



Pascale Baeriswyl | Wolfgang S. Heinz |
Klaus Hübner | Jens Martens

Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen

12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014

Pascale Baeriswyl | Wolfgang S. Heinz | Klaus Hübner | Jens Martens

Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen

12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.dnb.de/> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2015

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de>
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977-2533 / Fax: -2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe **Potsdamer UNO-Konferenzen** wird
herausgegeben von:

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard)
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
Dr. phil. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte Nationen

Redaktion: Prof. Dr. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)
Druck: docupoint GmbH Magdeburg
Satz: Elisabeth Döring wissen.satz
Umschlagfoto: Helmut Volger

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN 1617-4704

ISBN 978-3-86956-315-2

Vorwort

Die zwölfte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen wurde am 28. Juni 2014 an der Universität Potsdam veranstaltet und stand unter dem Thema „Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen“. Dabei wurde das komplexe Verhältnis zwischen Reformnotwendigkeit und Machbarkeitserwartungen einerseits und ausgebliebenen weitreichenden Strukturreformen und erfolgten „kleineren“, pragmatischen Reformschritten andererseits deutlich. Mit den vier Referaten stellte die Konferenz in der Tradition der Potsdamer UNO-Konferenzen die Verbindung von Wissenschaft und Praxis unter Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen her.

Mit der Broschüre soll allen Interessierten die Möglichkeit gegeben werden, Einblick in ausgewählte Schwerpunkte der Reformdiskussion zu erhalten: An ein Grundsatzreferat zu bisherigen Reformprozessen im UN-System insgesamt schließen sich drei Texte an, die das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den nichtstaatlichen Akteuren in den Blick nehmen, die relativ neue Institution des Menschenrechtsrates als Teil der Reformbemühungen betrachten und schließlich Ergebnisse und Trends bei den Reformen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates erörtern.

Der Forschungskreis dankt der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam für die Gastfreundschaft und dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam für die Kooperation bei der Organisation der traditionell am letzten Wochenende im Juni stattfindenden Konferenz.

Wir freuen uns, wenn die Broschüre auf Interesse stößt und zur Diskussion über die Vereinten Nationen beiträgt.

Potsdam, im November 2014

Helmut Volger

Forschungskreis Vereinte
Nationen, Koordinator

Norman Weiß

Konferenzleitung

Andreas Zimmermann

Juristische Fakultät
der Universität Potsdam

Inhaltsübersicht

Konzepte für die Neustrukturierung des Systems der Vereinten Nationen <i>Klaus Hüfner</i>	9
Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UNO-Sicherheitsrat <i>Pascale Baeriswyl</i>	29
Vom Konsultativstatus zu Stakeholder-Partnerschaften <i>Jens Martens</i>	49
Die Rolle des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) im UN-Menschenrechtsschutz – Entwicklungen, Probleme und Perspektiven <i>Wolfgang S. Heinz</i> <i>Zine Homburger</i>	69
Autorenverzeichnis	99
Reihenübersicht	103

Konzepte für die Neustrukturierung des Systems der Vereinten Nationen

Klaus Hübner

I. Einleitung

2015 ist für die Vereinten Nationen ein bedeutsames Jahr. Einerseits feiern die Vereinten Nationen ihr 70jähriges Bestehen, andererseits sollen mit der Verabschiedung der „Nach-2015-Entwicklungsagenda“ durch die UN-Generalversammlung die Ergebnisse der Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals; MDGs) mit den nach der Rio+20-Konferenz 2012 zu definierenden Zielen¹ für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) in eine neue globale Strategie überführt werden. Wir befinden uns daher gegenwärtig mitten in den hoffentlich früher oder später integriert erfolgenden Nach-2015-Verhandlungen, die im September 2015 anlässlich der 70. Generalversammlung zu einem erfolgreichen Abschluss führen sollen. Dies entspricht auch dem Hauptanliegen des gegenwärtigen UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon. Diese Konzentration auf eine neue Perspektivplanung inhaltlicher Art sollte uns jedoch nicht davon abhalten, auch nach 70 Jahren Überlegungen anzustellen, die zu einer Neustrukturierung des UN-Systems führen könnten.

