

# In kleinen Schritten zur Reform

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vertagen erneut eine umfassende Erneuerung ihrer Weltorganisation

*Sven Bernhard Gareis*



Dr. phil. Sven  
Bernhard Gareis,  
Führungsakademie  
der Bundeswehr,  
Hamburg

Im Abschlussdokument ihres Jubiläumsgipfels haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen am 16. September 2005 das ambitionierte Reformprogramm von Generalsekretär Kofi Annan auf ein Minimalkonzept reduziert. Kurz darauf wurde im Dezember 2005 die Bewilligung der Mittel für den regulären Haushalt der Organisation über das erste Halbjahr 2006 hinaus an substanzielle Reformfortschritte geknüpft. Wie stellen sich vor diesem Hintergrund Stand und Perspektiven der VN-Reform dar?

## 1. Reformfordernisse und die Ergebnisse des Weltgipfels 2005

Die Vereinten Nationen (VN) bilden ihrem Wesen als internationale Staatenorganisation nach einen lebendigen Organismus, der sich permanent erneuert und weiterentwickelt, ohne dass diese Prozesse stets als Reformen bezeichnet würden. Seit ihrer Gründung im Jahr des Kriegsendes 1945 hat sich ihre Mitgliederzahl von 51 auf nunmehr 192 fast vervierfacht. In die Zeitspanne der letzten sechs Jahrzehnte fielen so dramatische Entwicklungen wie der Kalte Krieg und der Ost-West-Konflikt, die Dekolonisation und das Entstehen der Nord-Süd-Problematik, die Überwindung der bipolaren Weltordnung 1989/90 und schließlich das Aufkommen neuer Herausforderungen und Risiken vom Klima- und Umweltschutz über die sog. Neuen Kriege und ihre Folgeprobleme bis hin zur Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus. Die Vereinten Nationen haben auf diese Entwicklungen stets mit der Anpassung ihrer Strukturen, Organe und Arbeitsweisen reagiert, begrenzt jedoch immer durch den Rahmen, welchen die Mitgliedstaaten, voran die mächtigen fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, ihrer Organisation eingeräumt haben.

Weil diese Veränderungen jedoch vorwiegend in der additiven Hinzunahme neuer Organe, Gremien, Einrichtungen und Programme bestanden, entwickelten sich die Vereinten Nationen über die Jahrzehnte zu einem komplexen und kaum noch überschaubaren Organisationsgebilde, dessen Koordination und Steuerung zunehmend schwer fällt. Angesichts dieses Zustandes aber auch angesichts zahlreicher anachronistischer Strukturen wie etwa der Zusammensetzung des Si-

cherheitsrates oder des mittlerweile suspendierten Treuhandrates werden seit Beginn der 1990er Jahre von vielen Staaten wie auch aus mannigfach unterschiedlichen Beweggründen und Interessen Reformen gefordert, die über allmähliche Anpassungen hinaus zu grundlegenden Erneuerungen des institutionellen Zuschnitts und der Arbeitsweisen der VN führen sollen.

Kofi Annan, als VN-Generalsekretär gleichermaßen Adressat von Kritik an seiner Organisation wie auch Katalysator von Reforminitiativen, weist seit Jahren zu ungezählten Anlässen auf diesen dramatischen Erneuerungsbedarf hin: „Wir sind an einem Scheideweg angelangt. Dieser Augenblick könnte nicht weniger entscheidend sein als das Jahr 1945, in dem die Vereinten Nationen gegründet wurden“, heißt es beispielsweise in seiner Rede zur Eröffnung der 58. Generalversammlung am 23. September 2003. Tatsächlich gelang es Annan, in den Jahren und Monaten vor dem symbolträchtigen 60. Gründungsjubiläum der Vereinten Nationen im September 2005 mittels einer geschickten Choreographie von Expertengruppen und Berichten nicht nur, eine weltweite Diskussion über die Reform der Weltorganisation anzustoßen und diese über weite Strecken auch inhaltlich zu prägen – er stieß auch eines der in der internationalen Politik so seltenen *windows of opportunity* für substanzielle Reformen auf.

Noch Ende 2003 beauftragte er eine aus sechzehn internationalen Experten bestehende „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“, die internationalen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Sicherung des Weltfriedens zu analysieren und Empfehlungen für eine umfassende VN-Reform zu erarbeiten. Im Dezember 2004 präsentierte dieses Panel einen vielbeachteten Bericht, der unter dem Titel „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ eine breite Palette von Reformanstößen von der Verbesserung der menschlichen Lebensbedingungen weltweit über die Friedenssicherung bis hin zu institutionellen Veränderungen einschließlich des Sicherheitsrates enthielt (s. Bericht der Hochrangigen Gruppe 2004). Am 7. März 2005 legte eine Kommission unter Leitung von Jeffrey Sachs den Bericht „In die Entwicklung investieren“ (s. Sachs 2005) zu den Problemen im Zusammenhang mit der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele vor. Auf diese Ziele, die vor allem die Halbierung der weltweiten Armut, die Krankheitsbekämpfung sowie die Verbesserung der Bildungschancen für Frauen und Kinder bis 2015 vorsehen, hatten sich die Staatenlenker auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 verständigt. Eine Woche nach dem Sachs-Bericht dann schließlich unterbreitete der Generalsekretär der Weltöffentlichkeit seinen eigenen Reformbericht, der unter dem Titel „In größerer Freiheit“ die Vorschläge der beiden genannten Kommissionen in teils noch weiter zugespitzter Form zusammenführt und ergänzt. Annans Bericht wiederum bildete eine wesentliche Grundlage für das in zähen, bis zum Tag seiner Verabschiedung am 16. September 2005 reichenden Verhandlungen erarbeitete Abschlussdokument des *World Summit*.

