

BUCHBESPRECHUNGEN

Bruce Russett (Hg.): The Once and Future Security Council. Houndmills, Hampshire / London: Macmillan Press 1997, XII, 179 S., £ 26,-, ISBN 0-333-71359-1.

Das von *Bruce Russett*, Professor für Politikwissenschaft und Direktor der 'United Nations Studies' an der Yale University in New Haven, herausgegebene Buch 'The Once and Future Security Council' faßt die Ergebnisse eines zweijährigen Forschungsprojektes der Universität zusammen, das sich mit der Zukunft des UN-Sicherheitsrates – insbesondere seiner Zusammensetzung, seinen Entscheidungsverfahren und seinen Aufgaben – befaßt hat. Mit einer Ausnahme sind alle acht Autoren des Bandes als Professoren oder Doktoranden mit der Yale University verbunden, die sich mit der Einrichtung eines interdisziplinären Studienganges 'United Nations Studies' und der Bündelung der an ihren verschiedenen Fakultäten betriebenen UN-Forschung bemüht, zu einem nordamerikanischen Zentrum wissenschaftlicher Arbeit über die Vereinten Nationen zu werden.

In einem ersten Kapitel blickt *James S. Sutterlin* auf die Gründung der UN zurück und vergleicht die damals auf der Konferenz von San Francisco vorgebrachten Vorschläge für die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Sicherheitsrates mit der gegenwärtigen Reformdiskussion. Nicht unerwartet stellt er zahlreiche Gemeinsamkeiten fest; die Hauptthemen der Debatte (Zahl und Auswahl der Ratsmitglieder, Dauer ihrer Mitgliedschaft, Mehrheitserfordernisse, das Vetorecht, Transparenz der Arbeit des Rates) sind dieselben wie 1945 – womöglich auch ein Anzeichen dafür, daß die zwischenstaatliche Diplomatie mit der Veränderung der Welt in den letzten fünfzig Jahren nicht Schritt gehalten hat.

Im folgenden Beitrag stellt der Herausgeber zehn 'Balancen' oder dialektische Begriffspaare auf, an denen er Vorschläge für eine Reform der UN messen will, darunter die Balance zwischen Bewahrung und Erosion staatlicher Souveränität, zwischen 'practicality and vision', Macht und Legitimität, 'particularity and universality'. Es ist nützlich, die wesentlichen Begriffe und Gedankenmuster der Reformdiskussion in eine gewisse Ordnung gebracht zu sehen. Zu Recht betont *Russett*, die Forderung nach Aufnahme neuer ständiger Mitglieder in den Sicherheitsrat gründe auf der Vorstellung, daß der Ausschluß wichtiger Staaten die Funktionsfähigkeit des Systems gefährde. Aber: '[T]he impetus to reform is weakened by the absence of players on the outside with the ability and willingness, at present, actually

to disrupt it seriously.' (S. 20) Dies gilt in der Tat besonders für Deutschland und Japan. Eine entsprechende (zweifelhafte) Fähigkeit vorausgesetzt, ist jedenfalls keiner der beiden Staaten gewillt, die bestehende Ordnung in Frage zu stellen und anzugreifen – in einer Weise, wie dies etwa das Deutsche Reich im Verhältnis zum Völkerbund getan hat, um seine Aufnahme zu erreichen. Beide Länder können dies schon deshalb nicht tun, weil sie damit gerade jene Position demontierten, die die Grundlage ihres Anspruchs bildet, nämlich ihre Stellung als verantwortungsbewußte und rechtsgehorsame Mitglieder der internationalen Gemeinschaft. Damit bieten sie jenen Staaten, in deren Interesse eine Aufrechterhaltung des Status quo liegt, aber wenig Grund, Änderungen in Erwägung zu ziehen.