Einleitend seien noch zwei Vorbemerkungen erlaubt. Sie beziehen sich einerseits auf die Benutzung des Begriffs System der Vereinten Nationen, andererseits auf den zu verwendenden Reform-Begriff. Beide Begriffe sind keinesfalls eindeutig definiert, sie bedürfen daher einiger Erläuterungen. Gegenstand der folgenden Ausführungen ist das System der Vereinten Nationen, abgekürzt als UN-System und auch als UN-Familie benannt. Es zeichnet sich durch eine kompliziert-diffuse Struktur aus und ist eher als ein Netzwerk, ein Gebilde von sehr lose miteinander verbundenen Institutionen, zu bezeichnen, die teils de jure, teils de facto autonom agieren. Dieses sog. System ist im Laufe seiner historischen Entwicklung immer unübersichtlicher, redundanter und auch ineffizienter geworden. Aber es ist nicht von selbst entstanden, auch nicht von der UN-Administration ohne staatlichen Auftrag eingerichtet worden, sondern von den Mitgliedstaaten geschaffen worden, deren Mitgliederzahl sich inzwischen fast vervierfacht hat.

¹ *United Nations – General Assembly: The future we want. Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2012, UN Doc. A/RES/66/288.*

Ergebnis dieser Entwicklung ist zum Beispiel, dass in Deutschland quasi sämtliche Bundesministerien Arbeitsbeziehungen mit dem UN-System aufweisen. Es kann davon ausgegangen werden, dass in Berlin (und Bonn) sicher über 100, vielleicht sogar 150 Arbeitseinheiten mit entsprechenden Aufgaben betraut sind. Die Kritik einer mangelhaften Koordinierung und Kohärenz ist daher scheinheilig, wenn sie von den Vertretern der Mitgliedstaaten lediglich gegenüber dem UN-System geäußert wird. Sie sollte ohne Zweifel auch gegenüber dem Verhalten der eigenen Regierungen erhoben werden.

Die zweite Vorbemerkung gilt der Verwendung des Reform-Begriffs. Wie bekannt, erfordern Änderungen der Charta eine Zweidrittelmehrheit der Mitglieder in der Generalversammlung; sie treten erst in Kraft, wenn zwei Drittel der UN-Mitglieder einschließlich aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats diese ratifiziert haben (vgl. Artikel 108 und 109 Charta). Nur eine Erweiterung des Reformbegriffs dahingehend, dass alle Veränderungen, die ohne eine Revision der Charta möglich sind, auch als „Reformen“ bezeichnet werden können, erlaubt es daher, zu dem gewählten Thema Stellung zu nehmen. Dabei sind drei Stufen zu unterscheiden: (1) organisatorische Management-Veränderungen durch den UN-Generalsekretär, die keiner Zustimmung durch die Mitgliedstaaten bedürfen; (2) institutionell-organisatorische und personelle Veränderungen, die ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten nicht möglich sind; und (3) institutionell-organisatorische Veränderungen, die eine Revision der Charta erfordern.

Erskine Childers und Brian Urquhart haben in ihrer berühmten Studie zur Erneuerung des UN-Systems anlässlich des 50jährigen Bestehens betont, dass Veränderungen des UN-Systems von der „Harmonisierung“ der eigenen Politik-Maßnahmen in den Mitgliedstaaten abhängen: „Unless member-governments can achieve this fundamental prerequisite in their home capitals there will be another decade of whistling in the coordination winds while global problems accumulate and intensify“ (Childers/Urquhart (1994), S. 33). Inzwischen sind zwei weitere Dekaden ins Land gegangen, und es bleibt dabei: Die Mitgliedstaaten sind weder willens noch fähig, das alte UN-System durch eine integrierte UN-Organisation zu ersetzen.

Seit der Gründung der Vereinten Nationen gibt es außerordentlich viele Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen. Diese im Einzelnen aufzuzählen und zu bewerten, würde mehrere Bände mit hunderten oder gar tausenden von Seiten erfordern. Der folgende Beitrag muss daher sowohl zeitlich als auch inhaltlich deutlich eingeschränkt werden. Daher wurde als ein Ausgangspunkt das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 gewählt (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2005 b)). Anhand der dort vor zehn Jahren zum 60. Jahrestag der Vereinten Nationen genannten Vorschläge wird deutlich, dass sie, wenn überhaupt, nur dann realisiert wurden, wenn sie keine Revision der UN-Charta

erforderten. In einem zweiten Teil sollen dann zumindest die Vorschläge von drei Autoren im Überblick dargestellt werden, die einerseits eine umfassende Revision der Charta verlangen, andererseits deutliche Gemeinsamkeiten aufweisen.

