

***Eine gerechte und
zukunftsgerichte
UN-Sitzverteilung***

Fritz W. Peter

(12.12.04)

Gliederung:

1. Überfällige UN-Reform

2. Die Vorschläge der Kommission

3. Ein kompatibler Alternativvorschlag

4. Erläuterungen und Begründungen

- **Themenpunkt Nuklearmächte und das Beispiel Europa**
- **Regionale Untergliederung, u.a. am Beispiel Europas**
- **Regionale Untergliederung: Beispiele Afrika / Lateinamerika**
- **Regionale Untergliederung: weitere Beispiele und Resümee**
- **Sicherheitserfordernisse – Veto-Macht – Europas Stimme**

5. Gemeinsamer Realismus ist der Auftrag Europas

Anlage:

Kofi Annan: „A way forward on global security“

1. Überfällige UN-Reform

Anfang Dez. 2004 legte eine Expertenkommission Vorschläge zur UN-Reform vor. Die hochrangige 16-köpfige Kommission war Ende 2003 von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzt worden. Ihr gehörten u.a. vier frühere Regierungschefs und ebenso viele frühere Außenminister an:

Ehem. Premiers: Frau Brundtland/Norwegen, Primakow/Russland, Salim/Tansania, Panyarachun/Thailand (als Vorsitzender der Kommission); frühere Außenminister: Evans/Australien, Qichen/China, Iglesias/Uruguay, Moussa/Ägypten (z.Z. Generalsekretär der Arabischen Liga); der frühere US-Sicherheitsberater Scowcroft (unter den Präsidenten Ford und Bush sr.), der frühere britische UN-Botschafter Hannay, Frankreichs vormaliger Justizminister Badinter, der Brasilianer Baena Soares (ehemals Generalsekretär der Organisation Amerikanischer Staaten); hochrangige UN-Beauftragte: die frühere UN-Flüchtlingskommissarin Fr. Ogata oder der Pakistaner Sadik, für Asien zuständiger HIV/AIDS-Beauftragter; der Inder Nambiar, vormaliger Kommandeur UNPROFOR; und die Vizevorsitzende der Nationalen Entwicklungsplanungskommission Ghanas, Fr. Chinery-Hesse.

Den Anstoß zur Einsetzung der Kommission gab vor allem die Irak-Erfahrung. Auch zuvor hatte es erhebliche Bestrebungen und konkrete Vorschläge gegeben, die Verfahren und Strukturen der UN zu reformieren, z.B. den „Razali-Vorschlag“ von 1997. Der tiefe Dissens im Irak-Konflikt zwang zum Überdenken gewohnter Mechanismen und Standards – bis hin zu den rechtlichen und politischen Grundlagen des Wirkens der Vereinten Nationen. Ein zentraler Aspekt dieser Handlungsgrundlagen sind die Entscheidungsstrukturen im Sicherheitsrat. Dies schließt die Frage der Zusammensetzung des Gremiums und des Status der Mitglieder ein – d.h. ihrer unterschiedlichen Kompetenzen (*Statusunterschiede*). Auch hierzu entwickelte die Kommission Vorschläge. Dabei ruft sie – vorsorglich – die Erfahrungen mit früheren Reformbestrebungen in Erinnerung:

„ ... a debate which has made little progress in the last 12 years.“ / „Eine Debatte, die in den letzten 12 Jahren kaum Ergebnisse geliefert hat.“ [siehe Kommissionsbericht: *„A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change“*, Textabschnitt Nr. 250. Die zitierte Anmerkung ist im Berichtstext im Fettdruck hervorgehoben.]

Die Vorschläge der Kommission zur Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats und zur Statusfrage der Mitglieder werden nachfolgend wiedergegeben und zu einem etwas anders ansetzenden weiteren Vorschlag in Vergleich gesetzt. Durch die Gegenüberstellung treten einige Prämissen der Kommissionsvorschläge deutlicher hervor. Damit werden Anhaltspunkte gewonnen in Bezug auf die Frage, wie chancenreich und zukunftsgerichtet sind die Reform-Modelle der UN-Kommission. Der alternative Vorschlag wird hier – auch unter diesen Gesichtspunkten – favorisiert.

Der Kommissionsbericht spricht alle zentralen thematischen und organisatorischen Problembereiche der Weltorganisation an und liefert damit eine „in sich verzahnte“, komplexe und differenzierte Kritik des status quo. Dass es sich um eine kritische, praxisbezogene Untersuchung und Bewertung handelt, soll hier vorab anhand von zwei Aussagen – stellvertretend – verdeutlicht werden:

Nach der Feststellung, dass der Schutz der Menschenrechte zu den „zentralen Aufgaben der Vereinten Nationen“ gehöre, heißt es: *„In den letzten Jahren wurde die Fähigkeit der Kommission [für Menschenrechte], ihre Aufgaben zu erfüllen, durch schwindende Glaubwürdigkeit und Professionalität unterminiert. [...] Wir sind besorgt, dass in den letzten Jahren Staaten Kommissionsmitglieder werden wollten, nicht um die Menschenrechte zu stärken, sondern um sich selbst gegen Kritik zu schützen oder um andere zu kritisieren. Die Kommission kann nicht glaubwürdig sein, wenn sie in ihrer Haltung zu Menschenrechtsanliegen doppelte Standards praktiziert.“* [s. Kommissionsbericht, Textabschnitt Nr. 283]

Kritisch, aber vor allem pragmatisch ausgerichtet, erscheint folgende Stellungnahme: *„Wir sehen keine praktische Möglichkeit, wie an der Veto-Macht der damit bisher ausgestatteten Mitglieder etwas geändert werden könnte. Gleichwohl hat das Instrument der Veto-Macht einen anachronistischen Charakter in einer zunehmend demokratischen Zeit, und wir möchten dazu aufrufen, dass davon nur Gebrauch gemacht wird, wenn vitale Interessen auch tatsächlich auf dem Spiel stehen. Wir möchten die ständigen Mitglieder auffordern, in ihrer individuellen Zuständigkeit, sich die Verpflichtung aufzuerlegen, vom Gebrauch des Veto bei Genoziden und Menschenrechtsverletzungen großen Ausmaßes abzusehen. Wir empfehlen, ungeachtet welchem Reformvorschlag auch immer gefolgt wird, keine Ausweitung der Veto-Macht vorzunehmen.“* [s. Kommissionsbericht, Textabschnitt Nr. 256]

