutalen russischen Feldzug gegen die Ukraine auch sein mögen, es wäre keinem der P4 in den Sinn gekommen, das russische Veto grundsätzlich infrage zu stellen. Braucht es dazu erst den Einsatz von russischen Atomwaffen, bis man ernsthaft Änderungen ins Auge fasst? Hoffentlich nicht! Es braucht (I) moderate Reformvorschläge, kombiniert (II) mit einer klugen Vorgehensweise in der UN, ergänzt (III) durch entschlossenen diplomatischen Druck der Änderungswilligen.

Kein radikaler Wechsel, mehrere Gewinner

Unsere Vorschläge führen nicht zu einem radikalen Systemwechsel: Im Gegenteil, sie basieren auf dem bestehenden Bauplan des Sicherheitsrates und belassen sogar gewisse Privilegien bei den P10, um die Wahrscheinlichkeit einer Akzeptanz zu erhöhen. Sie verstoßen damit auch gegen den in Art 2(1) der UN-Charta festgelegten Grundsatz der „souveränen Gleichheit“ der Mitglieder. Eigentlich ein zynisches Paradox, dass es einer Verletzung dieses Gleichheitsgrundsatzes bedarf, um Reformchancen zu verbessern. Ein Überbleibsel monarchistischer Denkmuster, in denen Ungleichheit Programm ist?

Was das Vorgehen anbelangt: In allen bisherigen Reformabsichten hat man wegen des Vetorechts stets ein Scheitern

antizipiert. Das Vetorecht käme in einem Reformprozess aber erst ganz am Schluss zum Tragen. Gemäß Artikel 109 der Charta könnten die Reformvorschläge in einer sogenannten „Allgemeinen Konferenz“ mit einer Zweidrittelmehrheit der Mitglieder der Generalversammlung zur Annahme empfohlen werden. Die P5 könnten also nicht verhindern, dass die Vorschläge auf den Tisch gebracht werden. Erst die Ratifikation könnten sie verweigern und damit ein Reformvorhaben sabotieren.

Zum diplomatischen Druck: Von den vorgeschlagenen Änderungen profitieren viele Länder: Afrika erhält den seit Langem geforderten ständigen Sitz. Ebenso die G4-Staaten Brasilien, Deutschland, Indien und Japan. Und kein aktueller P5-Staat würde seinen Sitz verlieren. Die potentiellen Gewinner sollten sich zusammenschließen und auf einer Reform bestehen. Als Ultima Ratio könnten sie einen Boykott der Sicherheitsratssitzungen erwägen. Es bräuhete nur sieben Mitglieder, die den Sitzungen fernblieben, um den Rat beschlussunfähig zu machen.

Der russische Angriff auf die Ukraine sollte genutzt werden, eine Reformdebatte zu lancieren. Dazu braucht es kreative Lösungsvorschläge, die Neues propagieren, ohne sich den Realitäten der internationalen Politik zu verschließen. Unser Vorschlag bewahrt, was bewahrt werden kann, bringt aber eine höhere Repräsentativität und eine Zusammensetzung des Sicherheitsrats, die auf objektiven Kriterien beruht. Eine solche hätte zur Folge, dass der afrikanische Kontinent, aber auch das bevölkerungsreichste Land Indien oder das europäische Schwergewicht Deutschland in den UN entsprechend ihrer weltpolitischen Bedeutung vertreten wären. Dies trifft insbesondere für Deutschland zu, das seit dem Ukrainekrieg eine EU-Führungsrolle übernehmen musste und dem auch in der NATO über kurz oder lang mehr Verantwortung auferlegt werden dürfte. Die vorgeschlagene Abstimmungsregel führt zudem dazu, dass dem Geburtsfehler der UN – dem Vetorecht – endlich etwas entgegengehalten wird.

Michael Ambühl, emeritierter Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich, war langjähriger Staatssekretär des Schweizer Außen- und des Finanzministeriums. Er hat zahlreiche internationale Verhandlungen und Mediationen (unter anderem Iran-P5+1) geführt und ist heute Berater für Konfliktmanagement.