II. Zum Ergebnisdokument des Weltgipfels vom September 2005

Ausgangspunkt der weiteren Ausführungen ist das bereits genannte Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, wobei funktionale und strukturelle Aspekte ineinandergreifen. Zielsetzung dieses Dokuments ist es gewesen, dass „multilaterale Lösungen“ für Probleme auf den folgenden vier Gebieten herbeigeführt werden (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2005 b), Ziffer 16):

- Entwicklung
- Frieden und kollektive Sicherheit
- Menschenrechte und Herrschaft des Rechts
- Stärkung der Vereinten Nationen

Bereits einleitend heißt es im Dokument in Ziffer 9: „Wir erkennen an, dass Frieden und Sicherheit, Entwicklung und die Menschenrechte die Säulen des Systems der Vereinten Nationen und die Grundlagen der kollektiven Sicherheit und des kollektiven Wohls sind. Wir erkennen an, dass Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie die Menschenrechte miteinander verflochten sind und einander gegenseitig verstärken.“

Eigentlich ist diese Interdependenz nicht neu, denn eine gründliche Durchsicht der in der UN-Charta niedergelegten Vorschriften führt zu dem Ergebnis, dass bereits der Charta von 1945 ein umfassender Sicherheitsbegriff zugrunde liegt. Von Anfang an ging es nicht nur um Sicherheit als ein militärisches Problem. Dies kommt bereits im Kapitel I (Ziele und Grundsätze) deutlich zum Ausdruck. Erinnerung sei auch an Kapitel IX (Internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet). Frieden und internationale Sicherheit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Menschenrechte – das waren von Anfang an die drei Säulen in der Architektur der UN-Charta. Aber die bis 1989/1990 andauernde Phase des Kalten Krieges hat in den beiden Lagern dazu geführt, die Arbeit des UN-Systems sowohl politisch als auch wissenschaftlich vor allem unter dem Aspekt der militärischen Sicherheit zu bewerten. Erst das Ende dieser Konfrontation erlaubte ein Umdenken bzw. Setzen neuer Prioritäten – Begriffe wie „umfassende Sicherheit“ bzw. „menschliche Sicherheit“ verdeutlichen dies.

Der Begriff menschliche Sicherheit (*human security*) wurde im Human Development Report des UNDP 1994 eingeführt; dort heißt es: „Der Begriff der Sicherheit wird viel zu lange schon ganz eng aufgefasst: als Sicherheit eines Territoriums vor Angriffen von außen, als Schutz nationaler Interessen in der Außenpolitik oder als weltweite Sicherheit vor der Bedrohung eines nuklearen Holocausts. Dabei standen immer die Nationalstaaten und nicht die Menschen im Vordergrund. Die Supermächte waren in einen ideologischen Kampf verstrickt - überall auf der Welt trugen sie den Kalten Krieg aus“ (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (1994), S. 27). Weiter heißt es in dem Bericht, den US-amerikanischen Außenminister 1945 zitierend: „Der Kampf um Frieden muss an zwei Fronten geführt werden. Die erste ist die Sicherheitsfront, bei der ein Sieg Freiheit von Furcht bedeutet. Die zweite ist die wirtschaftliche und soziale Front, an der ein Sieg Freiheit von Not bedeutet. Erst ein Sieg an beiden Fronten kann der Welt einen dauerhaften Frieden bescheren“ (*Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen* (UNDP) (1994), S. 29–30).

Gefordert wurde seitdem vom UNDP ein neues Konzept, das eine stärkere Betonung der Sicherheit des Menschen sowie eine nachhaltige menschliche Entwicklung verlangt. Sieben Kategorien wurden in der Liste der Bedrohungen von menschlicher Sicherheit diskutiert: Wirtschaftliche Sicherheit; Sicherheit der Ernährung; Sicherheit der Gesundheit; Sicherheit der Umwelt; persönliche Sicherheit; Sicherheit der Gemeinschaft; politische Sicherheit – ein umfassender Katalog, der sich auch in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit wiederfindet, die derzeit Gegenstand der Diskussionen über eine Nach-2015-Entwicklungsa-genda sind.