2. Die Vorschläge der Kommission

Zwei unterschiedliche Modelle für die Zusammensetzung sowie die Statusregelung im Sicherheitsrat werden von der Kommission vorgeschlagen, Modell A und B. Das erstere sieht weitere sechs ständige Sitze vor (ohne Veto-Macht) sowie drei zusätzliche, auf eine zweijährige Laufzeit begrenzte, wechselnde Mitgliedschaften (Sitze). Das letztere Modell sieht keine weiteren ständigen Sitze vor, sondern definiert eine neue Kategorie von acht Sitzen, die vierjährig im Wechsel besetzt werden (evtl. mit der Möglichkeit eines Anschlussmandats), plus einem weiteren Sitz mit 2-jährig begrenzter, wechselnder, nicht verlängerbarer Mitgliedschaft. In beiden Fällen ergeben sich insgesamt 24 Sitze, paritätisch verteilt auf vier definierte Großregionen: „Afrika“, „Asien und Pazifik-Region“, „Europa“, „Amerika“.

SR – Modell A

Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (mit Veto-Recht)	Neue ständige Sitze (ohne Veto-Recht)	2-jährige Sitze (nicht verlängerbar)	Gesamt
Afrika	53	0	2	4	6
Asien u. Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Amerika	35	1	1	4	6
Gesamt	191	5	6	13	24

SR – Modell B

Region	Zahl der Staaten	Ständige Sitze (mit Veto-Recht)	Neue 4-jährige Sitze/erneuerbare Mandate (ohne Veto-Recht)	2-jährige Sitze (nicht verlängerbar)	Gesamt
Afrika	53	0	2	4	6
Asien u. Pazifik	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Amerika	35	1	2	3	6
Gesamt	191	5	8	11	24

Der SR hat bisher fünf ständige, zehn wechselnde Mitglieder (2-Jahresturnus).

Die Vorschläge lassen das Bemühen erkennen, die regionale Repräsentation ausgeglichener zu gestalten, um auch dadurch höhere Legitimation für die Beschlüsse des Sicherheitsrats zu schaffen. Es erscheint jedoch fraglich, ob – um es an einem hergesuchten Beispiel zu verdeutlichen – Paraguay (etwa im Falle eines Konflikts mit seinem Nachbarn Uruguay) sich besser im Sicherheitsrat vertreten sähe, wenn z.B. Brasilien einen festen Sitz dort hätte, oder – um es im europäischen Kontext zu illustrieren – ob z.B. Italien sich besser vertreten sähe, wenn Deutschland einen solchen Sitz hätte. Mit anderen Worten, nicht die „Vertretung“ durch eine *nationale* Regionalmacht sollte leitendes Prinzip für die Besetzung des Sicherheitsrats sein, sondern es muss ein Mechanismus zur *legitimierten Vertretung* regionaler und sub-regionaler Sichtweisen und Interessen gefunden werden.

Die Kommission argumentiert selbst in Richtung auf diesen Grundsatz. Dabei weist sie auf Kapitel VIII der UN-Charta hin, in dem die Bedeutung regionaler (sowie sub-regionaler) Abmachungen und Einrichtungen hervorgehoben wird. Im zweiten Satz dieses Kapitels heißt es: *„Mitglieder der Vereinten Nationen, die [regionale] Abmachungen treffen oder [regionale] Einrichtungen schaffen, werden sich nach besten Kräften bemühen, durch Inanspruchnahme dieser Abmachungen oder Einrichtungen örtlich begrenzte Streitigkeiten friedlich beizulegen, bevor sie den Sicherheitsrat damit befassen.“*

Als Beispiele für regionales Konfliktmanagement könnten die EU-Präsenz auf dem Balkan und gegenwärtige Versuche der Afrikanischen Union, gegen die Unruhen in Teilen Westafrikas sowie den Völkermord im Sudan vorzugehen, angeführt werden. Im Kommissionsbericht wird betont, dass der Sicherheitsrat in seinen Möglichkeiten, *„Bedrohungen proaktiver entgegenzutreten, gestärkt würde, wenn vollständiger und produktiver als bisher den [zitierten] Maßgaben aus Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen gefolgt würde.“* [s. Textabschnitt Nr. 270]

Der Förderung des Regionalprinzips wird von der Kommission hohe Bedeutung beigemessen – *„gerade auch“*, wie es im Bericht heißt, *„in den gefährdetsten Teilen der Welt ...“* [s. Textabschnitt Nr. 271] Allerdings kommt das Prinzip in den Modellvorschlägen (A und B) der Kommission nicht ausreichend zur Geltung. Verantwortung vorort und regionale Koordination können eine starke Waffe gegen Bedrohungen und fehlende Entwicklung sein. In diesem Vorverständnis, das ganz offensicht-

lich auch die Mitglieder der Kommission teilen, wurde das nachfolgend dargestellte Alternativmodell entwickelt.

Literaturhinweise:

Kommissionsbericht zur UN-Reform: „*A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*“, u. a. in: Dok. A / 59 / 565, UN-Generalversammlung, 59. Sitzung / Agenda item Nr. 55, 2.12.04, S. 8 – 99; enthalten ist dort auch der *Transmittal letter* des Kommissionsvorsitzenden an den Generalsekretär sowie dessen Stellungnahme – „*Note by the Secretary-General*“ – nach Erhalt des Berichts; <http://www.un.org/secureworld/>

Johannes Varwick, „*Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck*“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43/2004, S. 37– 45, abrufbar z.B. unter <http://www.politik.uni-kiel.de/publikationen/varwick/Apuz43.pdf> oder http://www.bpb.de/publikationen/IC4X11,3,0,Die_Reform_der_Vereinten_Nationen_Weltorganisation_unter_Anpassungsdruck.html

Michael Stürmer, „*Wer mit dem Drachen tanzt*“, in: *Die Welt*, Leitartikel, 9.12.04, <http://www.welt.de/data/2004/12/09/372132.html?search=St%FCrmer+Drachen+tanz&searchHILI=1>

Fritz W. Peter, „*Schröder, Chirac: Re-Nationalisierung der Politik*“, Nov. 2004, (30 S.) http://www.wadinet.de/news/dokus/Das_Alte_Europa.pdf

Fritz W. Peter, „*Die Irak-Erfahrung – Lehrstunde für Völkerrechtler?*“, Teil 1, April 2004, (50 S.), Teil 2 Juni 2004, (30 S.); eingehende Bezugnahme auf Aspekte der Rolle und Politik der Vereinten Nationen in Form einer Fallstudie zum Irak-Konflikt, insbes. in: Kap. 4, Teil 1 und Kap. 3, Teil 2; Web-Adressen:

http://www.wadinet.de/news/dokus/Voelkerrechtsfrage_Irak_Teil-1.pdf

http://www.wadinet.de/news/dokus/Voelkerrechtsfrage_Irak_Teil-2.pdf

3. Ein kompatibler Alternativvorschlag

Der Alternativvorschlag unterstreicht den Prozesscharakter jeder Änderung, indem drei Phasen (mit den Zeithorizonten: bis 2010, bis 2020, ab 2020) in den Blick genommen werden.