Insgesamt hatte der VN-Generalsekretär im Vorfeld dieses Gipfels ein ebenso ambitioniertes wie umfassendes Programm erarbeitet, um die in die Jahre gekommene Weltorganisation in konzeptioneller, institutioneller und instrumenteller Hinsicht den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Seinen Vorstellungen nach sollte eine grundlegend erneuerte Organisation die Staaten-

gemeinschaft in ihren Bemühungen unterstützen, die strukturellen, in Unterentwicklung und Armut begründeten Ursachen von Kriegen, Gewalt und Terrorismus nachhaltig zu beseitigen. In dieser Perspektive wollte der Generalsekretär die Mitgliedstaaten zugleich dazu bewegen, die Vereinten Nationen auf ihrem bereits eingeschlagenen Weg von einem primär auf die Vermeidung zwischenstaatlicher Kriege angelegten System kollektiver Sicherheit hin zu einem modernen internationalen Sicherheitssystem voranzubringen, dessen Fokus in einem erweiterten Ansatz von *human security* verstärkt auf dem Los von Individuen, sozialen Gruppen und Völkern liegt (vgl. Wittig 2006). Wären sie ihrem Generalsekretär gefolgt, so hätten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf ihrem Jubiläumsgipfel ein kraftvolles Reformsignal setzen können.

Am Ende jedoch konnte auch des Generalsekretärs schlüssiges Konzept nicht die politischen Realitäten einer aus 191 sehr heterogenen Staaten bestehenden Organisation verändern, in der Reformen zwar immer wieder angemahnt werden, über deren Ziele und Wege indes keinerlei Einigkeit besteht. „Wenig bis nichts“, so urteilt der langjährige Wegbegleiter der Vereinten Nationen Maurice Bertrand (2005: 174) nüchtern, sei in dem *World Summit Outcome* (s. Ergebnis des Weltgipfels 2005) vom 16. September 2005 von den Plänen des Generalsekretärs übriggeblieben. Den USA und ihrem frisch gekürten VN-Botschafter John Bolton war es in letzter Minute gelungen, das aussichtsreiche Konsenspaket des Präsidenten der Generalversammlung, Jean Ping, wieder aufzuschnüren und es zusammen mit weiteren VN-Skeptikern gründlich zu verwässern. Insbesondere konkrete Selbstverpflichtungen bezüglich der Entwicklungsziele blieben zugunsten unverbindlicher Absichtserklärungen auf der Strecke, ebenso wie weite Teile der Vorschläge zu Abrüstung und Rüstungskontrolle. Unter resignierenden Anhängern der Organisation wie auch bei ihren Kritikern war in der Folge dieses eher ergebnisarmen Reformgipfels zu hören, dass man zur Bewertung der im *Outcome*-Dokument vorgelegten Kompromisse nur die Kommentare neu drucken müsse, die anlässlich der folgenlos gebliebenen Reformbemühungen zum 50. Geburtstag im Jahr 1995 verfasst wurden.

Kaum drei Monate später indes setzten die USA in der Resolution der Generalversammlung zum regulären Zweijahreshaushalt 2006/07 eine Deckelung der bewilligten Mittel in Höhe 950 Millionen US-Dollar durch. Dies entspricht den laufenden Ausgaben für rund ein halbes Jahr, so dass Mitte 2006 eine weitere Entscheidung der Generalversammlung über die Freigabe der zweiten Haushaltsstranche herbeigeführt werden muss. Als ausschlaggebendes Kriterium sollen die bis dahin erzielten Reformfortschritte insbesondere bei den Strukturen und Arbeitsweisen des Sekretariats gelten (s. hierzu ausführlich Gareis 2006a). In diesem Wechselspiel von Verweigerung und Einforderung von Reformen sind die Bestrebungen der USA unübersehbar, die Vereinten Nationen zu einem nach ihren Vorstellungen zu handhabenden Instrument umzugestalten – was angesichts der Widerstände in zahlreichen Mitgliedstaaten seit langem zu einer Belastungsprobe für die gesamte Organisation geworden ist.

Dennoch wäre es verfehlt, von einem völligen Scheitern des Reformgipfels zu sprechen, auch wenn seine Ergebnisse deutlich hinter den Vorstellungen des Generalsekretärs zurückgeblieben sind. Immerhin sind erstmals seit über vierzig Jahren Entscheidungen mit Folgen auch für die nur schwer zu ändernde Charta

der Vereinten Nationen getroffen worden. So entfallen künftig mit Kapitel XII die Bestimmungen über das Treuhandsystem sowie mit Kapitel XIII über den Treuhandrat eines der sechs Hauptorgane der Organisation. Auch werden die seit langem obsoleten Feindstaatenklauseln der Artikel 53 und 107 gestrichen, die sich in der Gründungsphase der Vereinten Nationen gegen das Deutsche Reich und seine Kriegsverbündeten gerichtet hatten. Sind diese Änderungen eher redaktioneller Natur, sind mit den Beschlüssen zur Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung (*peacebuilding commission*) sowie eines

Die Bestrebungen der USA sind unübersehbar, die Vereinten Nationen zu einem nach ihren Vorstellungen zu handhabenden Instrument umzugestalten

permanenten Menschenrechtsrates auch richtungsweisende institutionelle Reformprojekte beschlossen und zwischenzeitig sogar verwirklicht worden. Der Generalsekretär hat im März 2006 Vorschläge zu internen Strukturreformen vorgelegt, die auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen. Als vorläufig gescheitert kann dagegen die Reform des Sicherheitsrates betrachtet werden. Rund acht Monate nach dem Weltgipfel und

kurz vor der anstehenden Überprüfung durch die Generalversammlung lohnen also eine vorläufige Bilanz der angestoßenen VN-Reform anhand der in Angriff genommenen Projekte und eine Einschätzung der Chancen der weiter ausstehenden Reformschritte.