Die Politikwissenschaftlerin **Nora Meier** ist ehemalige Geschäftsführerin der Swiss School of Public Governance der ETH Zürich und forscht heute am Lehrstuhl für Politische Philosophie der Universität Zürich.

Daniel Thürer ist emeritierter Professor für Völkerrecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Universität Zürich, ehemaliger Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Internationales Recht und ehemaliges Mitglied des OSZE Schieds- und Vergleichsgerichtshofs.

Wenn das Recht bloßes Herrschaftsinstrument ist

Die DDR war ein Unrechtsstaat – am 17. Juni 1953 so sehr wie in den ersten Tagen des Novembers 1989 / Von Marco Buschmann

Das Deutsche Richtergesetz enthält eine wichtige Regelung. Sie besagt, dass der juristische Stoff des Studiums, so verlangt es der Text wörtlich, „in Auseinandersetzung mit dem nationalsozialistischen Unrecht und dem Unrecht der SED-Diktatur“ erfolgen solle. Unrecht war der zentrale Baustein der SED-Herrschaft. Diesen Unrechtskern veränderte auch die Ummantelung mit formalen Genres wie Gesetz und Verordnung nicht. Das sollen Studentinnen und Studenten, die die Befähigung zum Richteramt erwerben wollen, lernen. Und der Staat, den die selbst ernannte Avantgarde des Proletariats errichtet hatte, war ein Unrechtsstaat – das wird man gerade angesichts des 70. Jahrestages des 17. Junis festhalten müssen.

In Berlin demonstrierten damals Zehntausende Menschen. Auch überall im Land, an mehr als 700 Orten, bricht der Aufstand aus und verbreiten sich die Forderungen: darunter freie und geheime Wahlen. Eine Million Menschen sind auf der Straße. Unter dem Druck der Bewegung werden mancherorts politische Gefangene aus den Gefängnissen entlassen.

Doch der SED-Staat schlägt zurück. Allgemeine Schießbefehle werden erteilt. Sowjetische Panzer rücken vor. Soldaten eröffnen das Feuer. Es gibt viele Tote und Schwerverletzte. An jenen Tagen und in den Wochen danach werden 10.000 Menschen festgenommen. Gerichte und Militärtribunale verhängen und vollstrecken Todesurteile und verurteilen zu Zwangsarbeit in Arbeitslagern und zu mehr als 1500 Haftstrafen. An den Aufständen beteiligte Personen werden entlassen oder degradiert.

Um den schlechten Eindruck zu verwischen, den die Geschehnisse auf die eigene Bevölkerung gemacht haben, organisiert in den Tagen danach die Regierung staatsfreie Gegendemonstrationen. Der staatliche Sicherheitsapparat wird noch einmal ausgebaut. Ein Früherkennungssystem gegen oppositionelle Kräfte wird errichtet. All dies geschah vor jetzt 70 Jahren, am 17. Juni 1953 und in den Wochen danach in der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik.

Einigkeit besteht heute darin, dass die DDR kein Rechtsstaat war. Denn niemals ging es um die Rechte des einzelnen

Menschen oder gesicherte Rechtspositionen, auf die sich Menschen verlassen konnten. Es ging nie um die Mäßigung von Macht durch Recht, sondern um die nackte Ausübung von Macht. Rechtliche Genres waren bloßes Herrschaftsinstrument, um die Diktatur des SED-Regimes zu festigen und auszubauen.

Juristen denken in der Dichotomie von Recht und Unrecht. Daraus folgt der Schluss, dass ein Staat, der kein Rechtsstaat war, ein Unrechtsstaat sein muss. Tertium non datur! Doch löst dieser logische Schluss bei einigen scheinbar Störgefühle aus. Es ist noch nicht lange her, dass Gregor Gysi gesagt hat: „Es stimmt eben nicht, dass, wenn man kein Rechtsstaat ist, dass man dann automatisch ein Unrechtsstaat ist.“ Aber was war die DDR dann?