Übersicht 3: Konzept zur Sitzverteilung und Statusregelung im UN-SR bis ca. 2010

a)	b)	c)	Länder / Ländergruppen
1	1		U.S.A.
1	1		China
1	1		Russland
1	1		England
1	1		Frankreich
	1		Gemeinsamer Sitz Europas (ohne Stimmrecht Englands und Frankreichs) plus (evtl.) Türkei und (evtl.) Kanada
	1		Im jährl. Wechsel: Indien / Pakistan
	1		Im jährl. Wechsel: zentralasiat. Staaten u. indisch-pakistanische Nachbarstaaten
	3		Südost- u. Ostasien und „5. Kontinent“, je Ländergruppe:
	1		Japan, Korea, Taiwan, Philippinen
	1		Indochina, Indonesien
	1		Australien, Neuseeland
	2		Lateinamerika, aufgeteilt nach größeren und kleineren Staaten, je Ländergruppe:
	1		> Argentinien, Brasilien, Mexiko
	1		> die weiteren Länder Mittel- u. Südamerikas
	3		Afrika ohne Mittelmeerränder, je Ländergruppe:
	1		> westlicher Küstenbogen und Subsahara oberhalb Zentralafrikas
	2		> Mitte, Osten, Süden (Aufteilung?)
	2		„Broader/Greater Middle East and North Africa“, je Ländergruppe:
	1		> Mittelmeerränder, einschl. Israel, evtl. ohne Syrien
	1		> Arabische Halbinsel, Irak, Kuwait, Jordanien, evtl. Syrien
	1		Iran (abhängig von der politischen Entwicklung)
	1		Im jährl. Wechsel die Ländergruppen:
	1		> Ukraine, Weißrussland
	1		> Kaukasus-Staaten
5	20		

a) Veto-Staaten b) UN-SR-Sitze c) Rotationsprinzip

Phase 2 (ca. 2010 – 2020) ist insbesondere vom politischen Vorreiterverhalten der Europäer abhängig.

Übersicht 4: Konzept zur Sitzverteilung und Statusregelung im UN- SR bis ca. 2020

a)	b)	c)	Länder / Ländergruppen
1	1		U.S.A.
1	1		China
1	1		Russland
1	1		Im jährl. Wechsel: England / Frankreich
1*	2		Gemeinsame(r) Sitz(e) Europas (ohne Stimmrecht Englands oder Frankreichs, je nachdem, welches der beiden Länder bereits durch sein eigenes Votum vertreten ist) plus Türkei und Kanada; Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zum Beispiel zwischen den Ländergruppen:
		1	> Nord- und Westeuropa plus (evtl.) Kanada
		1	> Südost- und Osteuropa plus (evtl.) Türkei
1	1		Im jährl. Wechsel: Indien / Pakistan
	1		Im jährl. Wechsel: zentralasiat. Staaten u. indisch-pakistanische Nachbarstaaten
1*	3		Südost- u. Ostasien und „5. Kontinent“, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	Japan, Korea, Taiwan, Philippinen, (Nordkorea?)
		1	Indochina, Indonesien
		1	Australien, Neuseeland
1*	2		Lateinamerika, aufgeteilt nach den größeren und kleineren Staaten, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	> Argentinien, Brasilien, Mexiko
		1	> die weiteren Länder Mittel- u. Südamerikas
1*	3		Afrika, ohne Mittelmeeranrainer, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	> westlicher Küstenbogen und Subsahara oberhalb Zentralafrikas
		2	> Mitte, Osten, Süden (Aufteilung?)
1*	2		„Broader Middle East and North Africa“, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	> Mittelmeeranrainer, einschl. Israel, evtl. ohne Syrien
		1	> Arabische Halbinsel, Irak, Kuwait, Jordanien, evtl. Syrien
	1		Iran (abhängig von der politischen Entwicklung)
	1		Im jährl. Wechsel die Ländergruppen: > Ukraine, Weißrussland > Kaukasus-Staaten
10	20		

a) Veto-Staaten *) „Halb-Veto“-Staaten [s. Text] b) UN-SR-Sitze c) Rotationsprinzip

Phase 3 (ab 2020) wird an späterer Stelle skizziert – und dient im hier vorgelegten Argumentationszusammenhang auch nur als „Ausblick“. Auch von der Expertenkommission wird das Jahr 2020 als Orientierungszeitpunkt für eine erneute Überarbeitung der Strukturen der Weltorganisation empfohlen.

„Kompatibel“ (s. Kapitelüberschrift) ist der Vorschlag insofern, als er den Gedanken der Stärkung der regionalen Verantwortung und Koordination, den auch der Bericht anmahnt, aufgreift, aber *konsequenter* verfolgt, als dies in den Reformvorschlägen A und B geschehen ist. Der Alternativvorschlag zielt darauf ab, dem Regionalprinzip mehr *systematischen* Stellenwert einzuräumen, statt vorrangig einzelne nationale Anspruchshaltungen zu bedienen (siehe die Forderungen Deutschlands und Japans anlässlich des Treffens beider Regierungschefs in Tokio).

Der hier vorgestellte Entwurf ist von dem Prinzip geleitet, regionale Verantwortung im internationalen System zu stärken und den Gedanken der *Sicherheitspartnerschaft* (ergänzend zum transatlantischen Verhältnis) so zu transportieren, dass er auch für andere Regionen dieser Welt *attraktiv* wird. Damit könnte diplomatische Initiative mit mehr Perspektive und Erfolgsaussicht ausgelöst werden, als dies bei nationaler Anspruchshaltung der Politik der Fall wäre.