## 2. Die Kommission für Friedenskonsolidierung

Seit mehr als zwei Jahrzehnten konzentrieren sich die Bemühungen der Vereinten Nationen immer stärker auf die Stabilisierung bzw. den Wiederaufbau von Staaten und Gemeinwesen, deren politische, soziale und ökonomische Strukturen durch Bürgerkriege, Staatszerfall, Vertreibungen oder andere dramatische Entwicklungen zerstört worden sind (vgl. Gareis/Varwick 2006: 126ff). Seit der vom damaligen VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali vorgelegten ‚Agenda für den Frieden‘ hat sich für diese Engagements der Weltorganisation der Begriff ‚Friedenskonsolidierung (*peacebuilding*)‘ eingebürgert. In ihrem Bericht hat die Hohe Ränge Gruppe wachsende Bemühungen der VN in diesem Bereich konstatiert (Bericht der Hohe Ränge Gruppe 2005: Ziff 224-230), aber auch auf die institutionelle Lücke verwiesen, die im VN-System hinsichtlich der Verantwortung für die Prävention von Staatszerfall bzw. nachhaltige Friedenskonsolidierung klafft. So befasst sich der Sicherheitsrat üblicherweise mit dem aktuellen Krisengeschehen, während der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) für Entwicklungsaufgaben in friedlichen Kontexten zuständig ist. Internationale Hilfen für einen Übergang vom Krieg zu nachhaltigem Frieden kommen so – wie die Beispiele etwa von Haiti, Ruanda, Sierra Leone, Angola und andernorts belegen – entweder gar nicht, zu spät oder nur unzureichend an, so dass betroffene Länder binnen kurzem wieder in die Gewalt zurückfallen. Zur Schließung dieser Lücke, zur besseren Koordination der zahlreichen an *post-conflict peacebuilding* beteiligten Akteure und vor allem zur Reduzierung des Rückfallrisikos regte die Hohe Ränge Gruppe die Schaffung einer Kommission für Friedenskonsolidierung an (ebda: 261-269; s. auch ausführlich Gareis 2006b; Weinlich

2006). Nachdem sich der Generalsekretär diese Initiative zu eigen gemacht und seine Vorstellungen zu einer solchen Kommission in einer Erläuternden Mitteilung präzisiert hatte (Annan 2005a), zeigte sich, dass auch die übergroße Zahl der VN-Mitglieder einschließlich der stets skeptischen USA dieses Projekt befürworteten. Das Abschlussdokument des Weltgipfels enthielt daher bereits sehr klare Vorgaben zur Ausgestaltung dieser Kommission, so dass sie nach kurzen Verhandlungen am 20. Dezember 2005 in zwei parallelen Resolutionen von Sicherheitsrat und Generalversammlung als deren gemeinsames Nebenorgan ins Leben gerufen werden konnte (S/RES/1645; A/RES/60/180).

### Aufgaben und Struktur der Kommission

Die *peacebuilding commission* wurde als ein intergouvernementales Beratungsorgan eingesetzt, dessen zentrale Aufgaben darin bestehen

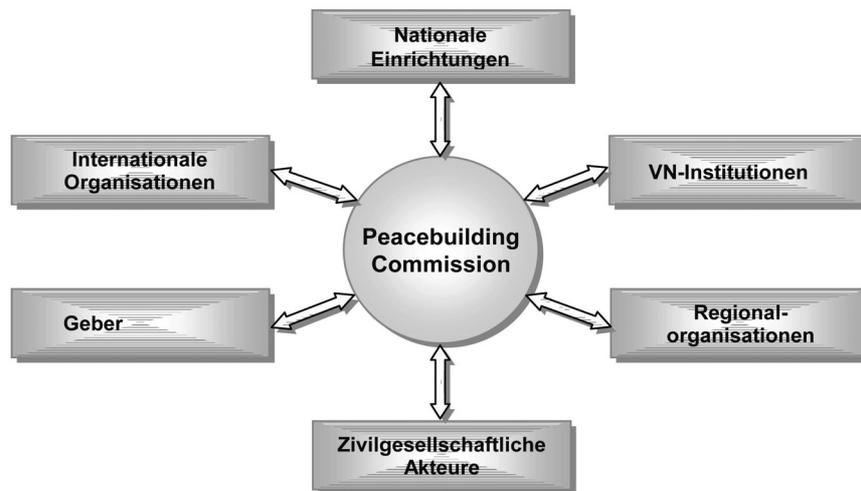
- das breitgefächerte Akteursensemble (Staaten, zivilgesellschaftliche Akteure, Finanzorganisationen etc) in einem institutionellen Kontext zusammenzuführen
- Vorschläge für den Ressourceneinsatz und integrierte Strategien für den nachhaltigen Wiederaufbau zu erarbeiten
- die Entwicklung von Einsatzdoktrinen und *best practices* voranzubringen
- zur verlässlichen Finanzierung gerade der frühen Maßnahmen zur Institutionenbildung (Administration, Polizei etc) beizutragen
- dafür zu sorgen, dass die Bemühungen zur Friedenskonsolidierung möglichst lange auf der Agenda des globalen öffentlichen Bewusstseins bleiben

Um dem Erfordernis einer kontinuierlichen Arbeit zu allgemeinen Fragen und Grundsätzen des *peacebuilding* sowie zugleich den jeweiligen landes- und missionsspezifischen Gegebenheiten entsprechen zu können, wird die Kommission in unterschiedlichen Formaten arbeiten. Ihren Kern bildet ein Organisationsausschuss, dem 31 VN-Mitgliedstaaten – verteilt auf fünf Kategorien – angehören: je sieben Mitglieder des Sicherheitsrates, des ECOSOC und der Generalversammlung sowie je fünf Vertreter, welche die zehn Hauptbeitragszahler zum VN-Haushalt bzw. die zehn größten Truppensteller aus ihrem Kreis heraus ermitteln. Die Mitgliedschaft im Organisationsausschuss dauert zwei Jahre mit der Möglichkeit zur unbegrenzten Wiederwahl, so dass unter bestimmten Voraussetzungen quasi-ständige Mitgliedschaften entstehen können. Diesbezüglich hat der Sicherheitsrat bereits Tatsachen geschaffen und der Gründungsresolution sogleich eine Entschließung nachgereicht, nach der die Fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auch permanent im Organisationsausschuss vertreten sind (S/RES/1646 vom 20. Dezember 2005). Deutschland ist in der Kategorie ‚Größte Beitragszahler‘ angetreten und für eine erste Amtszeit bestimmt worden.