In seinem Bericht zur Umsetzung und Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels und anderer Konferenzen vom März 2005 (UN Doc. A/59/2005) hat der damalige Generalsekretär Kofi Annan, zusammenfassend ebenfalls festgestellt: „Aus all dem geht hervor, dass wir ohne Entwicklung keine Sicherheit genießen können, dass wir ohne Sicherheit nicht in den Genuss der Entwicklung kommen und dass wir beides nicht genießen können, wenn nicht die Menschenrechte geachtet werden. Wenn nicht alle diese Anliegen gefördert werden, wird keines verwirklicht werden“ (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2005 a), Ziffer 17).

Die Frage, welche Fortschritte erreicht worden sind, kann an dieser Stelle nicht umfassend beantwortet werden. Sie müsste sich auch auf die Umsetzung der Millenniums-Erklärung und ihrer Ziele beziehen, die jedoch erst Ende 2015 ihren Abschluss findet. Hier soll vielmehr eine Einschränkung dahingehend erfolgen, dass vor allem institutionelle Aspekte diskutiert werden, die sich auf das oben genannte Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 beziehen. Konkret geht es um die Gründung von zwei neuen Institutionen.

In den Ziffern 97 bis 105 wird die Einrichtung einer Kommission für Friedenskonsolidierung vorgeschlagen, die spätestens zum 31. Dezember 2005 ihre Arbeit aufnehmen sollte. Ohne auf die Vorgeschichte näher einzugehen, die von der „Agenda für den Frieden“ (*Boutros-Ghali* (1992)) über den Vorschlag der Hochrangigen Gruppe, die „institutionelle Lücke“ zwischen dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat zu schließen (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2004), Ziffern 224–228) bis zum genannten Reformbericht „In größerer Freiheit“ von Kofi Annan reicht, wurde hier – übrigens erstmals – ein gemeinsames Nebenorgan zweier Hauptorgane, nämlich der Generalversammlung und der Sicherheitsrat, geschaffen. Hauptanliegen dieses Gremiums ist es, Prozesse des *post-conflict peacebuilding*, der Friedenskonsolidierung in der Kriegsnachfolgezeit, finanziell zu ermöglichen und durchzuführen. Sechs afrikanische Staaten sind gegenwärtig Gegenstand der Beratungen in einer Kommission, die nach einem höchst komplizierten Schlüssel insgesamt 31 staatliche Mitglieder umfasst. Während zu den sieben vom Sicherheitsrat gewählten Mitgliedern die fünf ständigen Mitglieder automatisch gehören, kann die Zusammensetzung der fünf Staaten aus den zehn größten Beitragszahlern zu den UN-Pflichtbeiträgen und den freiwilligen Beiträgen an UN-Fonds und -Programme je nach finanziellem Engagement durchaus variieren (gegenwärtig handelt es sich um Japan, Kanada, Norwegen, Schweden und Spanien).

Um die Finanzierung zu sichern, wurde 2006 ein Friedenskonsolidierungsfonds (*Peace-Building Fund*) eingerichtet, der durch freiwillige Beiträge aufgestockt wird. Unter den Top 10, die insgesamt knapp 67 Prozent der akkumulierten Summe von 510 Mio. US-Dollar bis 2013 aufgebracht haben, stehen Großbritannien und Schweden mit jeweils über 100 Mio. US-Dollar an der Spitze und leisten damit fast 40 Prozent. Deutschland liegt mit rund 25,5 Mio. US-Dollar (= 4,7 Prozent) an 7. Stelle.

Die Evaluierung der Kommission, deren Arbeit deutlich vom Sicherheitsrat dominiert wird, fiel nach fünf Jahren nicht sehr positiv aus: „the hopes that accompanied the founding resolutions have yet to be realized“. Abschließend heißt es: Wir brauchen eine Kommission für Friedenskonsolidierung, die „more relevant, more flexible, better performing, more empowered, better supported, more ambitious, better understood“ ist (*United Nations/General Assembly/Security Council* (2010), S. 38–39). Demgegenüber betonten die Staats- und Regierungschefs der Mitglieder der Kommission ihr Bestreben, „den Bedürfnissen auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung auf dauerhafte, koordinierte und kohärente Weise im Rahmen multilateraler, regionaler und bilateraler Mechanismen gerecht zu werden, die an den auf nationaler Ebene festgelegten Strategien und Prioritäten für die Friedenskonsolidierung ausgerichtet sind“ (*Vereinte Nationen/Generalversammlung/Sicherheitsrat* (2012), Ziffer 7).