Durchsetzbar ist eine Strukturreform nur, wenn ein Anreiz für die maßgeblich beteiligten Seiten geschaffen wird, daran mitzuwirken – zumal die Veto-Macht der politisch höchst divergenten fünf ständigen SR-Mitglieder ein „k.o.-Kriterium“ für die Reformbemühen bilden *kann*. Johannes Varwick schreibt in seinem jüngsten Beitrag zum Stand der UN-Reformdiskussion: *„Es müsste also eine Situation geschaffen werden, in der alle Beteiligten Vorteile im Vergleich zum Status quo sehen, aber eine solche Formel ist nicht in Sicht.“* [s. *„Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck“*, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 43/2004, S.37– 45, S.39]

Es wäre anmaßend zu behaupten, dass der hier vorgelegte Entwurf eine derartige „Formel“ liefert. Dennoch kann argumentiert werden, dass er Ansatzpunkte bietet, um Akzeptanz von vielen Seiten zu generieren. Dies soll im Folgenden anhand einiger grundsätzlicher und an Beispielen ausgerichteter, kurzer Erläuterungen versucht werden.

4. Erläuterungen und Begründungen

Das Konzept geht von einer Ausweitung der Zahl der Sitze im UN-Sicherheitsrat von jetzt 15 auf 20 aus, von einer systematischeren regionalen Zuordnung der Sitze, von einer „faireren“ (gerechteren und sachgerechteren) und daher „argumentierbarer“ Verteilung der Sitze und der Kompetenzen (auch hinsichtlich der Veto-Macht) sowie von einer Ausübung der Vetomacht, die z.T. stärker qualifiziert wird.

Bis etwa 2010 sollte ein erster Schritt in der Anpassung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats an die Erfordernisse vollzogen werden (s. Übersicht 3), und ab 2010 sollte eine veränderte Entscheidungsstruktur zum Zug kommen (s. Übersicht 4). Nur zufällig wiederholt sich im Datum (2010) die vorgeschlagene Zahl an Sitzen, nämlich 20 insgesamt und davon 10 im Status (oder „Halbstatus“, s. weiter unten) einer Veto-Macht. Dennoch ließe sich dies in einer Reformagenda gleichsam auch als „Termin-aufforderung“ nutzen.

Die Kontinente, Regionen, Bevölkerungs- und Wirtschaftsräume sind in dem Modell angemessen repräsentiert. Auf der Basis des Modells erhielten diese Regionen und Räume einen *stärkeren Anreiz*, regionale Interessen zunächst zu koordinieren und zu bündeln, *bevor die Standpunkte auf der SR-Ebene vorgebracht und vertreten werden*. Dahin wirken

- die regionale Gruppierung und
- die systematische Rotation.

Dem Status von Nuklearmacht wird weiterhin Rechnung getragen, allerdings in einer weniger eurozentrischen Form, man könnte auch sagen, in einer global gesehen demokratisierteren Form. England-Frankreich wechseln sich nach einer Übergangszeit (ab 2010) im Status als Veto-Macht jährlich ab, die dadurch frei werdende fünfte bisherige Nuklearmacht-Position geht an Indien-Pakistan, die sich unter einander ebenfalls im Jahresturnus abwechseln.

Von den (wie bisher) insgesamt fünf Sitzen mit direktem Veto-Status werden je zwei von „entwickelten“ und Entwicklungsländern eingenommen – USA, England/Frankreich einerseits, China, Indien/Pakistan andererseits. Russland kann unter manchen Gesichtspunkten, z.B. in seiner wirtschaftlichen Entwicklung, als dazwischen liegend

angesehen werden. Fünf weitere Sitze mit Veto-Status, allerdings mit „abgestuftem“ Gewicht – hier als „Halb-Veto-Status“ bezeichnet –, berücksichtigen die bisher nur indirekt vertretenen Regionen.

Die Abstufung im Stimmgewicht könnte etwa dadurch geschehen, dass die Wirkung eines Vetos erst dann erzeugt wird, wenn drei der fünf „Halb-Vetomächte“ (s. Übersichten) ihren Widerspruch einlegen. Die Erweiterung der Gruppe der Veto-Mächte, ohne dass dieses Gremium überbesetzt erscheint, schafft mehr Parität und erhöhte Legitimität für den Sicherheitsrat.

- **Themenpunkt Nuklearmächte und das Beispiel Europa**

Im Status der auf den Übersichten an erster Stelle genannten Staaten kann sich absehbar ohnehin nichts ändern. Vor allem gibt es keinen Grund, am Status Amerikas als Vetomacht zu rütteln, auch wenn manche dies gern anders hätten. In Bezug auf die Abbildung der Integration und Formierung Europas in den zu entwickelnden Strukturen der Weltgemeinschaft erscheinen jedoch folgende Veränderungen realisierbar und erforderlich: Zunächst sollte – und zwar unabhängig davon, dass England und Frankreich permanent im Sicherheitsrat vertreten sind – eine gemeinsame Stimme Europas eingebracht werden. Für die Zeit nach 2010 könnte dann das Verhältnis England-Frankreich (mit bisher zwei Stimmen) gegenüber dem übrigen Europa (mit nur einer Stimme) *umgekehrt* werden – wie es die Übersicht zeigt.

Spätestens hier wird der kritische Leser den ersten massiven Einwand erheben. Wie soll es gelingen, England und Frankreich zu bewegen, ihre *singuläre* Position einzuschränken, teilweise zu relativieren? Aus gegenwärtiger Sicht erscheint die Chance als gering; ein sich weiter integrierendes Europa wird jedoch sein Stimmgewicht einfordern und den Sonderstatus der beiden Länder (von künftig vielleicht etwa dreißig Ländern) in seiner *Unverhältnismäßigkeit* zunehmend problematisieren. Auch geht das Gewicht jedes der beiden Länder *insofern nicht verloren*, als deren Bedeutung für die Festlegung des europäischen Votums steigt.

Wenn etwa England im Turnus den Veto-Sitz einnimmt und Frankreich als Teil des „Euro-Sitzes“ votiert, so wird naturgemäß der Einfluss Frankreichs auf die Formulierung des Euro-Votums höher sein als derjenige Englands. Gleiches gilt *umgekehrt*, wenn beide turnusmäßig ihre Rolle wechseln.