Im Rahmen der sog. *country-specific meetings* werden zusätzlich zum Organisationsausschuss weitere Mitglieder herangezogen, insbesondere das betroffene Land, aber auch involvierte Anrainerstaaten, Regionalorganisationen, Truppensteller, VN-Vertreter oder internationale Finanzorganisationen (s. Abb. 1).

Die Kommission wird nicht auf eigene Initiative hin tätig, sondern auf Ansuchen durch den Sicherheitsrat, die Generalversammlung, einen betroffenen Staat oder den VN-Generalsekretär – wobei die drei letzteren unter dem Vorbehalt eines vorrangigen Befassungsrechts des mächtigen Sicherheitsrates stehen (vgl. Art. 12 der VN-Charta).

Abb. 1: Die Kommission für Friedenskonsolidierung – Zusammenführung der Akteure



(eigene Darstellung)

Die Arbeit der Kommission wird durch ein *Peacebuilding Support Office* (PSO) unterstützt, welches beim Generalsekretär angesiedelt ist. Zur Finanzierung insbesondere frühzeitiger Maßnahmen wird ein *Peacebuilding Fund* geschaffen, dessen Mittel in Höhe von 250 Millionen US-Dollar aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten aufgebracht werden sollen. Dieses Geld soll dann nach Maßgabe eventueller Geberkriterien und auf Empfehlung des PSO ausgereicht werden – die Kommission hat hierbei keine Finanzhoheit (vgl. Weinlich 2006: 9).

### Grenzen und Möglichkeiten der Arbeit der Kommission

So groß der Konsens in der Staatengemeinschaft bezüglich der Schaffung der Kommission war, so differenziert müssen ihre tatsächlichen Möglichkeiten betrachtet werden, der VN-Friedenssicherung neue Impulse zu geben. Wichtige begrenzende Faktoren liegen in der Reduzierung der *Peacebuilding Commission* auf ein konsensbasiertes Beratungsgremium. Zusammen mit der Vorgabe, nur auf Beratungersuchen reagieren zu dürfen, ist der Kommission damit jeder Ansatz eines umfassenden Frühwarnsystems genommen. Dies hatte die Hocharangi-

ge Gruppe in ihrem Bericht noch eingefordert (Bericht der Hochrangigen Gruppe 2004: Ziff 264), doch schon im Bericht des Generalsekretärs war für diesen Vorschlag kein Platz mehr. In den Diskussionen des Jahres 2005 wurde das Mandat der Kommission immer weiter eingeschränkt, weil nicht zuletzt die Regierungen einiger fragiler Entwicklungsländer die Sorge hegten, frühzeitig „zu Kandidaten für VN-Interventionen zu avancieren“ (Schneckener/Weinlich 2005: 6). Zudem ist die Kommission mit ihren 31+X Mitgliedern alles andere als klein, ihre Arbeitseffizienz wird daher maßgeblich von der Kooperationsdisziplin ihrer Mitglieder abhängen. Auch beim PSO und dem *Peacebuilding Fund* sind die Mitgliedstaaten halbherzig geblieben und haben für die als strategisch wichtig betrachtete Arbeit der Kommission keine eigenen Personal- und Haushaltsmittel bereitgestellt (vgl. den diesbezüglichen Bericht des Haushaltsausschusses der Generalversammlung, VN-Dokument A/60/598). Zudem dürfte der Umstand, dass die Kommission als einziges VN-Nebenorgan zwei Hauptorganen zu dienen hat und zudem noch den ECOSOC mit berücksichtigen muss, einen hohen Koordinationsaufwand nach sich ziehen.

Diesen Einschränkungen zum Trotz erscheint die Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung richtig und wichtig. Sie ist zwar ein großes, dafür aber auch ein differenziertes Gremium, das dessen Mitgliederstruktur in durchaus repräsentativer Weise den Aufgaben und Funktionen komplexer Friedensmissionen entspricht. Ihre zentrale Funktion, die wichtigsten Akteure auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung zusammenzuführen, entspricht sie so schon durch ihre schiere Existenz – die Verantwortung diese Chance zu nutzen bleibt indes bei den beteiligten (meist staatlichen) Akteuren. Auch die vermeintliche Schwäche eines beratenden Gremiums könnte sich als Vorteil erweisen: Unter den Vorzeichen der Unverbindlichkeit fällt die Einigung auf sinnvolle Empfehlungen gemeinhin leichter – wenn sich die Staaten dann in den Entscheidungsgremien, vor allem im Sicherheitsrat, an die gemeinsamen Ziele und Strategien halten, könnte sich dies positiv auf die Abfassung durchdachter Mandaten Missionen zur Friedenskonsolidierung auswirken. Es wird nun darauf ankommen, die neue Kommission nicht mit unerfüllbaren Aufgaben zu überfordern. Mit der Übertragung der Mandate für Burundi und Sierra Leone sind der Kommission tatsächlich handhabbare Aufgaben zugewiesen worden, an denen sie ihre Arbeitsweisen und Mechanismen entwickeln und einüben kann.

### 3. Der VN-Menschenrechtsrat

Im Abschlussdokument des Weltgipfels nehmen die Menschenrechte zwar keinen zentralen, immerhin aber einen wichtigen Platz ein. Nachdem in der Folge der Terroranschläge des 11. Septembers 2001 der Menschenrechtsschutz zunehmend durch teils tatsächliche, teils behauptete staatlichen Sicherheits- und human-security Ansatz Verteidigungserfordernisse verdrängt zu werden drohte (s. Gareis 2005: 329f), konnten die Menschenrechte wieder eine prominente Platzierung auf der globalen Themenagenda zurückerobern. Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte stehen in einem engen gegenseitigen

Bedingungsverhältnis, welches in dem die Reforminitiativen des Generalsekretärs prägenden *human security*-Ansatz zum Ausdruck kommt. Ohne den Schutz elementarer Menschenrechte ist Sicherheit für Völker und Nationen nicht vorstellbar, Entwicklung wiederum ist auf ein Fundament stabiler politischer, ökonomischer, sozialer und kultureller Strukturen angewiesen.