Eine weitere institutionelle Veränderung auf der Grundlage des Ergebnisdokuments des Weltgipfels 2005 erfolgte im Menschenrechtsbereich. Zunächst wurde in aller Deutlichkeit mit der Wiederholung der Wiener Formel von 1993 festgestellt: „Wir bekräftigen, dass alle Menschenrechte allgemein gültig, unteilbar und miteinander verknüpft sind und einander bedingen und gegenseitig verstärken und dass alle Menschenrechte in gerechter und gleicher Weise, auf derselben Grundlage und mit demselben Nachdruck behandelt werden müssen“ (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2005 b), Ziffer 121). Zugleich wurde in diesem Abschnitt einerseits beschlossen, „das Instrumentarium der Vereinten auf dem Gebiet der Menschenrechte weiter zu stärken, [...]“ (Ziffer 123), andererseits eine deutliche Erhöhung der Finanzmittel für das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte gefordert, nämlich „eine Verdoppelung seiner ordentlichen Haushaltsmittel in den kommenden fünf Jahren, um allmählich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen ordentlichen Haushaltsmitteln und freiwilligen Beiträgen zu seinen Ressourcen herzustellen“ (Ziffer 124).

Hier gab es eine positive Entwicklung. Waren es im ordentlichen UN-Haushalt 2004–2005 67,6 Mio. US-Dollar, so stieg der Beitrag 2012–2013 auf 177,2 Mio. US-Dollar. Auch ist der Anteil am UN-Haushalt insgesamt allmählich von 1,9 Prozent auf 3,2 Prozent in diesem Zeitraum gestiegen. Die freiwilligen Beitragsleistungen haben sich in diesem Zeitraum von 128,8 auf 232,3 Mio. US-Dollar erhöht, wobei der Anteil der zweckgebundenen Beiträge von 75 auf 26 Prozent gesunken ist.

Erst im Abschnitt V. (Stärkung der Vereinten Nationen) des Ergebnisdokuments wurde nach den drei Hauptorganen Generalversammlung, Sicherheitsrat und ECOSOC der Vorschlag gemacht, einen Menschenrechtsrat zu gründen (Ziffern 157–160). In Ziffer 160 wurde der Präsident der Generalversammlung aufgefordert, „offene, transparente und alle Seiten einschließende Verhandlungen zu führen, die so bald wie möglich während der sechzigsten Tagung abgeschlossen werden sollen, mit dem Ziel, das Mandat, die Modalitäten, die Funktionen, die Größe, die Zusammensetzung, die Mitglieder, die Arbeitsmethoden und die Verfahren für den Rat festzulegen“. Die Gründung des UN-Menschenrechtsrats erfolgte dann nach intensiven Verhandlungen im Frühjahr 2006 und ersetzte damit die UN-Menschenrechtskommission. Mit anderen Worten, es wurde keine zusätzliche Institution geschaffen. Der Rat erfuhr insofern eine Aufwertung, als es sich nicht mehr um eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), sondern um ein Nebenorgan der Generalversammlung handelt. Im Juni 2011 wurde der seit Herbst 2010 laufende Evaluierungsprozess abgeschlossen. Die NGOs zeigten sich vom Ergebnis enttäuscht und stellten eine Reihe von Forderungen auf, die jedoch in das Schlussdokument keinen Eingang

fanden. In diesem Dokument wurden vor allem verfahrenstechnische Veränderungen für den zweiten Zyklus der Allgemeinen regelmäßigen Überprüfung aufgeführt, um diesen neuen Mechanismus weiter zu verbessern, der eine regelmäßige Überprüfung (*Universal Periodic Review; UPR*) der Menschenrechtspolitik sämtlicher UN-Mitgliedstaaten vorsieht (*United Nations Human Rights Council* (2011), Annex UN Doc. A/HRC/RES/16/21).

Was die drei Hauptorgane Generalversammlung, Sicherheitsrat und Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) betrifft, so wurden im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 zwar Veränderungen angesprochen, allerdings erfolgte dies in höchst moderater Form.