Die beiden europäischen Nuklearmächte wären verstärkt aufgerufen, ihre jeweiligen Sichtweisen in den europäischen Konsens einzubringen. Dies könnte einerseits teilweise vorhandene Verständnisbarrieren (wie z.B. der europäischen Nicht-Nuklearmächte gegenüber den Partnern mit nuklearer Verantwortung) überwinden helfen, andererseits das Gewicht des „Euro-Votums“ im Sicherheitsrat insgesamt erhöhen, da es sich nun als „integrales“ Votum darstellen würde – in der Außendarstellung wie auch in der Binnenwirkung.

Die Überzeugungskraft des europäischen Votums insgesamt würde durch die alternierende Integration des Einzelstimmrechts Englands oder Frankreichs sowie durch die Abtretung des 5. Veto-Sitzes an Indien/Pakistan erhöht. Durch letztere Maßnahme könnte für die europäische Position sehr viel Glaubwürdigkeit in der Welt zurück gewonnen werden – somit auch für die ehem. Kolonialmächte England und Frankreich! Ein gereiftes politisches Urteil wäre sichtbar, das durchaus neuen Glanz werfen würde. Eine Schwächung des europäischen Einflusses träte überdies nicht ein, vielmehr würden Gewicht und Symbolwert des Euro-Votums erhöht.

Wie Varwick zutreffend schreibt, *„spiegelt der Sicherheitsrat mit seinen fünf ständigen Mitgliedern nicht mehr die weltpolitische Machtkonstellation des 21. Jahrhunderts wider“*. [J. Varwick, a.a.O., S. 37] *„Die Mehrheit der VN-Staaten hält die Zusammensetzung und die Privilegien der fünf Ständigen Mitglieder für undemokratisch und angesichts der weltpolitischen Realitäten des neuen Jahrtausends auch für anachronistisch.“* [ebd., S. 38]

England und Frankreich können mit der freiwilligen, partiellen Einschränkung ihrer fragwürdig gewordenen Sonderstellung im Sicherheitsrat (ein Privileg, das *disproportional* erscheinen muss) ein *glaubwürdiges* und *sachbestimmtes* Handeln demonstrieren. Beide Staaten sollten die Reformdiskussion als Chance sehen, sich an die veränderten Wirklichkeiten (seit Gründung der UNO sind immerhin ihre Kolonialreiche untergegangen) aktiv anzupassen. Europa als Ganzes ist zeitgleich ein bedeutender „Player“ geworden. Der „Hebel“ für die beiden Staaten sollte daher mehr und mehr das „europäische Votum“ sein (vgl. Übersicht 4). Wenn dieser rationalen Linie gefolgt würde, könnte auch gegenüber anderen Staaten politischer Realismus mit mehr Autorität angemahnt werden. Eigenes sachbestimmtes Entscheidungsverhalten verleiht dem Votum Europas auch nach außen Nachdruck.

- **Regionale Untergliederung, u.a. am Beispiel Europas**

Eine innereuropäische regionale Aufteilung, wie es in der Übersicht vorgeschlagen wird – eventuell auch in der Verbindung zum transatlantischen Partner Kanada und andererseits zum Partner Türkei an der Südflanke – generiert zusätzlichen Bedarf und politischen Willen zur Abstimmung unter den jeweils Beteiligten. Die Frage der EU-Mitgliedschaft der Türkei stellt sich damit nicht automatisch – wie ja auch nicht bezüglich Kanadas. Vielmehr könnte diese Zusammenarbeit bezogen auf die Türkei genauso auch ergänzender Aspekt einer „privilegierten Partnerschaft“ sein.

Ein zusätzlicher Anreiz zur Koordinierung der Interessen innerhalb der angegebenen europäischen Räume wirkt integrativ. Überdies gilt: Koordinierungen über die eigene Region hinaus – also z.B. über den Atlantik hinweg und im Süden über den Bosphorus – öffnen den (gelegentlich verstellten oder provinziellen) europäischen Blick. [Als Beispiel für *Provinzialität* mag der Hinweis genügen, dass noch vor kurzer Zeit ein deutsches Engagement „am Hindukusch“ oder „Horn von Afrika“ außerhalb jeder Vorstellungskraft der „politischen Klasse“ und Öffentlichkeit Deutschlands lag und dass sogar innerhalb Europas eine ganze Region, der Balkan, jahrelang als „out of area“ (dem Effekt nach) ausgeblendet wurde (auch um selbst nicht tätig werden zu müssen), so dass sich ein – verhinderbares – Werk der Zerstörung vollziehen konnte, einschließlich „ethnischer Säuberungen“ und genozidaler Übergriffe, bevor endlich eingegriffen wurde.]

Kanada, die Türkei, wie auch der Iran sind durch ihre Lage, ihre geschichtliche Entwicklung, politische oder kulturelle Faktoren nur schwer einer Staatengruppe zuzuordnen. Kanada wäre im Verbund mit den USA nur ein „Anhängsel“, die Türkei würde im Verbund mit Staaten des Mittleren Ostens um die Früchte ihrer Entwicklung während eines ganzen Jahrhunderts gebracht. Der Iran wird in der Übersicht regional zugeordnet, aber doch etwas abgesetzt und herausgehoben. Vielleicht ist eine singularisierte Behandlung nicht nur als Ausweg aus der gegenwärtig schwierigen Lage angebracht, sondern auch der Königsweg zu langfristiger Förderung und politischer Emanzipation des Landes.

Der regionale und sub-regionale „Zuschnitt“ kann sicher auch anders ausfallen, als es zur Illustration hier vorgeschlagen wird. Als *Ordnungselement* sollte es ihn aber in jedem Falle geben (s. Übersicht 5).

Übersicht 5, eine nur als „Ausblick“ gemeinte Skizze, die zum strategischen und dabei kreativen Nachdenken anregen soll, verdeutlicht am „europäischen Beispiel“ die Möglichkeiten und Schwierigkeiten eines „Zuschnitts“. Die Zuordnung der Staaten innerhalb Europas dürfte nicht – und müsste nicht – starr oder ausschließend sein.

