



UNITED NATIONS



UNO

Der Welt-Unsicherheitsrat und der Ukrainekrieg

Mit Zweidrittelmehrheit hat am 02.03.2022 die UN-Vollversammlung den russischen Angriff auf die Ukraine verurteilt. 141 Staaten stimmten für eine entsprechende Resolution und forderten den Abzug Russlands aus dem Land. Nur fünf Länder stimmten dagegen, darunter Russland und Syrien. Doch dieser Beschluss hatte keine Verbindlichkeit. Denn der Welt-sicherheitsrat ist das alleinige Entscheidungsgremium für Sicherheitsmaßnahmen. Wenn im Rat Russland (oder oft zu-vor die USA oder China) ein Veto einlegt, dann ist die Weltge-meinschaft geknebelt. Der Mangel an Frieden ist also auch ein Demokratiemangel! Der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj hat deswegen vor dem UN-Sicherheitsrat gefor-dert, Russland zur Rechenschaft zu ziehen. Eine Option sei es,

„Russland als Aggressor und Kriegsauslöser zu entfernen, damit es nicht länger Entscheidungen über seine eigene Ag-gression blockieren kann“. Ohne tiefgreifende Reformen müsse sich der Sicherheitsrat womöglich „selbst auflösen“, sagte Selenskyj. Die Vereinten Nationen könnten „dichtge-macht“ werden. Auch in der deutschen Politik mehren sich die Stimmen für eine Reform des Weltsicherheitsrates und eine Abschaffung des Vetorechts, etwa von der Vorsitzenden des Verteidigungsausschusses Strack-Zimmermann.

Dieser „Welt-Unsicherheitsrat“ ist der größte Systemfeh-ler in der Weltordnung und sehr schwer zu verändern. Den Hintergrund dazu erläutert Andreas Bummel von Democracy Without Borders.

Ist der UN-Sicherheitsrat noch reformierbar?

Eine Analyse von Andreas Bummel

Die völkerrechtswidrige Aggression der Russischen Fö-deration gegen die Ukraine hat die Schwächen der globalen Friedensordnung einmal mehr in drastischer Weise offengelegt. Dreh- und Angelpunkt ist der Sicherheits-rat der Vereinten Nationen, der nach UN-Charta die Hauptver-antwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der interna-tionalen Sicherheit trägt.

Russland ist neben China, Frankreich, USA und dem Ver-einigten Königreich eines von fünf ständigen Mitgliedern. Die sogenannten P5 sind anders als die restlichen zehn Mitglie-der mit Vetomacht ausgestattet. Ohne Zustimmung Rus-slands und der anderen P5 kann der Rat nichts beschließen. So war es auch am 25. Februar dieses Jahres, einen Tag nach Beginn des großflächigen russischen Angriffs auf die Ukrai-ne, der unter anderem einen offensichtlichen Verstoß gegen das Gewaltverbot der UN-Charta darstellt. Mit elf Ja-Stim-

men, drei Enthaltungen, eine davon von China, und einer Nein-Stimme Russlands ist eine Resolution zur Verurteilung der Aggression im Rat gescheitert.

In Sachen Ukraine ist der Sicherheitsrat wegen des Veto-rechts Russlands handlungsunfähig. Der ukrainische Präsi-dent Wolodymyr Selenskyj hat daher gefordert, dass das Ve-toprivileg abgeschafft werden müsse. Andernfalls könne sich der Sicherheitsrat auch gleich ganz auflösen. Über 250-mal ist seit Bestehen der UN ein Veto eingelegt worden und oft wurden Resolutionen gar nicht erst zur Abstimmung ge-bracht. In jüngerer Zeit hat sich insbesondere Russland her-vorgetan, das allein oder mit China in mehr als 15 Fällen ein Veto eingelegt hat, um Maßnahmen des Rates gegen den Sy-rienkrieg zu blockieren.

Tatsächlich ist der Ruf nach Reformen nicht neu und zu einem lautstarken Chor geworden. Das Vetorecht der P5 gilt ►

als anachronistisch und undemokratisch. Nach dem ehemaligen UN-Botschafter von Bangladesch Anwarul K. Chowdhury ist die Vetomacht kein Grundpfeiler der UN, wie häufig eingewandt wird, sondern ihr Grabstein, da sie effektives Handeln verhindert. Der kenianische UN-Botschafter Martin Kimani verurteilte die russische Aggression im Rat und merkte an, dass der Multilateralismus nun auf dem Totenbett liege. Er wies darauf hin, dass mächtige Staaten – gemeint sind die P5 – das Völkerrecht immer wieder ohne Konsequenzen brechen könnten.