Barry O'Neill untersucht in einem 'Power and Satisfaction in the Security Council' überschriebenen Beitrag, welche 'Macht' die einzelnen Mitglieder des Sicherheitsrates auf Grund der heute bestehenden Abstimmungsregeln besitzen und wie sich diese bei einer Änderung der Regeln beziehungsweise einer Aufnahme neuer Mitglieder in den Rat verändern würde. 'Macht' eines Staates setzt der Autor gleich mit der Wahrscheinlichkeit 'that the Council would have changed its vote, given I had changed my vote' (S. 67). Die Untersuchung, welche die von Shapley und Shubik entwickelte Methode zur Einschätzung der relativen Macht eines Wählers in verschiedenen innerstaatlichen Wahlsystemen zur Grundlage hat, kommt zu erstaunlichen Ergebnissen. Die Macht eines einzelnen Ratsmitgliedes, das nicht über das Vetorecht verfüge, sei sehr gering, weil es äußerst selten vorkomme, daß seine Stimme den Ausschlag gebe. Sie verringere sich noch zusätzlich mit der Aufnahme weiterer Mitglieder. Auch die gemeinsame Macht aller 'non-veto members' reduziere sich in diesem Fall. Dieser Machtverlust könne allenfalls durch eine Veränderung des Mehrheitserfordernisses, des 'action threshold' (nach Artikel 27 Abs. 3 der Charta gegenwärtig neun von fünfzehn Mitgliedern), aufgewogen werden. Die Schlußfolgerung des Autors lautet: 'A nonveto seat on the Security Council might confer prestige, information, and involvement with decisions, but it is not something to seek for pure voting power ... A veto gives a state high voting power, no veto means a state has almost none; to a fair approximation as far as voting is concerned, the Security Council has five members.' (S. 65)

Es ist interessant, die bisherige Haltung der Bundesregierung im Lichte dieser Einsicht zu bewerten. Die offizielle Haltung ging dahin zu sagen, Deutschland sei nicht eigentlich am Vetorecht gelegen; man könne sich im Gegenteil seine Modifizierung oder Abschaffung vorstellen, schulde es aber der Selbstachtung, nicht als ständiges Mitglied zweiter Klasse ohne Vetorecht in den Rat zu gehen, wenn die bisherigen ständigen Mitglieder dieses Recht behielten. Inoffiziell hat die Bundesregierung aber wohl nach dem

Motto 'Der Spatz in der Hand ...' zu verstehen gegeben, daß sie unter Umständen doch bereit wäre, 'for the time being' eine ständige Mitgliedschaft ohne Vetorecht zu akzeptieren.

Zwei weitere, eigentlich naheliegende Erkenntnisse *O'Neills*: 'Gaining a vote gives you less power if other powerful countries are already voting the way you would', 'adding new veto members hinders the body from acting, but this effect is small if the new members stand near positions already occupied by current veto members' (S. 79). Danach würde eine Mitgliedschaft Deutschlands und Japans weder für ihre eigene Machtposition noch für die Effektivität der Ratsarbeit einen großen Unterschied machen.

Ian Hurd betont in seinem Beitrag die Bedeutung informeller Änderungen der Arbeitsweise des Sicherheitsrates als eines 'offenen Systems'. Insbesondere beschreibt er die heutige Praxis der Konsultation zwischen Ratsmitgliedern und UN-Mitgliedstaaten, die dem Rat nicht angehören. Diese Konsultation könne so weit gehen, daß ein Land 'informelles Mitglied' des Rates werde, ja sogar in einzelnen Angelegenheiten über ein *de facto*-Vetorecht verfüge. Der Rat habe mit der Einbeziehung von ihm nicht oder nicht ständig angehörenden bedeutenden Staaten in seinen Entscheidungsfindungsprozeß ein hohes Maß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit bewiesen, so daß die Defizite seiner Arbeit nicht in erster Linie auf einer unzeitgemäßen Zusammensetzung beruhen.