Übersicht 5: Konzept zur Sitzverteilung und Statusregelung im UN- SR ab ca. 2020

a)	b)	c)	Länder / Ländergruppen
1	1		U.S.A.
1	1		China
1	1		Russland
1	1		Im jährl. Wechsel: England / Frankreich
1*	3		Gemeinsame(r) Sitz(e) Europas (ohne Stimmrecht Englands oder Frankreichs, je nachdem, welches der beiden Länder bereits durch sein eigenes Votum vertreten ist) plus Türkei und Kanada; Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zum Beispiel zwischen den Ländergruppen:
		1	> Teile Nord- und Westeuropas plus (evtl.) Kanada
		1	> Teile Mittel- und Osteuropas plus (evtl.) Ukraine, Weißrussland
		1	> Teile Süd- und Südosteuropas plus (evtl.) Türkei und Kaukasus-Staaten
1	1		Im jährl. Wechsel: Indien / Pakistan
	1		Im jährl. Wechsel: zentralasiat. Staaten u. indisch-pakistanische Nachbarstaaten
1*	3		Südost- u. Ostasien und „5. Kontinent“, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	Japan, Korea, Taiwan, Philippinen, (Nordkorea?)
		1	Indochina, Indonesien
		1	Australien, Neuseeland
1*	2		Lateinamerika, aufgeteilt nach den größeren und kleineren Staaten, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	> Argentinien, Brasilien, Mexiko
		1	> die weiteren Länder Mittel- u. Südamerikas
1*	3		Afrika, ohne Mittelmeerränder, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	> westlicher Küstenbogen und Subsahara oberhalb Zentralafrikas
		2	> Mitte, Osten, Süden (Aufteilung?)
1*	3		„Broader Middle East and North Africa“, Veto-Status wechselnd im jährl. Turnus zwischen den Ländergruppen:
		1	> Mittelmeerränder, einschl. Israel, evtl. ohne Syrien
		2	> Arabische Halbinsel, Irak, Kuwait, Jordanien, evtl. Syrien; (evtl.) Zuordnung Irans
10	20		

a) Veto-Staaten *) „Halb-Veto“-Staaten [s. Text] b) UN-SR-Sitze c) Rotationsprinzip

Das, was für Europa im Sinne regionaler Zusammenarbeit gesagt wurde, gilt freilich nicht weniger für andere Wirtschafts- und Bevölkerungsräume und Regionen. So ist Australien der *größeren* geografischen und Wirtschaftsregion zugeordnet worden, in der es sich an dessen südlichem Rand befindet. Gleichzeitig ist dieser Großraum aber in „kooperationsnahe“ Bereiche untergliedert – vgl. Übersichten. Die jährliche Rotation der drei dort genannten Ländergruppen in Bezug auf den Veto-Sitz würde auch wiederum als zusätzliches „Scharnier“ zwischen ihnen wirken. Dieses Prinzip wird, wie die Übersichten zeigen, für alle Regionen und Kontinente durchgehalten.

- **Regionale Untergliederung: Beispiel Afrika / Lateinamerika**

Afrika ist (wie der eben angesprochene Raum) mit drei Sitzen bzw. einem Veto-Sitz vertreten. Unterteilt wird, grob gesprochen, nach dem Norden einschließl. der Sub-Sahara-Region und dem westlichen Küstenbogen einerseits und dem Süden sowie Ostafrika andererseits – insofern vergleichbar der Unterteilung der Region Europa. Aus der Gruppe des „Broader/Greater Middle East and North Africa“ entfällt gleichsam noch ein weiterer Sitz auf Afrika, nämlich aus der Untergruppe der Mittelmeeranrainer, deren größte und bevölkerungsreichste Mitgliedsländer in Nordafrika liegen. Damit übertrifft die Zahl der Sitze sogar diejenige auf europäischer Seite, eine Rechnung, die auch im Vergleich einiger anderer Regionen mit Europa aufgemacht werden kann (s. Übersichten). Dies soll nur verdeutlichen, dass eine auch für nicht-europäische Regionen attraktive Gestaltung der Vertretung im Sicherheitsrat vorstellbar ist und daher Akzeptanz bzw. Motivation für eine entsprechende Reformkonzeption aus eigenem Interesse aller Seiten erzeugt werden könnte.

Wie wichtig die innerafrikanische Zusammenarbeit ist (oder wäre), zeigen wiederum auch jüngste Erfahrungen wie in Darfur, Liberia oder der Elfenbeinküste. Trotz der genozidalen Ausmaße mancher Konflikte unterbleiben oft Interventionen westlicher Mächte, so dass eine verbesserte regionale Kooperation von größtem Nutzen wäre, um Leid zu mildern (oder nicht erst geschehen zu lassen) und um Chancen besser zu nutzen. Die vorgeschlagenen Ländergruppen bzw. regionalen Bereiche (s. Übersichten) könnten ein Element solcher Selbsthilfe sein. Der Sicherheitsrat wäre zudem in dieser gegliederten Struktur ein geeigneteres Forum für das Vorbringen der Anliegen und die Suche nach Lösungen, z.B. schnelleren Antworten als sie jetzt gegeben werden.

Die Sichtbarmachung der regionalen Verantwortung kann in besonderer Weise durch ein Modell der Vertretung der Regionen im UN-Sicherheitsrat gefördert werden. Und auch die zahlenmäßigen Relationen der SR-Sitze für die einzelnen Regionen geben einen Hinweis auf die eigene, angegliche Verantwortung. – Die regelmäßige Rotation innerhalb der angegebenen Ländergruppen in Bezug auf den Veto-Sitz wirkt als ein politische Absprachen förderndes „Scharnier“.

Eine Besonderheit besteht hinsichtlich des lateinamerikanischen Subkontinents. Hier könnte es sinnvoll sein, nicht die geografische Nähe oder wirtschaftliche Integration zum Kriterium für die Ländergruppenbildung zu machen, sondern den Gesichtspunkt des Unterschieds in der Bevölkerungs- oder Ländergröße. Entscheidend ist in jedem Fall, auf Interessenparallelitäten abzustellen, um die regionale Selbstkoordinierung zu fördern und dabei auch das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag der Koordinierung günstig zu halten.