Dieser Bedeutung der Menschenrechte für eine sicherere Welt entsprechen die Beschlüsse zu einer stärkeren Verankerung des Menschenrechtsschutzes als Querschnittsaufgabe in allen VN-Gremien und –Aktivitäten (*mainstreaming of human rights*). Gestärkt werden auch die VN-internen Institutionen und Mechanismen, vor allem das Amt der Hochkommissarin für die Menschenrechte durch eine Verdoppelung ihres Budgets auf rd 173 Millionen US-Dollar) sowie den weiteren Ausbau ihrer VN-weiten Führungsrolle in allen Fragen des Menschenrechtsschutzes.

Das Kernstück der institutionellen Reformen im Menschenrechtsbereich war indes die Schaffung des in Genf angesiedelten Menschenrechtsrates, der die VN-Menschenrechtskommission (MRK) ersetzt. Die MRK war als eine der beim ECOSOC angesiedelten funktionalen Kommissionen in den zurückliegenden Jahren immer stärker diskreditiert, weil notorische Menschenrechtsverletzer wie Syrien oder der Sudan ihre Mitgliedschaft vorrangig dazu nutzten, sich und vergleichbare Staaten vor öffentlicher Kritik und Verurteilung zu schützen. Hatte die Hochrangige Gruppe noch versucht, die MRK durch institutionelle Reformen zu retten, verlangte Generalsekretär Annan einen harten Schnitt: Das Glaubwürdigkeitsdefizit der Kommission sei so weit fortgeschritten, dass sie zu einer Belastung für das gesamte VN-System geworden (vgl. Annan 2005: Ziff. 182), folglich aufzulösen und durch einen permanenten Menschenrechtsrat zu ersetzen sei.

### Zusammensetzung und Arbeitsweisen

Nach zähen Verhandlungen – die im Entwurf des Abschlussdokuments enthaltenen, bereits sehr konkreten Passagen zum Menschenrechtsrat fielen zum großen Teil dem durch die USA forcierten Änderungs-marathon zum Opfer – konnte die Generalversammlung dann am 15. März 2006 mit der überwältigenden Mehrheit ihrer Mitgliedstaaten die Gründung des Menschenrechtsrates beschließen. Dem neuen Nebenorgan der Generalversammlung – das mit der Option einer Aufwertung zu einem VN-Hauptorgan ausgestattet ist – gehören demnach 47 Staaten an. Um eine ausgewogene geographische Verteilung der Sitze in diesem Gremium zu gewährleisten, erhalten die fünf Regionalgruppen feste Kontingente: Afrika und Asien halten je 13 Sitze, Osteuropa verfügt über sechs, Lateinamerika und die Karibischen Staaten haben acht, die Westeuropäischen und Anderen Staaten sieben Sitze. Die Dauer der Mitgliedschaft beträgt drei Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen direkten Wiederwahl. Da jedes Jahr ein Drittel der Mitglieder neu bestimmt werden muss, gelten für die Gründungsmitglieder unterschiedliche Amtszeiten von ein bis drei Jahren, um den festgelegten Rotationsrhythmus zu erreichen. Für die Mitgliedschaft im Menschenrechtsrat muss ein Land in geheimer Einzelabstimmung die Mehrheit der

Mitglieder der Generalversammlung auf sich vereinen. Ein Mitglied des Menschenrechtsrates, das sich schwerer Menschenrechtsverstöße schuldig macht, kann durch Generalversammlung mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit wieder abgewählt werden. Deutschland, das als einer von neun Kandidaten in der Gruppe der Westeuropäischen und Anderen Staaten antrat, erhielt bei der am 9. Mai 2006 erfolgten Wahl mit 154 Stimmen das beste Ergebnis überhaupt und ist zudem für eine volle dreijährige Amtszeit im neuen Rat vertreten.

Der Menschenrechtsrat tagt während des ganzen Jahres und muss zu mindestens drei regulären Sitzungen zusammenkommen, Sondersitzungen können auf Antrag eines Mitglieds mit Unterstützung eines Drittels aller Mitglieder einberufen werden. Zur Vermeidung der für die MRK so prägenden Selektivität der Kontrollmechanismen, sollen alle Staaten –inklusive der Mitglieder des Menschenrechtsrates selbst – einem periodischen Überprüfungsverfahren unterworfen werden. Die wirkungsvolle Ausgestaltung und praktikable Handhabung dieser Verfahren sollen binnen eines Jahres festgelegt werden. Der Menschenrechtsrat kam am 19. Juni 2006 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen.

### Der Menschenrechtsrat – ein Fortschritt gegenüber der MRK?

Die Verhandlungen über den Menschenrechtsrat waren auch begleitet durch die Diskussion der Frage, ob mit dem neuen Gremium tatsächlich ein verbesserter Menschenrechtsschutz erreicht werden kann. Immerhin sitzen – wie in der MRK – auch im neuen Rat die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten, was der Politisierung tendenziell Vorschub leistet. Der Regionalschlüssel, vor allem aber das niedrige Quorum der einfachen Mehrheit sorgen dafür, dass keinesfalls nur überzeugte Menschenrechtsschützer in den Rat gelangen – die USA haben ihr ablehnendes Votum für den Menschenrechtsrat genau mit diesem Umstand begründet. Tatsächlich sind mit Russland, China und Kuba Staaten mit einer äußerst problematischen Menschenrechtsbilanz in der ersten Runde vertreten. Andererseits aber hat sich gezeigt, dass schlecht beleumundete Staaten wie Sudan, Zimbabwe oder Syrien gar nicht erst angetreten sind und der Iran die erforderliche Mehrheit verfehlte. Hoffnung weckt auch das Prinzip der periodischen Überprüfung aller VN-Mitgliedstaaten, was tendenziell doppelten Standards vorbeugt. Auch die Tatsache, dass die bewährten themen- und länderspezifischen Sondermechanismen der MRK in den Menschenrechtsrat übernommen wurden, ist positiv zu werten – wengleich diese nach dem Willen Chinas und anderer souveränitätsbedachter Staaten noch überprüft werden sollen. Bei diesen Mechanismen handelt es sich um im Auftrag der MRK tätige, in ihrer Arbeit jedoch unabhängige Experten zur Überprüfung der Menschenrechtsslage in einem Land (s. ausführlich Raue/Rudolf 2006).