Die Qualität eines Rechtsstaates, das sollen gerade junge Juristen lernen, bemisst sich nicht an Formalien allein. Natürlich ist die Form wichtig im Rechtsstaat. Aber was nützt ein Text, der sich Gesetz nennt, wenn er in beliebiger Weise verformt oder entstellt wird, um den Mächtigen zu dienen, statt nach anerkannten und transparenten Maßstä-

ben in Unabhängigkeit ausgelegt zu werden? Recht soll Verlässlichkeit schaffen und die Macht über Menschen mäßigen. Wenn die Arbeit von Richtern nicht der Auslegung von Gesetzen, sondern der Huldigung der Mächtigen dient, dann nützen alle Genres nichts: Dann haben wir es nicht mit einem Rechtsstaat zu tun. Recht ist eben nicht nur juristisches Handwerk – und schon gar nicht ist es Gegenstand des Gutdünkens von wem auch immer. Und was nicht Recht ist, das ist eben Unrecht.

Der Staat der DDR konnte sich ohne die ständige Bereitschaft zu Gewalt gegen seine eigene Bevölkerung nicht erhalten. All die Freiheits- und Rechtsverletzungen, die Wahlfälschungen, die Todesopfer, nicht nur an der Mauer – man muss all dies eigentlich nicht mehr aufzählen. Warum zögern dann noch immer so viele, und gerade die, die in diesem System gelebt haben, es ein Unrechtssystem zu nennen?

Ein Grund dafür mag sein, dass sie das Wort als persönlichen Vorwurf nehmen. Aber das sollten sie nicht! Es ist kein Urteil über die Menschen, sondern ein Urteil über den Staat, in dem sie leben mussten. Wohlgeachtet: Das Wort ist ja

nicht „Unrechtsgesellschaft“, sondern eben „Unrechtsstaat“. Nicht die Gesellschaft, soll damit gesagt sein, nicht die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger, war schuldhaft von Unrecht durchtränkt. Nein: Die Menschen, die in diesem System gelebt haben, stempelt der Begriff des Unrechtsstaates nicht als Täter ab. Im Zweifel waren sie seine Opfer.

Und natürlich gab es „Alltag in der durchherrschten Gesellschaft“. So lautet eine inzwischen gängige Kategorie in der Erforschung der DDR-Geschichte. Und natürlich gab es – wie immer in der Geschichte – sehr viel Grau abseits des moralischen Schwarz-Weiß. Richard Schröder hat es einmal auf den Punkt gebracht: „Selbstverständlich gab es auch in der DDR erfülltes Leben und glückliche Tage, aber nicht wegen, sondern trotz der Diktatur.“ Das ist kein Makel der Menschen, sondern eher eine besondere Leistung: nämlich unter Bedingungen der Diktatur sein Glück zu finden, ohne seinen Anstand zu verlieren. Chapeau für alle die Millionen Menschen, denen das gelungen ist!

Doch einige führen an, man müsse den Abstand zum Naziterror markieren.

Dieser meist mitschwingende Vergleich ist ein weiterer Grund, warum die Debatte stets so schnell verhärtert. Doch wir wissen um die Unterschiede! Nichts ist vergleichbar mit dem Menschheitsverbrechen der Schoa! Doch nur, weil es immer noch größeres Unrecht gibt, macht das das Unrecht noch lange nicht zum Recht und den Unrechtsstaat mithin nicht zu etwas anderem, als er ist. Das Deutsche Richtergesetz spricht diesen Gedanken gelassen aus, indem es beide Formen des Unrechts nüchtern gemeinsam aufzählt: „in Auseinandersetzung mit dem nationalsozialistischen Unrecht und dem Unrecht der SED-Diktatur“.

Aus all dem folgt: Die DDR war ein Unrechtsstaat – am 17. Juni 1953 so sehr wie in den ersten Tagen des Novembers 1989. Die Bürgerinnen und Bürger der DDR haben sich mutig dieses Unrechtsstaates entledigt. Ein Umstand, auf den sie stolz sein dürfen und für den sie den ewigen Respekt aller in der westdeutschen BRD Geborenen verdient haben.

Dr. Marco Buschmann ist Bundesjustizminister (FDP).