Derzeit gehandelte Vorschläge, nach denen außer Deutschland, Japan und Indien auch Brasilien – stellvertretend für den lateinamerikanischen Subkontinent – einen SR-Sitz erhalten, verfolgen einen anderen Gedanken als das hier dargestellte Konzept: Bei den ersteren Vorschlägen geht es zunächst um die eigene nationale und als Nebeneffekt auch um die regionale Vertretung, während beim hier vorgelegten Konzept der regionale Vertretungsanspruch in etwa gleichrangig neben den nationalen rückt: Brasilien, Argentinien und Mexiko reihum, als ein regional koordinierter Wechsel (ebenso auch der „Stabwechsel“ unter den kleineren Ländern der Region) – dies bewirkt ein grundsätzlich anderes Verhaltensmuster als bei einer Dauerrepräsentanz eines von außen durch internationale Diplomatie festgesetzten und festgelegten „Vertretungsstaates Brasilien“.

- **Regionale Untergliederung: weitere Beispiele und Resümee**

Eine sinnvolle Mitwirkung Israels in der angegebenen Ländergruppe (dies schließt z.B. Ägypten, Tunesien und Algerien ein, die auf den mediterranen Raum und die EU bezogen bleiben) erscheint durchaus möglich und muss unterstützt werden. In einem *Wechsel der Vertretung dieser Ländergruppe (Rotationsprinzip) unter Einschluss Israels* läge immerhin eine Chance zu mehr *Abstimmung und Akzeptanz* unter den Beteiligten.

Südafrika – um noch ein letztes Beispiel zu nennen – wird als wichtiger „Player“ im südlichen Afrika durch ein regional ausgerichtetes Konzept, wie es hier dargestellt ist, automatisch in seinem natürlichen Stellenwert für die Region bestätigt, so dass das Land ungeachtet der strukturellen Unterschiede zu den Nachbarländern seine Integration mit der Region weiterentwickeln kann.

Generell ist anzumerken, dass es stets schwierig sein wird, Regionen eindeutig zu untergliedern. Nicht zu trennen, sondern Verbindungen zu stärken, ist das Ziel. Es geht nicht um starre Regelungen, „Zementierungen“, sondern eine Organisationsform, die möglichst viel Partizipation und sichtbare Verantwortung zulässt und verlangt. Untergliederungen können flexibel konzipiert sein; sie können z.B. temporär ausgestaltet sein. Vor allem sollte vorgebeugt werden, dass zu hohe Erwartungen an einen wie auch immer strukturierten Sicherheitsrat gestellt werden, da sie nicht erfüllbar sind. Mitwirkung und Selbststeuerung sollten daher möglichst weitgehend dezentral stattfinden. Das Regionalprinzip bietet zwar keine Patentlösung, aber ist unverzichtbar für den mit der UN-Reform angestrebten Effizienz- und Legimitätsgewinn.

Die Überfrachtung des UN-Mechanismus dient niemandem. Überhöhte Erwartungen zu schüren trotz begrenzter Kapazitäten, würde sich kontraproduktiv auswirken. Wie Johannes Varwick zu Recht schreibt: *„Kritisch zu fragen ist, ob die zunehmende ‚Floskelisierung‘ der internationalen Politik (also der Trend, permanent vollmundige Versprechungen ohne realistische Umsetzungsstrategien zu machen) nicht zu einem erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust der VN wie auch zur Diskreditierung multilateraler Zusammenarbeit führen muss.“* [J. Varwick, a.a.O., S. 45] Um Ansprüche an die Arbeit des Sicherheitsrats einerseits und das Leistungsvermögen der UN-Sicherheitsstruktur andererseits zu balancieren, ist eine systematische Berücksichtigung des Regionalprinzips zunehmend unverzichtbar.

- **Sicherheitserfordernisse – Veto-Macht – Europas Stimme**

Die Welt sieht sich wachsenden Bedrohungen ausgesetzt, nicht nur bewaffneter Art. Im Bereich der Bedrohung durch bewaffnete Kräfte sind dies derzeit vor allem: überall und jederzeit mögliche terroristische Anschläge, die lauernde Gefahr, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände von Terroristen gelangen könnten, die Verbrei-

tung nuklearer Militärtechnologie unter labilen Staaten oder solchen mit Regimen wie z.B. in Nordkorea und Iran. *Unterhalb der Schwelle* offener Kriegführung zwischen Staaten liegt die Bedrohung durch innergesellschaftliche Kriegshandlungen, die dem Ziel der Repression und Vernichtung oft ganzer Bevölkerungsteile gelten. Diesen – wachsenden – Gefahren muss die Weltgemeinschaft *handlungsfähige* Strukturen entgegen setzen; nicht zuletzt darum geht es bei der Reform des Sicherheitsrats.

Klarstellungen wird es u.a. in der Frage der Prävention und Präemption geben müssen. Die Reformkommission steckt in dieser Frage ihre Position ab: eine Weiterentwicklung des Völkerrechts wird notwendig sein. Auf diese Themenpunkte kann hier nicht näher eingegangen werden; sie bedürfen einer gesonderten Behandlung. Hier soll nur nochmals – in erläuternder Absicht – auf die Thematik des Veto-Rechts eingegangen werden, da im vorgelegten Modell eine „Stufung“ des Veto-Rechts vorgeschlagen wird: „Veto-Recht“/„Halb-Veto-Recht“.

Gedacht sind fünf Veto-Sitze in der bisherigen Form – mit dem Unterschied, dass nach 2010 einer der Sitze im Wechsel zw. England und Frankreich eingenommen wird, ein anderer (der fünf Sitze) im Wechsel zw. Indien und Pakistan. Darüber hinaus gibt es fünf „Veto-Sitze“ mit etwas eingeschränkter Veto-Macht, da hier jeweils mindestens drei der fünf mit Veto-Sitz vertretenen Regionen (vgl. Übersicht 4: „Halb-Veto“-Recht) bei einer Abstimmung ihren Widerspruch einlegen müssen, damit dieses als Veto gewertet wird.

