

ASIEN AKTUELL

Der zerplatzte Traum: Ein japanischer Dauersitz im VN-Sicherheitsrat ist nicht in Sicht

Kerstin Lukner¹

Einleitung

Die Reform des Sicherheitsrats (SR) steht bereits seit dem Beginn der 1990er-Jahre auf der Agenda der Vereinten Nationen (VN). Zwar stimmen die meisten VN-Mitglieder grundsätzlich darin überein, dass der – die politischen Realitäten von 1945 reflektierende – Rat der "modernen Welt von heute" angepasst werden müsse, im Bezug auf verschiedene Detailpunkte divergieren ihre Meinungen jedoch weit auseinander. Als besonders umstritten gilt hierbei die Frage, ob die Anzahl der ständigen Ratssitze erhöht und um welche Staaten der SR in einem solchen Fall erweitert werden solle. Bei Gründung der VN im Jahr 1945 waren fünf ständige, mit einem Vetorecht ausgestattete Ratssitze eingerichtet worden. Sie werden seither von den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs China, Frankreich, Großbritannien, Russland und den USA (den sog. P5-Staaten) besetzt.

Nachdem die Annahme des aussichtsreichen Razali-Reformplans, der sowohl zusätzliche ständige wie auch nichtständige Ratssitze vorgesehen hatte, im Jahr 1997 kläglich gescheitert war, verlor die Reformdebatte in den VN zunächst deutlich an Dynamik. Vor dem Hintergrund jüngsten Irakkriegs, der nach langem Ringen in den VN letztlich ohne ein eindeutiges SR-Mandat geführt worden war, und durch das Engagement von VN-Generalsekretär (GS) Kofi Annan erhielt sie im Jahr 2003 jedoch neuen Auftrieb. Im Rahmen der Generaldebatte der 58. Generalversammlung rief der GS die 191 VN-Mitgliedsstaaten nicht nur zum aktiveren Vorantreiben ihrer Reformbemühungen auf, sondern kündigte gleichzeitig sein Vorhaben an, eine "Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel" (HGBHW) ins Leben zu rufen, die sich bis Ende 2004 auch um die Formulierung konstruktiver Vorschläge zur Erneuerung des SR bemühen sollte (Annan 23.09.2003).

¹ Die Autorin dankt der Canon Foundation in Europe für ihre freundliche Unterstützung.

Japans Weisenrat zur VN-Reform

Japan, das seit dem Beginn der Reformdebatte als einer der aussichtsreichsten Kan-

Umsetzung der SR-Reform eingeschworen (AS-Online 13.05.2005; JT-online 13.05.2005).

Die Gründung der G4-Allianz

Im September 2004 hatte Japan bereits mit Brasilien, Deutschland und Indien eine strategische Allianz zur Umsetzung der SR-Reform gebildet, die schnell unter der Bezeichnung "Group of Four" (G4) bekannt wurde. Die vier Staaten einigten sich darauf, ihre Kandidaturen für die ständige SR-Mitgliedschaft gegenseitig zu unterstützen und sich in Zukunft mit vereinter Kraft für eine ihren Wünschen entsprechende Umstrukturierung des SR einzusetzen (MOFA-Online 09/2004). Als die HGBHW Ende November 2004 nach einjährigen Verhandlungen ihren Abschlussbericht vorlegte, dürften die G4-Partner von den Vorschlägen zur Erneuerung des SR jedoch zunächst enttäuscht gewesen sein, denn die hochrangige VN-Experten-Gruppe hatte es vermieden, im Hinblick auf die Erweiterungsfrage eindeutig Stellung zu beziehen. Vielmehr unterbreitete die HGBHW in ihrem Bericht zwei unterschiedliche Reformvarianten: Modell A sah die Erweiterung des SR um sechs ständige Sitze (zwei jeweils für Afrika und Asien, ein Sitz jeweils für Europa und Lateinamerika) sowie drei nichtständige Sitze vor. Modell B warb hingegen neben der Einrichtung eines zusätzlichen nichtständigen Ratssitzes für die Schaffung von acht semipermanenten Sitzen, d.h. mit sofort erneuerbarer vierjähriger Amtszeit. Damit sollte der SR nach beiden Modellen um neun Sitze aufgestockt werden und auf 24 Mitglieder ansteigen. Eine Ausweitung des Vetorechts, über das bislang nur die P5-Staaten verfügen, sah keine der beiden Varianten vor (A/59/565 vom 02.12.2004).