Wie Reformen aussehen sollen, darüber besteht zwischen den 193 UN-Mitgliedstaaten auch nach jahrzehntelangen Verhandlungen weiter Uneinigkeit. Die Diskussion dreht sich meistens um eine Erweiterung des Rates: wie viele neue Sitze soll es geben, wer soll sie bekommen und welchen Status sollen sie haben. Dabei geht es vor allem um nationale Eigeninteressen und Eitelkeiten. Von den P5 gibt es keinerlei Anzeichen, dass sie ihre Privilegien aufgeben wollen. Daher verlangen die Länder der Afrikanischen Union, die bisher unterrepräsentiert sind, zwei ständige Sitze, die ebenfalls mit Vetorecht ausgestattet sind. Dadurch würde die Ohnmacht des Rates noch verschärft.

Der deutsche Anspruch auf einen eigenen ständigen Sitz dagegen ist aus der Zeit gefallen und trifft ebenso wie entsprechende Forderungen der anderen G4-Verbündeten Brasilien, Indien und Japan auf deutliche Gegenwehr der sogenannten Konsensgruppe um Argentinien, Italien und Pakistan. Deutschland sollte nur einen gemeinsamen EU-Sitz anstreben. Das Auswärtige Amt argumentiert, dies sei nicht so einfach, weil die UN-Charta keine Mitgliedschaft für Regionalorganisationen wie die EU vorsehe. Es ist aber nicht ersichtlich, warum die Charta nicht in diesem Sinne geändert werden könnte.

Eine bessere Repräsentation der UN-Mitgliedstaaten im Rat anzustreben, ist prinzipiell wichtig und bedient legitime Interessen. Allerdings gleicht dieses Vorhaben dem sprichwörtlichen Stühlerücken auf der Titanic. Der notwendigen Abschaffung des Vetorechts steht aber eine entscheidende Hürde entgegen: Sie erfordert eine Änderung der UN-Charta, die nach den Artikeln 108 und 109 Absatz 2 wiederum selbst einer Zustimmung aller P5 bedarf. Ihre Selbstentmachtung ist jedoch derzeit kaum vorstellbar.

Historisch war das Veto im Sicherheitsrat der Preis, den die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs für ihre Mitgründung der UN verlangt haben, insbesondere die Sowjetunion und die USA. Aber nur der Rat kann völkerrechtlich verbindliche Zwangsmaßnahmen beschließen.

Historisch war das Veto im Sicherheitsrat der Preis, den die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs für ihre Mitgründung der UN verlangt haben, insbesondere die Sowjetunion und die USA.

Manche sind der Auffassung, dass dies geholfen habe, einen dritten Weltkrieg zwischen den nuklearen Großmächten zu verhindern. Der 1961 gestorbene damalige UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld meinte etwa, die UN seien nicht gegründet worden, um die Menschheit in den Himmel zu führen, sondern um sie vor der Hölle auf Erden zu bewahren. Dabei dachte er ohne Zweifel an einen Atomkrieg, wie er nun von Russland angedroht wird.

Das Veto ist jedoch nur ein Element in der Friedenskonzepktion der UN-Charta. Der Sicherheitsrat sollte umfassende Maßnahmen zur stetigen Abrüstung und zur Rüstungsregulierung vornehmen. Dem Rat sollten ursprünglich nationale Streitkräfte unterstellt werden, um ihn nötigenfalls militärisch handlungsfähig zu machen. Dafür sollte es einen gemeinsamen Generalstabsausschuss der P5 geben. Nichts davon wurde umgesetzt.

Selbst dann wäre es nicht ausreichend. Albert Einstein, Thomas Mann und viele andere prominente Kritiker wie Robert Oppenheimer wiesen nach den Atomschlägen gegen Nagasaki und Hiroshima darauf hin, dass das ganze Konzept der UN-Charta auf überholten politischen Vorstellungen beruhe. Da sie die „absolute Souveränität der rivalisierenden Nationalstaaten“ erhalte, werde die UN-Charta mit Glück eine Generation, vielleicht ein Jahrhundert überdauern. Dem Atomzeitalter werde sie nicht gerecht. „Wir müssen eine föderale Verfassung der Welt anstreben, eine funktionierende, weltweite Rechtsordnung, wenn wir hoffen wollen, einen Atomkrieg zu verhindern“, schrieben sie.

Mit oder ohne Vetorecht ist eine direkte Konfrontation zwischen den Nuklearmächten ein möglicher Schritt zu einem Atomkrieg. Eine Ordnung, die auf nuklearer Erpressung beruht, ist jedoch Tyrannei. Der Preis, der 1945 gezahlt wurde, ist zu hoch. In Form von Völkermord, Krieg und Massenverbrechen ist die Hölle auf Erden nach Gründung der UN für Millionen von Menschen bittere Wirklichkeit geworden. Die UN hätten in die Lage versetzt werden müssen, das Versprechen des „Nie wieder!“ einzulösen.