Ob mit dem neuen Menschenrechtsrat tatsächlich substanzielle Fortschritte in Richtung seiner Legitimität (Wahl durch das Plenum der Generalversammlung) und auch seiner Effektivität (als ständig tagendes Gremium) zu erzielen sind, wird sich im ersten Jahr seiner Arbeit zeigen, wenn er die Bestimmung und den Einsatz seiner Verfahren und Instrumente vornimmt. Wie immer in den Vereinten Nationen liegt es in den Händen der Mitgliedstaaten, was sie aus ihren Gre-

mien und Instrumenten machen. Die Chancen für Fortschritte beim Menschenrechtsschutz sind in vollem Umfang gegeben, wenn jedoch starke Länder wie China oder Russland die Arbeit des Rates unterminieren, wird er möglicherweise noch schneller und stärker marginalisiert als die MRK.

#### 4. Organisationsinterne Strukturreformen

Die Größe und Effizienz des Apparates der Vereinten Nationen, der mit seinen 29 125 Bediensteten aus mehr als 170 Ländern (Stand 30 November 2005) eine

**Amt für interne Aufsichtsdienste** einzigartige internationale Behörde bildet, ist ein Dauerthema auf der Reformagenda. Insbesondere auf Druck der USA wurden in den zurückliegenden rd. 15 Jahren nicht nur die Personalumfänge deutlich reduziert; bereits unter Generalsekretär Boutros-Ghali und dann vor allem unter dessen Nachfolger Kofi Annan wurden tiefgreifende Strukturreformen vorgenommen sowie neue Steuerungselemente eingeführt. So

**Senior Management Group** wurde schon 1994 ein Amt für Interne Aufsichtsdienste geschaffen, im Rahmen der ab 1997 vorgenommenen Reformschritte wurden die vielfältigen Programme, Fonds und Spezialorgane der Vereinten Nationen fünf Kernaufgaben zugeordnet. Für die Felder ‚Frieden und Sicherheit‘, ‚Wirtschaft und Soziales‘, ‚Humanitäre Angelegenheiten‘ und ‚Entwicklung‘ wurden sog. Exekutivausschüsse gebildet, die Menschenrechte wurden als Querschnittsaufgabe definiert, die in den vier weiteren Bereiche mit verankert ist. Eine von der stellvertretenden Generalsekretärin geleitete *Senior Management Group* unterstützt den Generalsekretär bei der Steuerung des komplexen Apparates.

Gleichwohl reißt die Kritik an den Strukturen und Abläufen in der Großbehörde der Vereinten Nationen nicht ab – insbesondere die Vorgänge um Korruption im Öl-für-Lebensmittel-Programm für den Irak aber auch der Fall des **Ethik-Büro** früheren Hochkommissars für Flüchtlinge, Ruud Lubbers, dessen Übergriffe auf weibliche Untergebene lange vertuscht wurden, sorgten dafür, dass die Mitgliedstaaten im Gipfeldokument 2005 ein Maßnahmenpaket beschlossen, welches die Arbeit des Sekretariats effizienter, wirksamer und rechenschaftspflichtiger machen soll (s. Ergebnisdokument 2005: Ziff. 161-167). Als ein erster Schritt wurde in diesem Zusammenhang noch im Dezember 2005 die Schaffung eines von den USA lange und vehement geforderten Ethik-Büros im Sekretariat beschlossen, das nicht nur die Einhaltung rechtlicher und moralischer Normen der VN-Bediensteten überwachen, sondern die Mitarbeiter auch dafür sensibilisieren soll, unter dem Stichwort des *whistleblowing* individuelles Fehlverhalten frühzeitig zu erkennen und zu melden.

Im März 2006 hat Generalsekretär Annan unter dem Titel „Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide“ einen Folgebericht vorgelegt, in dem er in sechs Handlungsfeldern und 23 Einzelempfehlungen seine Vorstellungen zu den fälligen Reformen ausbreitet. Was Annan etwa zu Personalrekrutierung und -entwicklung, Führung und Management, *Outsourcing* oder

Budgetierung vorschlägt, weist ebenso wie seine Anregungen für eine Verbesserung der Informationstechnologie in Richtung eines schlanken und modernen Verwaltungsapparates. Er macht aber auch deutlich, dass diese Erneuerungen nicht ohne die aktive Unterstützung durch die Mitgliedstaaten zu erreichen sind. Das Mikromanagement der Sekretariatsarbeit durch die Generalversammlung insbesondere im finanziellen Bereich behindert eine effiziente Arbeit ebenso wie das inflationäre Berichtswesen, das die Mitgliedstaaten von den Sekretariatsabteilungen einfordern. Zwischen den Zeilen verweist Annan durchaus energisch auf die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär die für eine zeitgemäße Administration erforderlichen Handlungsspielräume einzuräumen. Tatsächlich haben bereits am 28. April 2006 die in der „Gruppe der 77“ organisierten Entwicklungsländer einem Resolutionsentwurf zur Umsetzung der Annan-Vorschläge verweigert. In den zurückliegenden Ansätzen zu internen Reformen hat sich regelmäßig das Sekretariat als für Veränderungen aufgeschlossen gezeigt, während die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die ihre Zustimmung erforderten, mehr als zögerlich waren. Es wird abzuwarten sein, wie die Staaten die aktuellen Erneuerungsvorschläge des Generalsekretärs behandeln werden.