Im März 2005 gab GS Annan schließlich seinen eigenen Reformbericht "In Larger Freedom: Towards Security and Human for All" (A/59/2005 vom 21.03.2005) heraus und stellte im Hinblick auf die Restrukturierung des SR ebenfalls die beiden Modelle des HGBHW zur Auswahl. Gleichzeitig rief er die VN-Mitglieder ausdrücklich dazu auf, in Bezug auf die SR-Reform bis zum VN-Gipfeltreffen im September 2005 eine Übereinkunft zu erzielen. Um diesen Prozess zu beschleunigen bzw. die Einigung überhaupt zu ermöglichen, ging der GS in seinem Bericht zu der zwar rechtlich nicht wirklich erforderlichen, aber dennoch weitgehend akzeptierten Prämisse der Konsensfindung indirekt auf Distanz: Falls sich die 191 VN-Mitgliedsstaaten nicht einhellig auf ein Reformkonzept verständigen könnten, sollte auch ein Mehrheitsbeschluss für eine Entscheidung ausreichen. Hierbei darf jedoch nicht vergessen werden, dass jede Änderung der VN-Charta eine Zweidrittelmehrheit von mindestens 128 VN-Mitgliedern voraussetzt und dass auch die Zustimmung der vetoberechtigten P5-Staaten dabei unbedingt erforderlich ist (VN-Charta Art. 109).

Die japanische Regierung nahm den Abschied von der strikten Konsensregelung sicherlich mit Wohlwollen zur Kenntnis, da diese Vorgabe den Reformprozess schon in den 1990er-Jahren ins Stocken gebracht hatte. Ferner dürfte die Reformadvokaten in Tokyo erfreut haben, dass GS Annan am Tag der Bekanntgabe seines

Ref. ... ers ausschließlich Japan in ... course one [seat] goes to Japan ... besonders ... sichtsvollen Ka ... en Dauersitz im SR be ... Online 7 ... (2005).

Der Reformplan der G4

Die ... ten ... bereits kurz nach ... chung der Vorschläge der HGB ... De ... 2004 in einer gemein ... essageerklärung ihre Präferenz für Reform ... erstrichen. Nachdem ... der Bericht des GS erschienen war, be ... ch ... auf der Basis von ... A rasch um die Formulierung einer eigenen ... tion zur SR-Re ... Dies erschien zunächst als Erfolg versprechender ... nach dem ... des japanischen VN-Botschafters ... shima Kenz ... hatten ... 2005 circa 120 Staaten bei offiziellen Anlässen und inoffiziellen Treffen für die Schaffung neuer ständiger sowie nichtständiger Sitze ausgesprochen. Der G4-Reformentwurf wurde Mitte Mai zunächst inoffiziell bekannt gegeben. Die Reformblaupause orientierte sich dabei stark an den Vorgaben des GS, unterschied sich aber in den folgenden zwei Punkten: Zum einen sollte der Rat nicht um neun, sondern um zehn Sitze ergänzt werden – dies schlug sich in der Forderung nach vier weiteren nichtständigen Sitzen nieder – und zum anderen verlangten Brasilien, Deutschland, Indien und Japan zunächst noch eine Ausweitung des Vetorechts auf die künftigen ständigen SR-Mitglieder. Um die Umsetzung der geplanten Reform möglichst reibungslos zu gestalten, schlug der G4-Plan ein in drei Phasen unterteiltes Vorgehen vor: Zunächst sollte Mitte Juni in der Generalversammlung (GV) über die grundlegende Rahmenresolution zur Reform abgestimmt werden, dann bis Mitte Juli die zusätzlichen ständigen Ratsmitglieder gewählt und schließlich bis Mitte August über die notwendige Chartarevision entschieden werden (JT-Online 18.05.2005).