In Ziffer 151 heißt es zur Generalversammlung: „Wir fordern die Stärkung der Beziehungen zwischen der Generalversammlung und den anderen Hauptorganen, um im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten eine bessere Koordinierung in aktuellen Fragen zu gewährleisten, die ein koordiniertes Tätigwerden der Vereinten Nationen erfordern“.

Es existiert zwar ein Konsens über die zentrale Stellung der Generalversammlung „als wichtigstes Beratungs-, richtliniengabendes und repräsentatives Organ der Vereinten Nationen“ (Ziffer 149), allerdings ist alle Jahre wieder von einer Neu- bzw. Wiederbelebung (*revitalization*) der Generalversammlung die Rede, so dass von einer wie auch immer zu bewertenden Ineffizienz der Arbeit dieses Gremiums auszugehen ist.

Ebenfalls vorsichtig-bescheiden wurde auf die Reform-Bemühungen zum Sicherheitsrat Bezug genommen. Ziffer 153 im Ergebnisdokument lautet: „Wir unterstützen eine baldige Reform des Sicherheitsrats als wesentlichen Bestandteil unserer übergreifenden Anstrengungen zur Reform der Vereinten Nationen, um ihn repräsentativer, effizienter und transparenter zu gestalten und somit seine Wirksamkeit und die Legitimität und die Durchführung seiner Beschlüsse weiter zu verbessern. Wir verpflichten uns, unsere Anstrengungen zur Herbeiführung eines Beschlusses zu diesem Zweck fortzusetzen, und ersuchen die Generalversammlung, zum Jahresende die Fortschritte bei der hier dargelegten Reform zu überprüfen“.

Die Reform-Diskussion zum Sicherheitsrat mit ihren unterschiedlichen Höhen und Tiefen in ihrer Intensität dauert an, wobei die gegenwärtige Phase eher als eine Talsohle zu bezeichnen ist, obwohl das Interesse an einer Teilnahme an den Sitzungen der Offenen Arbeitsgruppe zur Frage der ausgewogenen Vertretung und der Erhöhung der Zahl der Mitglieder im Sicherheitsrat außerordentlich groß ist.

Es gab bekanntlich bisher nur eine Reform, die mit einer Charta-Revision verbunden gewesen ist (Artikel 23 und 27): Im Jahre 1963 wurde die Zahl der nicht-ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats von 6 auf 10 erhöht. Damit stieg nach erfolgter Ratifikation 1965 die Gesamtzahl von 11 auf 15 Mitglieder. Die nicht-

ständigen Mitglieder werden wie folgt auf zwei Jahre ohne direkte Wiederwahl gewählt: fünf aus den Regionen Afrika und Asien/Pazifik, ein Mitglied aus Osteuropa sowie je zwei aus Lateinamerika/Karibik sowie Westeuropa und Andere.

Zum Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) wurden in den Ziffern 155 und 156 des Ergebnisdokuments folgende Aussagen gemacht: Es handelt sich um ein Hauptorgan für Koordinierung, Politiküberprüfung und Politikdialog; er soll (a) ein zweijähriges Forum für Entwicklungszusammenarbeit auf hoher Ebene abhalten, (b) die Ergebnisse der großen Konferenzen und Gipfeltreffen der Vereinten Nationen weiterverfolgen und alljährlich inhaltlich überprüfen, (c) bei der Bewältigung von humanitären Notsituationen und Naturkatastrophen eine besser koordinierte Rolle der Vereinten Nationen ermöglichen und (d) eine Hauptrolle bei der Gesamtkoordinierung der Fonds, Programme und Organisationen spielen, Kohärenz gewährleisten und eine Überschneidung der Mandate und Tätigkeiten vermeiden.

Auch hier erfolgten Revisionen der Charta, als die Mitgliederzahl 1963 von 18 auf 27 und 1971 auf 54 erhöht wurde. Die Änderungen des Artikels 61 der Charta traten dann jeweils zwei Jahre später in Kraft. Schaut man sich die Entwicklung der Mitgliederzahl seit 1971 an, so wäre eine weitere Erhöhung zu erwarten.