Dabei ist zu bedenken, dass das Vetorecht nur als vorübergehender Kompromiss in der Charta verankert wurde. In Artikel 109 kann man nachlesen, dass bis 1955 eine Konferenz zur Überprüfung der Charta vorgesehen war. Zur Zeit des Kalten Krieges gab es für eine Generalkonferenz politisch keine Chance und nach seinem Ende wurde die Gelegenheit für einen Neuanfang nicht genutzt. Wenn diese Chance wiederkommt, muss sie vehement ergriffen werden.

Es bedarf nicht nur einer Beseitigung des Vetorechts. Kern einer neuen UN sollte ein Zweiklang aus einer Generalversammlung mit Vertreterinnen und Vertretern der Regierungen und einer von der Weltbevölkerung gewählten parlamentarischen Versammlung sein. Die Aufgaben des heutigen Sicherheitsrates kann ein gemeinsamer Sicherheitsausschuss übernehmen.

In der gegenwärtigen Lage ist eine Stärkung der Generalversammlung angezeigt. Sie hat sich nach dem sogenannten Prinzip „Uniting for Peace“ die Kompetenz vorbehalten, selbst Beschlüsse zu treffen, wenn der Sicherheitsrat aufgrund der Uneinigkeit der P5 handlungsunfähig ist. So hat eine Sondertagung den russischen Angriffskrieg am 2. März 2022 mit einer Zweidrittelmehrheit verurteilt. Anders als der Sicherheitsrat könnte sie zwar keine verbindlichen Zwangsmaßnahmen beschließen, solche aber empfehlen. Die Umset-

Eine bessere Repräsentation der UN-Mitgliedstaaten im Rat anzustreben ist prinzipiell wichtig und bedient legitime Interessen. Allerdings gleicht dieses Vorhaben dem sprichwörtlichen Stühlerücken auf der Titanic.

zung läge im Ermessen der Mitgliedstaaten. Eine Koalition der Willigen hätte auf dieser Basis aber die Zustimmung der Weltgemeinschaft und völkerrechtliche Legitimation. Ein militärisches Eingreifen ist aufgrund des Eskalationsrisikos kaum denkbar, ebenso wenig der Einsatz von UN-Friedenstruppen gegen den Willen Russlands. Die Empfehlung wirtschaftlicher und anderer Sanktionen gegen die Russische Föderation, wie sie von den Ländern des Westens und Japans beschlossen wurden, liegt jedoch im Bereich des Möglichen. Ein solcher Beschluss wäre ein wichtiger politischer Erfolg, praktisch aber nur dann von Bedeutung, wenn

sich in der Folge weitere Länder tatsächlich zu Sanktionen entscheiden, insbesondere Indien und China. Ob diese dazu bewegt werden können, ist fraglich. Waffenlieferungen sind die unmittelbarste Maßnahme, um die Ukraine bei der Ausübung ihres Selbstverteidigungsrechts zu unterstützen.

Der Ausschluss Russlands aus dem Menschenrechtsrat, den die Vollversammlung am 7. April 2022 beschlossen hat, war ein weiteres bedeutendes Signal. In einem nächsten Schritt könnte die Versammlung sogar beschließen, Russlands Mitwirkung an ihrer Arbeit zu suspendieren. Ein Präzedenzfall dazu ist die Suspendierung Südafrikas von 1974 bis 1994 aufgrund der Apartheid-Politik. Ob es dem Weltfrieden dienen würde, sei dahingestellt, aber die größtmögliche nächste Eskalation bestünde aus einer vollständigen Suspendierung der UN-Mitgliedschaft und somit auch der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Dies hat es jedoch noch nie gegeben und ein solcher Beschluss müsste vom Sicherheitsrat mitgetragen werden. Da Russland selbst betroffen wäre, könnte sich die UN über ein Veto Russlands in diesem Fall vielleicht hinwegsetzen. Über ein mögliches Veto Chinas jedoch nicht. Dieses Szenario kommt daher nur in Frage, wenn Russland beispielsweise Massenvernichtungswaffen einsetzt. Dazu wird es hoffentlich niemals kommen.

Selbst wenn es eine Resolution der UN-Mitglieder gegen die P5 gäbe, etwa indem sich die Vollversammlung weigert, weitere nicht ständige Mitglieder in den Rat zu wählen, wodurch dieser jede Legitimation verlieren würde, bleibt es bei dem Dilemma, wie mit Völkerrechtsverstößen durch Nuklearmächte umzugehen ist. Die einzige Lösung liegt in vollständiger nuklearer Abrüstung mit einem Umbau der UN und deren Voraussetzung ist eine Demokratisierung auch in Russland und China. Aus einem russischen Gefängnis meldete sich am 15. April 2022 der Oppositionelle Vladimir Kara-Murza zu Wort: „Die Nacht ist bekanntlich am dunkelsten, kurz bevor es hell wird.“ /



Andreas Bummel

ist Geschäftsführer von Democracy Without Borders und Mitglied von Mehr Demokratie.
www.democracywithoutborders.org