for a stronger organization  
worldwide

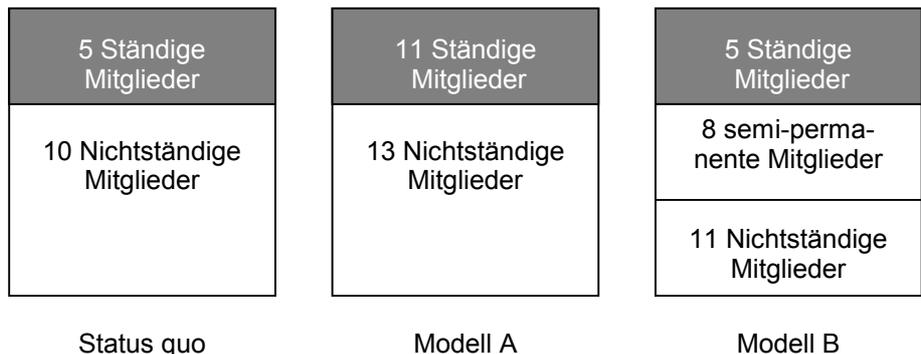
## 5. Weiter in der Zeitschleife: Die Reform des Sicherheitsrates

Seit langem als der eigentliche Lackmus-Test für die Reformfähigkeit der VN angesehen, wurde die Reform der Strukturen und Arbeitsverfahren des Sicherheitsrates immer wieder verschoben. Der Anachronismus seiner Zusammensetzung vor allem im Bereich der fünf Ständigen Mitglieder wie auch deren Veto-Privileg sind seit mehr als einem Jahrzehnt Gegenstand intensivster Debatten, ohne dass ein wirklicher Durchbruch für ein allgemein akzeptiertes Reformmodell hätte erzielt werden können (s. hierzu ausführlich Gareis/Varwick 2006: 273ff). Den Befürwortern grundlegender Reformen, insbesondere denjenigen die sich einen eigenen Ständigen Sitz und damit größeren Einfluss versprechen, steht eine nicht unerhebliche Zahl von Staaten gegenüber, die sich von Veränderungen keinen einzelstaatlichen Nutzengewinn erhoffen können. Sie versuchen daher, Reforminitiativen, die eine Erweiterung der Zahl Ständiger Mitglieder einschließen, zu blockieren, um nicht an relativem Gewicht gegenüber den Staaten zu verlieren, die möglicherweise in die erste Liga der mächtigen Staaten aufsteigen könnten. In Europa ist dies insbesondere Italien, das einen Ständigen Sitz Deutschlands zu verhindern trachtet, aber auch in allen anderen Weltregionen stehen potenziellen Kandidaten Rivalen und Gegner gegenüber.

Auch unter den traditionellen Ständigen Mitgliedern bleibt die Frage umstritten, ob es neue Ständige Sitze geben und wer diese gegebenenfalls einnehmen soll. Wie unklar das Meinungsbild ist, zeigt auch der Bericht der Hochrangigen Gruppe, die sich auf kein gemeinsames Modell für einen neuen Sicherheitsrat hat einigen können, sondern zwei Alternativen vorgestellt hat (s. Abb. 2). Während Modell A eine Erhöhung sowohl der Zahl Ständiger wie auch Nichtständiger

ger Sitze vorsieht, schlägt Modell B vor, eine neue Kategorie semi-permanenter Mitglieder zu schaffen, die in erneuerbaren Amtszeiten von je vier Jahren in den Sicherheitsrat gewählt werden.

Abb. 2



Wenngleich der Generalsekretär in den Diskussionen eher in Richtung des Modells A tendierte, klammerte er die Sicherheitsratsfrage aus seinem Reformbericht weitgehend aus. Es war dann eine Gruppe von vier Staaten (Deutschland mit Brasilien, Indien und Japan, genannt G4), die im Frühjahr 2005 einen an Modell A angelehnten Reformvorschlag in die Generalversammlung einbrachten. Dieser Vorschlag sah vor, sechs neue Ständige Sitze zu schaffen (neben den von den G4 angestrebten auch zwei für Afrika) sowie die Zahl der Nichtständigen Sitze auf 14 zu erhöhen, so dass der Sicherheitsrat dann insgesamt 25 Mitglieder umfassen würde. Den neuen Ständigen Mitgliedern sollte zunächst kein Veto-Recht zufallen. Angesichts massiven Drucks seitens Ständiger Mitglieder (China will Japan verhindern, die USA sprechen sich gegen Deutschland aus), mangelnder Verständigung zwischen den Staaten der afrikanischen Regionalgruppe und den G4 wie aber auch der Unschlüssigkeiten innerhalb der Vierergruppe selbst verzichteten die vier Staaten darauf, ihren Antrag zur Abstimmung zu stellen. Tatsächlich waren die Chancen, eine Zweidrittelmehrheit, also 128

Die Reform des Sicherheitsrates ist wieder einmal auf unabsehbare Zeit vertagt

der damals 191 VN-Mitgliedstaaten für ein Ja zu diesem Vorschlag zu bewegen, schwer zu kalkulieren. Rückblickend erscheint der Frühsommer 2005, als die Reformdiskussion intensiv geführt wurde und sich in vielen Mitgliedsstaaten ein Wille zur Erneuerung zu verbreiten schien, als der wohl einzige Zeitraum, in dem über eine erste Rahmenresolution zu einer neuen Struktur des Sicherheitsrates mit der Aussicht auf Erfolg hätte abgestimmt werden können. Dann folgte die Stunde der Reformskeptiker: Das abgemagerte Abschlussdokument sagt wenig erhellendes zur Sicherheitsratsreform aus, seine Vorgabe, diese Frage bis Ende 2005 noch einmal zu prüfen, führte zu keinem weiteren Ergebnis. Deutschland hat im Januar 2006 zusammen mit Brasilien und Indien, aber ohne Japan, den G4-Entwurf noch einmal in die Generalversammlung eingebracht, allerdings ohne die Absicht, ihn zur Abstimmung zu stellen. Dass im

Zuge der Verhandlungen über die Umsetzung der gefassten Reformbeschlüsse auch noch ein Momentum für den Neuzuschnitt des Sicherheitsrates gewonnen werden kann, ist mehr als unwahrscheinlich. Die Reform des Sicherheitsrates ist wieder einmal auf unabsehbare Zeit vertagt.