Über eine veränderte Gestaltung des Stimmrechts in der Zeit nach 2020 kann freilich gestritten werden. Klar sein dürfte jedoch, dass an der singulären Rolle Amerikas absehbar nichts geändert werden kann oder sollte; denn Sicherheit – auch als Vorbedingung für *Entwicklung* – wird nicht nur durch Abstimmungen, sondern vor allem auch durch den Willen und die Fähigkeit zum Handeln gewährleistet. Eine Politik, wie sie bei einzelnen europäischen Regierungen feststellbar ist, die sich in ihrer Motivlage in starkem Maß aus dem Gegensatz zu Amerika definiert, ist nicht *Teil einer Lösung, sondern Teil des Problems*. [s. Michael Stürmer, „*Wer mit dem Drachen tanzt*“, in: *Die Welt*, Leitartikel, 9.12.04; vgl. auch die auf S.7 angegebene Literatur, „*Schröder, Chirac: Re-Nationalisierung der Politik*“, Nov. 2004 (30 S.), www.wadinet.de/news/dokus/Das_Alte_Europa.pdf]

5. Gemeinsamer Realismus ist der Auftrag Europas

Europa hat die Pflicht zu rational bestimmter Politik. Gemeinsam werden realistische Lösungen gefunden werden müssen. Das vorgelegte Konzept versucht, einen Weg aufzuzeigen, der einerseits mehr Verantwortung und Mitwirkung (demokratischer Anspruch) einschließt, andererseits Sicherheitserfordernisse klar adressiert. Nicht die Einzelheiten des Vorschlags sind entscheidend, sondern dessen Hauptargumentationslinien:

- eine glaubwürdige Repräsentation regionaler Interessen als auch allgemeiner Sicherheitsinteressen;
- ein paritätischer besetzter, nur wenig vergrößerter UN-Sicherheitsrat;
- eine sachgerechte und entwicklungsfähige Gestaltung von Veto-Macht (Status).

Die Einzelheiten des Vorschlags, wie oben dargestellt, sollen nur die „steuernde Zielrichtung“ aufzeigen für einen an den beiden Prinzipien Effizienz und Verantwortung orientierten Reformprozess.

Die Forderung nach einem nationalen deutschen Sitz im UN-Sicherheitsrat erscheint angesichts der Dimension der Aufgaben, auf die mit der UN-Reform eine Antwort gegeben werden soll, als wenig angemessen. Statt „nationale Claims“ abzustecken (erstens) und daraus eine Prestigefrage zu machen (zweitens), sollte ein Konzept verfolgt werden, welches das Eigeninteresse nicht nur in rein nationaler Absicht anspricht, sondern bei dem ebenso auch aus *europäischer* Perspektive gedacht und gehandelt wird, um breite Zustimmung zu generieren.

Es liegt im deutschen Eigeninteresse, das politische Gewicht Europas zu stärken. Kleinstaaterei sollte nicht zum Programm erhoben werden. Vielmehr bietet sich die Chance, den europäischen Gedanken auch in Bezug auf die Vertretung im Sicherheitsrat zu konkretisieren und zu stärken, mit einem eigenen Sitz und Votum. Wolfgang Schäuble hat den Gedanken – in der Linie einer jahrzehntelang erfolgreichen deutschen Außenpolitik – immer wieder zum Ausdruck gebracht: *„Unsere Zukunft liegt im europäischen Weg, und Europa wird seinen Einfluss in der Welt nur dann verstärken können, wenn es endlich mit einer Stimme spricht.“* Den Folgen seines Handelns oder Nicht-Handelns wird sich Europa nicht entziehen können.

A way forward on global security

By **Kofi A. Annan**, UN Secretary-General

Published in the *International Herald Tribune*
on Friday, 3 December 2004

While the world has come to a remarkable degree of consensus over the last 10 years on how to grow economies, alleviate poverty and protect the environment, we are still some way from similar agreement on how to make the world more secure. There, things have, if anything, gotten worse in the last few years.

A moment of global solidarity against terrorism in 2001 was quickly replaced by acrimonious arguments over the war in Iraq, which turned out to be symptomatic of deeper divisions on fundamental questions. How can we best protect ourselves against terrorism and weapons of mass destruction? When is the use of force permissible - and who should decide? Is "preventive war" sometimes justified, or is it simply aggression under another name? And, in a world that has become "unipolar," what role should the United Nations play?

Those new debates came on top of earlier ones that arose in the 1990s. Is state sovereignty an absolute principle, or does the international community have a responsibility to resolve conflicts within states - especially when they involve atrocities?

To suggest answers to such questions, a year ago I appointed a panel of 16 people from all parts of the world and from different fields of expertise, asking them to assess the threats facing humanity today and to recommend how we need to change, in both policies and institutions, in order to meet those threats. On Thursday, they delivered their report, "A More Secure World: Our Shared Responsibility." Its 101 recommendations are the most comprehensive and coherent set of proposals for forging a common response to common threats that I have seen.

The report reaffirms the right of states to defend themselves, including pre-emptively when an attack is imminent, and says that in the case of "nightmare scenarios," for instance those involving terrorists with weapons of mass destruction, the UN Security Council may have to act earlier and more decisively than in the past. And it offers guidelines to help the council decide when to authorize the use of force.

No less useful is the panel's reaching of consensus on a definition of terrorism. That is something UN members have been unable to do because some have argued that any definition must include the use of armed force against civilians by states, as well as by private groups, and some - especially Arab and Muslim states - have insisted that the definition must not override the right to resist foreign occupation.

But the panel members (including several very eminent Muslim representatives) point out that international law as it stands is much clearer in condemning large-scale use of force against civilians by states than by private groups; and they agree that "there is nothing in the fact of occupation that justifies the targeting and killing of civilians." If governments follow their lead - as I hope they will - it will be much easier for the UN to develop a comprehensive counterterrorism strategy, and for me to take the lead in promoting it, as the report asks me to do.

The report also contains a welter of practical proposals to prevent a cascade of nuclear proliferation, to improve bio-security and to make the UN itself more effective, notably in prevention and peace-building.

Among the most significant recommendations is the expansion of the Security Council from 15 to 24 members, either by adding six new permanent members, without veto, or by creating a new category of four-year, renewable seats, which would be regionally distributed. I believe either formula would strengthen the council's legitimacy in the eyes of the world, by bringing its membership closer to the realities of the 21st century - as opposed to those of 1945, when the UN Charter was drafted.

Above all, it clearly spells out the interconnectedness of our age, in which the destinies of peoples and the threats they face are interwoven. Not only is a threat against one nation a threat against all, but failure to deal with one threat can undermine our defense against all the others. A major terrorist attack in the industrial world can devastate the world economy, plunging millions of people back into extreme poverty; and the collapse of a poor state can punch a hole in our common defense against both terrorism and epidemic disease.

Few people could read this report and remain in doubt that making this world more secure is indeed a shared responsibility, as well as a shared interest. The report tells us how to do it, and why we must act now. It puts the ball firmly in the court of the world's political leaders. It is for them to negotiate the details, but I strongly urge them to act on the main thrust of the recommendations.