In einem Schlußkapitel gelangen *Russett*, *O'Neill* und *Sutterlin* zu dem Ergebnis, daß sich die Machtverhältnisse im Sicherheitsrat nicht wesentlich ändern ließen, solange es beim Vetorecht der jetzigen ständigen Mitglieder bleibe und dieses nicht auf andere ausgedehnt werde. Es sei aber weder ein Verzicht der 'Permanent Five' auf das Vetorecht noch ihre Zustimmung zu einer entsprechenden Privilegierung anderer Mächte zu erwarten. So schlagen die Autoren erreichbare, allerdings weitgehend symbolische Änderungen vor: eine Erhöhung der Zahl der nichtständigen Ratsmitglieder, die Aufhebung des Verbots einer unmittelbaren Wiederwahl (Artikel 23 Absatz 2 der UN-Charta) sowie eine Erhöhung der Zahl der für einen Ratsbeschluß erforderlichen Stimmen, wodurch die nichtständigen Mitglieder gestärkt würden.

Der kleine Band (dessen weitere Kapitel dem Abstimmungsverhalten in der UN-Generalversammlung sowie der UN-Politik Chinas und Japans gewidmet sind) bietet einerseits eine kompakte Zusammenfassung der bisher von der Forschung zum Thema Sicherheitsratsreform entwickelten Haupterkenntnisse und -thesen. Der mit dem Schrifttum vertraute Leser liest ihn daher mit dem beruhigenden Gefühl, nichts Wesentliches verpaßt zu haben. Seinem Eindruck, es sei zum Thema gegenwärtig alles Nötige und Mögliche gesagt, widerspricht dann aber wiederum ein Beitrag wie der *O'Neills*

über Macht und Abstimmungsregeln im Sicherheitsrat, der über das Bekannte hinausführt und zu weiteren Forschungen anregt. So wird das Buch trotz des Stillstands der Politik nicht das letzte über die Reform des Sicherheitsrates sein.

*Bardo Fassbender,
Humboldt-Universität zu Berlin*

Gabriele Kittel: Charakteristika internationaler Organisationen und Außenpolitikanalyse. Zwischen konditionaler Kooperation und Austritt: Die Außenpolitik der USA gegenüber der UNESCO und der ITU (1982-1988). Baden-Baden: Nomos 1997 [Universitätschriften: Politik, 70], 317 S., brosch., DM 79, ISBN 3-7890-4737-6.

Internationale Organisationen (IOen) dienen – folgt man den vielfältigen Mandaten und politischen Deklarationen – zur kooperativen Bearbeitung zwischenstaatlicher Probleme, die nicht erfolgversprechend von einzelnen Staaten bearbeitet werden können. Ob sich dieser Anspruch internationaler Organisationen in deren täglicher Arbeit manifestiert, hängt u.a. davon ab, ob die Mitgliedstaaten die IOen auch tatsächlich zum Zweck kooperativer Problembearbeitung nutzen. Mit anderen Worten: IOen erfüllen ihren Zweck nur dann, wenn die Staaten auch zu einer aktiven Mitarbeit in der jeweiligen Organisation bereit sind. Dieser Zusammenhang zeigt sich z.B. in der oft schwerfälligen Arbeit internationaler Organisationen bei der Bearbeitung internationaler Konflikte.

In dem vorliegenden Werk identifiziert Gabriele Kittel – eingebettet in die Theoriedebatten der Disziplin Internationale Beziehungen im allgemeinen und den neuen Institutionalismus sowie die Regimetheorie im speziellen – eine Forschungslücke, die in folgender Fragestellung mündet: Welchen Einfluß haben institutionelle Merkmale einer IO auf die Kooperationsbereitschaft der Staaten? Empirischer Anknüpfungspunkt für die Klärung dieser Frage ist die Politik der USA gegenüber den UN-Unterorganisationen UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) und ITU (International Telecommunication Union) während der achtziger Jahre. Der theoriegeleiteten Fragestellung ist das empirische Ziel nachgeordnet, ein besseres Verständnis für die Politik der USA gegenüber diesen UN-Unterorganisationen zu gewinnen. Beide Fragen fließen in der Formulierung des 'Rätsels' zusammen: "Warum (verfolgten) die USA als