An dieser Stelle ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es durchaus Anstöße zur Reform bzw. Nicht-Reform geben kann, die von außen herangetragen werden. Im Falle des ECOSOC ist davon auszugehen, dass die Gründung und Arbeit der G-20 und auch anderer Gremien, wie zum Beispiel der BRICS-Staaten, keinesfalls zu einer Stärkung des ECOSOC, sondern eher zu dessen Schwächung geführt haben. Im September 2013 erfolgte unter Bezugnahme auf ihre Resolution vom November 2006 ein erneuter Versuch der Generalversammlung, die Schlüsselrolle des ECOSOC zu betonen und dessen Arbeit zu konkretisieren (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2013) einschließlich Anlage). Als ein Prüfstein kann der Umfang seiner Mitwirkung an der Nach-2015-Entwicklungsagenda angesehen werden.

Schließlich befasste sich das Ergebnisdokument auch mit der Charta der Vereinten Nationen und stellte folgende Forderungen auf (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2005 b), Ziffern 176–178):

In Ziffer 176 heißt es zum Treuhandrat: Kapitel XII sowie Hinweise auf den Treuhandrat in Kapitel XII sollten gestrichen werden. Überlegungen, den Treuhandrat in einen „Umweltrat“ oder einen „Menschenrechtsrat“ als Hauptorgan der Vereinten Nationen umzuwandeln, die selbst von UN-Generalsekretären wiederholt ins Gespräch gebracht worden waren, wurden in aller Deutlichkeit ad acta gelegt. Aber auch hier ist nichts weiter geschehen. Der Treuhandrat ist keinesfalls tot; er agierte als eine *sleeping beauty*, als er im August 2013 zusammentrat, um einen Wechsel im Vorsitz unter den fünf ständigen Mitgliedern des

Sicherheitsrats vorzunehmen: Alexis Lamek (Frankreich) wurde zum Präsidenten und Peter Wilson (Großbritannien) zum Vize-Präsidenten gewählt. UN Daily News fügte hinzu: „The Council’s future is under consideration as part of the broader reform of the UN and the Security Council“ (*UN News Centre* (2013)).

In Ziffer 177 des Ergebnisdokuments wurde gefordert: Die Hinweise auf „Feindstaaten“ in den Artikeln 53, 77 und 107 der Charta sind zu streichen. Spätestens mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten im September 1973, also vor über 40 Jahren, gilt dieser Begriff als obsolet, da nur friedliebende Staaten, wie es in Artikel 4 der UN-Charta heißt, Mitglied der Organisation werden dürfen. In den letzten zehn Jahren sind jedoch keine ernsthaften Anstrengungen unternommen worden, die empfohlenen Streichungen vorzunehmen.

In Ziffer 178 des Ergebnisdokuments heißt es: „Wir ersuchen den Sicherheitsrat, die Zusammensetzung, das Mandat und die Arbeitsmethoden des Generalstabsausschusses zu prüfen“. Hier wurde in der Hoffnung auf eine Initiative Bezug auf Artikel 47 der Charta genommen.

Abschließend soll noch auf eine wichtige funktionale Erneuerung hingewiesen werden; es handelt sich um die Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung (*Responsibility to Protect*; R2P). In Ziffer 138 des Ergebnisdokuments heißt es hierzu: „Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor

- Völkermord
- Kriegsverbrechen
- ethnischer Säuberung und
- Verbrechen gegen die Menschlichkeit.“

Zur Operationalisierung wurde in Ziffer 139 angeführt: „Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach Kapitel VI und VIII der Charta einzusetzen [...]. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen regionalen Organisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung zu schützen“.

Bevor auf die von Ban Ki-moon genannten drei Säulen einzugehen ist, soll darauf hingewiesen werden, dass vorher in keinem Dokument – weder im Bericht der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) noch in den dann folgenden UN-Dokumenten – von einem Recht die Rede war, in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates zu intervenieren. Insofern ist das von

der Generalversammlung verabschiedete Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 weitaus deutlicher, wenn von internationalen Zwangsmaßnahmen gesprochen wird – vorausgesetzt, sie erfolgen mit Zustimmung des Sicherheitsrats.