## 6. Perspektiven

Seit dem *World Summit* ist Bewegung in die schier unendliche Geschichte der VN-Reform gekommen, sind erste, durchaus auch substanzielle Reformschritte umgesetzt worden. Wenn diese in Politik, Medien und Wissenschaft häufig als wenig beherzt und als kaum hinreichend bewertet werden, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen, muss dem entgegengehalten werden, dass die Kompromiss- und Konsensfindung in einer so großen Organisation von 191 souveränen und gleichberechtigten Mitgliedstaaten sehr schwerfällig ist. Es sind die Ziele und Interessen der Mitgliedstaaten, die in ihrer Widersprüchlichkeit dafür sorgen, dass Reformen insbesondere im strukturellen und institutionellen Bereich nur in kleinen Schritten vorangebracht werden können. Ein konstitutiver Moment für eine radikale Neuerfindung der Vereinten Nationen hat sich nicht eingestellt – was angesichts des Gründungskontexts der Organisation in der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges vor allem als ein glücklicher Umstand zu bewerten ist. So war das *muddling through* in der Vergangenheit das tragende Prinzip der Arbeit der Weltorganisation und es ist kaum zu erwarten, dass es in Zukunft grundlegend anders sein wird.

*muddling through* – das tragende Prinzip der Arbeit der Weltorganisation

Daran wird auch der von den USA erzeugte Reformdruck mittels der Sperrung von Haushaltsmitteln nichts zum Positiven verändern – im Gegenteil. Die Versuche der verschiedenen US-Regierungen, die VN machtvoll nach ihren Vorstellungen zu formen, hat in der Vergangenheit zu eher größerer Beharrung vieler Entwicklungsländer auf ihren Prinzipien und Besitzständen beigetragen. Karl Theodor Paschke bringt das zunehmend prekäre Verhältnis zwischen der Weltorganisation und Weltmacht auf die Formel, dass die VN ohne die USA nicht leben können – dass es ihnen aber fast genauso fällt wird, mit den USA zu leben (s. Paschke 2005: 172). Im Sinne ihres eigenen Interesses an einer halbwegs ordentlich funktionierenden Weltorganisation sollten die USA überlegen, ob sie den von ihrem VN-Botschafter Bolton praktizierten Ansatz der *reform by bulldozer* nicht besser zugunsten einer inklusiveren, die Staatenmehrheit stärker einbeziehenden Strategie aufgeben.

Auch wenn das Verhältnis VN-USA von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Organisation ist, so sind es nicht allein die oft gescholtenen USA, die durchaus wegweisenden Reformvorschläge des Generalsekretärs die Umsetzung verweigert haben. Es ist vielmehr die Mehrheit der Mitgliedstaaten – und unter ihnen viele USA-Kritiker – die die Ausstattung des Generalsekretärs und seines Sekretariates mit größerer Verantwortlichkeit und der daraus abzuleitenden Flexibilität und Handlungsfähigkeit verhindern, die ihre Interessen und Vorteile sichern und die damit die VN gleichfalls instrumentalisieren. In seinem

jüngsten Bericht zu den internen Strukturreformen hat Kofi Annan nicht zum ersten Mal auf das lähmende Hineinregieren der Mitgliedstaaten in die tägliche Arbeit des Sekretariats hingewiesen und damit genau diesen Zusammenhang angesprochen.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die nun beschlossenen und ins Werk gesetzten Erneuerungen als zwar kleine, zugleich aber als die wahrscheinlich größtmöglich zu erreichenden Schritte in Richtung Reform. Denn: ob es sich um die Kommission zur Friedenssicherung, den Menschenrechtsrat und eben das Dauerthema Sicherheitsrat handelt, die Zukunft der Vereinten Nationen liegt einzig in den Händen ihrer Mitgliedstaaten. Diese werden auch in den kommenden 60 Jahren darüber entscheiden, wie stark oder schwach, modern oder veraltet, handlungsfähig der gelähmt ihre Weltorganisation sein wird.

## Literatur

- Annan, Kofi (2005): In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. New York (VN-Dokument A/59/2005)
- Annan, Kofi (2005a): Kommission für Friedenskonsolidierung. Erläuternde Mitteilung des Generalsekretärs (VN-Dokument A/59/2005/Add.2)
- Annan, Kofi (2006): Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide. Report of the Secretary-General. New York (VN-Dokument A/60/692)
- Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (2004): Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. New York (VN-Dokument A/759/565)
- Bertrand, Maurice (2005): Lehren aus einer gescheiterten Reform. Das Problem der ‚politischen Globalisierung‘. In: Vereinte Nationen (5): 174-179
- Ergebnis des Weltgipfels. Resolution der Generalversammlung 60/1 vom 16. September 2005. (VN-Dokument A/RES/60/1)
- Gareis, Sven Bernhard (2005): Internationale Menschenrechtspolitik. In: Frantz, Christiane/Schubert, Klaus (Hrsg.): Einführung in die Politikwissenschaft. Münster 2005, S. 329-342
- Gareis, Sven Bernhard (2006a): Reform und Haushalt – durch finanziellen Zwang soll die Reform der Vereinten Nationen vorangetrieben werden. In: Gesellschaft Wirtschaft Politik (1): 83-89
- Gareis, Sven Bernhard (2006b): Neue Perspektiven für die Friedenssicherung: Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen. In: Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Politik- und rechtswissenschaftliche Perspektiven. Berlin 2006, S. 187-199
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (<sup>4</sup>2006): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. Opladen
- Paschke, Karl Theodor (2005): UN-Reform – die unendliche Geschichte. In: Vereinte Nationen (5): 170-173
- Raue, Julia/Rudolf, Beate (2006): Bewährtes verteidigen und verbessern. Zur Zukunft der Sondermechanismen der UN-Menschenrechtskommission. In: Vereinte Nationen (1/2): 12-18
- Sachs, Jeffrey (2005): In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. New York (VN-Dokument A/59/727)
- Schneckener, Ulrich/Weinlich, Silke (2005): Die VN-Peacebuilding Commission. Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution. Berlin (SWP-aktuell 37)
- Weinlich, Silke (2006): Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen (1/2): 2-11
- Wittig, Peter (2006): Ein neues System internationaler Sicherheit? In: Internationale Politik (3): 76-83