Opposition gegen den G4-Plan

Der Vorstoß der G4 hatte zwei Folgen: Zum einen trieben nun auch weitere Reformgruppen, d.h. die Afrikanische Union (AU) und der "United for Consensus"-Zusammenschluss, die Arbeiten an ihren alternativen Erneuerungsentwürfen energisch voran und zum anderen trugen mit den USA und China jetzt zwei ausgesprochen einflussreiche Reformgegner ihre Opposition mit zunehmender Deutlichkeit nach außen.

Die USA, deren Ablehnung einer SR-Erweiterung auf über zwanzig Sitze seit langem bekannt ist, versuchten Mitte Juni zunächst, die G4-Allianz durch die Unterbreitung eines eigenen Reformvorschlags zu spalten. Washington wollte den Rat ausschließlich um vier bis fünf Sitze aufstocken und plante dabei nur für Japan und ein weiteres nicht näher spezifiziertes Land einen ständigen Ratssitz ein. Tokyo ließ sich von dieser Offerte, die in den VN kaum durchsetzbar gewesen wäre, allerdings nicht beirren und lehnte die Ideen aus Washington mit dem Hinweis darauf ab, dass

die angestrebte SR-Reform nicht nur dem eigenen Land, sondern der internationalen Gemeinschaft insgesamt zugute kommen solle (AS-Online 17.06.2005). Dies hatte jedoch die Kommission der internationalen Gemeinschaft einen Monat später sehr zum Bedauern Japans explizit zur Blockade des G4-Vorschlags aufriefen (JT-Online 14.07.2005).

In China hatte die Sorge, dass Japan die ständige Mitgliedschaft im SR tatsächlich erreichen könnte, schon im April Massenproteste mit z.T. gewalttätigen Ausschreitungen hervorgerufen (JT-Online 11.04.2005). In der zweiten Aprilhälfte wurde zudem vor dem VN-Hauptquartier in New York gegen Japans Ambitionen demonstriert (JT-Online 23.04.2005). Nachdem die chinesische Führung jahrelang keine eindeutige Haltung zur Erweiterung des SR gezeigt hatte, bezog auch sie im April eine Position: gegen einen japanischen Dauersitz im SR. Die Machthaber der Volksrepublik stoßen sich vor allem an der – von vielen Chinesen als unzureichend empfundenen – Vergangenheit der Kriegführung Japans. Die angeblich mangelnde Geschichtsbewertung findet nach dem Dafürhalten Beijings vor allem in verharmlosenden Darstellungen der japanischen Kriegsschuld in verschiedenen Schulbüchern sowie in den jährlichen Besuchen des Yasukuni-Schreins durch Premierminister Koizumi einen weiteren hochgradigen Ausdruck. Schließlich gilt der Shinto-Schrein nicht als Gedenkstätte an die Kriegsopfer des Landes, sondern auch der Erinnerung an 14 japanische Kriegsverbrecher der Klasse A, seitdem sie 1978 in die Liste der dort Verehrten aufgenommen worden sind. Zwar hatte Premierminister Koizumi schon im April eine verhältnismäßig deutliche Entschuldigung für zurückliegende Kriegsgräueltaten ausgesprochen (JT-Online 23.04.2005) und zumindest während der intensiven Verhandlungsphase zur SR-Erweiterung auf seine Aufwartung am Yasukuni-Schrein verzichtet, doch sah China darin möglicherweise nur ein taktisches Manöver des Inselstaats zur Realisierung der ständigen SR-Mitgliedschaft.

Zwei japanische Regierungsbeschlüsse vom Frühjahr 2005 haben vermutlich zur weiteren Erhärtung der chinesischen Ablehnung eines japanischen Dauersitzes im SR beigetragen: Zum einen hatte Tokyo im Frühjahr seine Entscheidung verkündet, die Entwicklungshilfeszahlungen an China bis zum Jahr 2008 einzustellen. Zum anderen hatten Tokyo und Washington die friedliche Lösung der Taiwan-Frage im Februar im Rahmen eines bilateralen Gipfeltreffens als gemeinsames strategisches Interesse definiert (van Kemenade 2005: 5) und sich auf diese Weise in eine vermeintlich innere Angelegenheit der Volksrepublik eingemischt. Die Unstimmigkeiten in der Taiwan-Frage hielten China, den stärksten Gegner des japanischen Aufstiegs in den SR, und die USA, den eifrigsten Befürworter einer solchen Entwicklung, allerdings nicht von einer Zusammenarbeit zur Verhinderung einer SR-Reform nach den Vorgaben des G4-Entwurfs ab. Im August vereinbarten die beiden Großmächte, gemeinschaftlich gegen die aussichtsreichen Pläne der G4 vorzugehen (SZ 05.08.2005).

Auch die "United for Consensus"-Mitglieder stellten sich der Realisierung des G4-Plans in den Weg. Angetrieben wird diese Gruppe von Italien und Pakistan, die unbedingt verhindern wollen, durch eine internationale Aufwertung ihrer regionalen Konkurrenten, Deutschland bzw. Indien, ins außenpolitische Hintertreffen zu geraten. So spricht sich diese Gruppe, der auch Südkorea angehört, nicht nur gegen die Erweiterung der ständigen Ratssitze aus, sondern fordert – ihrem Namen entsprechend – insbesondere die Beibehaltung der Konsensbeschlussfassung, die ihre reformhemmende Wirkung jedoch längst bewiesen hat. Ende Juli warf Italien, einen baldigen Erfolg des G4-Reformplans fürchtend, den Mitgliedern der G4 vor, sie würden unter Androhung des Entzugs von Hilfgeldern Einfluss auf die Haltung von Entwicklungsländern nehmen. Auch wenn das italienische Außenministerium keine eindeutigen Belege für diese Behauptung vorlegen wollte, deutete Rom vorsichtig in Richtung Japan (SZ 28.07.2005). Solange Italien seine Behauptung jedoch nicht beweisen kann bzw. will, bietet seine Anschuldigung vor allem der Vermutung Nährboden, dass es durch die Verbreitung der zweifelhaften Informationen zur Diskreditierung der G4-Staaten beitragen und so die Realisierungschancen des G4-Reformentwurfs nachhaltig beeinträchtigen wollte.

SR-Reform vertagt

Als die G4 ihr Reformpapier mit einer wichtigen Veränderung – dem vorläufigen Verzicht auf das Vetorecht – am 6. Juli offiziell in die GV einbrachte, wurde schnell deutlich, dass ihr Konzept dort inzwischen über keinen starken Rückhalt mehr verfügte. Obwohl der Plan der G4 zu Beginn ihrer Kampagne angeblich noch bei über einhundert Staaten auf Zustimmung gestoßen war (AS-Online 07.07.2005), hatten sich trotz der engagierten Lobbyarbeit Japans und der anderen G4-Mitglieder nur 23 Ko-Sponsoren zur Unterstützung des Resolutionsentwurfs gewinnen lassen (A/59/L.64 vom 06.06.2005). Mit Frankreich gehörte nur ein P5-Staat zu den Advokaten des Reformmodells. Aus Asien hatte die G4 keinen einzigen Fürsprecher gewinnen können. Die Zurückhaltung der asiatischen Staaten scheint teilweise auf die Opposition der USA, aber insbesondere auf den Widerstand Chinas zurückzuführen sein. Schließlich hatte Beijing zahlreiche Regierungsvertreter nach Asien (und Afrika) entsandt, um dort aktiv für eine Blockade des G4-Plans zu werben (AS-Online 17.06.2005). Japans Außenminister Machimura war es im Sommer während seiner eigenen Reisen durch Asien dann nicht mehr gelungen, eindeutige Unterstützungszusagen für den G4-Plan zu erzielen (AS/IHT-Online 13.06.2005).

Der Vorwurf, dass das Scheitern des G4-Vorschlags insbesondere Japans schlechten Beziehungen zu China angelastet werden müsse (AS/IHT-Online 07.09.2005), scheint dennoch nicht überzeugend. Zu Fall gekommen ist der Vorstoß der G4 letztlich vor allem, weil es den Partnern der G4 nicht gelingen wollte, sich mit den Staaten der AU auf ein gemeinsames Gesamtkonzept zur SR-Reform zu einigen. Während die G4 den Wünschen der AU nach insgesamt 26 Ratssitzen, d.h. einem zu-

- AS/IHT = *Asahi Shimbun/International Herald Tribune*, "Japan's Reform of the UN", Japan's Incoherent Foreign Policy, *London: The British Herald-Asahi*, 09.07.2004, www.bh.co.uk/ky200509070108.htm [Zugriff am 08.09.2005]
- (The) *Economist* (09.04.2004), "Love the Lionheart", S. 57-58
- Gaimusho-Online (25.03.2005), "Kokuren kaikaku chiiki tantai taishi no seisaku" (Über die Einberufung von regionalen Sonderbeauftragten für die VN-Reform), www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/17/rls_0325b.html [Zugriff am 30.03.2005]
- JT = *Japan Times* (23.03.2005), "Annan Hints at Japan for New UNSC Seat", www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050323a3.htm [Zugriff am 30.03.2005]
- JT = *Japan Times* (11.04.2005), "Anti-Japan Hysteria Spread South", www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050411a2.htm [Zugriff am 13.04.2005]
- JT = *Japan Times* (23.04.2005), "Koizumi Issued Rare War Apology", www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050423a1.htm [Zugriff am 24.04.2005]
- JT = *Japan Times* (17.05.2005), "Ambassador Marshaled to Step up UNSC Seat Bid", www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050517f1.htm [Zugriff am 17.05.2005]
- JT = *Japan Times* (17.05.2005), "Four States Make UN Pledge", www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050517a2.htm [Zugriff am 17.05.2005]
- JT = *Japan Times* (14.07.2005), "U.S. Unlikely to Support U.N. State's 'G4' Resolution", www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20050714a1.htm [Zugriff am 14.07.2005]
- KKYK = Kokuren Kaikaku Ni Kansuru Y shiki Kōron (2004), *Seiseiki ni okeru kokuren no yakuwari to kyōka saku* (Die Rolle der VN im einundzwanzigsten Jahrhundert und Maßnahmen zu ihrer Stärkung), Tokyo
- MOFA = Ministry of Foreign Affairs Japan (09/2004), *Press Release: Meeting of the Leaders of Brazil, Germany, India and Japan on UN Reform. Joint Press Statement*, www.mofa.go.jp/policy/reform/joint0409.html [Zugriff am 04.10.2004]
- SZ = *Süddeutsche Zeitung* (28.07.2005), "Vorwurf der Regierung Berlusconi 'Arme Länder werden wegen UN-Reform erpresst'", S. 1
- SZ = *Süddeutsche Zeitung* (05.08.2005), "USA und China vereint gegen UN-Pläne der G4", S. 6
- UN-Dokument A/59/565 vom 02.12.2004 (Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility)
- UN-Dokument A/59/2005 vom 21.03.2005 (In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All)
- UN-Dokument A/59/L.64 vom 06.06.2005 (G4-Reformvorschlag)
- UN-Dokument A/60/L.1 vom 15.09.2005 (2005 World Summit Outcome)
- Van Kemenade, Willem (2005), "Will China's Rise be Peaceful?", in: *IIAS Newsletter* No. 37 (Juli 2005), S. 5