In seinem Bericht zur „Umsetzung der Schutzverantwortung“ legte der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon der 63. Generalversammlung eine Drei-Säulen-Strategie vor (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2009), Ziffern 13 bis 66). Die erste Säule ist die Schutzverantwortung des Staates, das heißt die Verantwortung, seine eigenen Bürger und Bürgerinnen vor Gräueltaten zu schützen. Die zweite Säule „Internationale Hilfe und Kapazitätsaufbau“ bezieht sich auf die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, den Regierungen zu helfen, die Unterstützung benötigen, um solche Verbrechen zu beenden oder zu verhindern. Die dritte Säule „Rechtzeitige und entschiedene Reaktion“ fordert die internationale Gemeinschaft auf, über unterschiedliche Mechanismen direkt zu intervenieren. Dabei kann es sich um politisch-diplomatische, wirtschaftliche oder rechtliche Maßnahmen oder – im Extremfall nach einer Entscheidung durch den Sicherheitsrat – um Zwangsmaßnahmen handeln. Als Beispiel sei hier die Resolution 1973 (2011) des Sicherheitsrats zum Fall Libyen genannt.

Ban Ki-moon erläuterte in seiner einleitenden Zusammenfassung: „Die Strategie betont den Wert der Vorbeugung und, wenn diese versagt, einer frühzeitigen und flexiblen Reaktion, die auf die besonderen Umstände des jeweiligen Falles zugeschnitten ist. Es gibt weder eine feste Reihenfolge der Säulen noch wird eine für wichtiger als eine andere erachtet. So wie ein Gebäude ist auch die Struktur der Schutzverantwortung darauf angewiesen, dass die sie stützenden Säulen von gleicher Größe, Stärke und Tragfähigkeit sind“ (*Vereinte Nationen/Generalversammlung* (2009), S. 2).

Während der 63. Generalversammlung ergriffen 94 Redner das Wort, die für insgesamt 180 Regierungen sprachen. Lediglich vier Staaten forderten eine Neuverhandlung des Ergebnisdokuments von 2005: Kuba, Nicaragua, Sudan und Venezuela (*Negrón-Gonzales/Contarino* (2014), S. 262). Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die erste und zweite Säule allgemeine Unterstützung erfahren. Lediglich bei der dritten Säule gab es Widerstände bzw. Vorbehalte. In der Literatur wird von „Rückkopplung“ gesprochen, definiert als Versuch der Regierungen, die globale Norm zu ändern. Dabei wird zwischen „harter“ und „weicher“ Rückkopplung differenziert. Zur ersten Kategorie wurden fünf asiatische Staaten genannt, welche die Schutzverantwortung als Prinzip nicht in Frage stellen, aber dem Prinzip der nationalen Souveränität unterordnen wollen. Es handelte sich um China, Indien, Iran, Pakistan und Sri Lanka. Als Vertreter einer „weichen Rückkopplung“ wurden Brasilien (*“responsibility, while protecting”*), Russland und Südafrika genannt, während sich für die dritte Säule unter anderem die P-3 (Frankreich, Großbritannien und die USA), Deutschland und Japan

ohne Vorbehalte aussprachen (*Negrón-Gonzales/Contarino* (2014), Table 1, S. 262). Je nach Einschätzung der Wirkungsweise des Sicherheitsrats werden daher die Bewertungen über den Stellenwert der dritten Säule höchst unterschiedlich ausfallen (vgl. hierzu *Hehir* (2012)).

III. Alle 10 Jahre ein neuer Vorschlag zur Charta-Revision?

Bereits Mitte der 1970er Jahre hieß es: “The demand for a full review and revision of the Charter is not a new one. It is as old as the Charter itself” (*Rao/Lakshmanan* (1976), S. 500). In der Tat wurden Vorschläge zur Revision bereits auf der ersten und zweiten Tagung der UN-Generalversammlung gemacht.

Wer deren Aufsatz “What is wrong with the United Nations?” liest, findet eine Aufzählung von Vorschlägen zur Revision der UN-Charta, die 1976/1977 im Ad-hoc-Ausschuss zur UN-Charta (*Ad-hoc Committee on the Charter of the United Nations*) der Generalversammlung gemacht wurden und noch heute höchst aktuell erscheinen.

Im Folgenden sollen die Arbeiten von drei Autoren skizziert werden, die zur Revision der UN-Charta einige interessante Gemeinsamkeiten aufweisen.

1985 erschien anlässlich des 40. Jahrestages der Vereinten Nationen ein Beitrag von Harald Stassen, der 1945 für die USA an dem Entwurf und der Verabschiedung der UN-Charta in San Francisco beteiligt gewesen ist. Sein Entwurf von 1985 wurde den Vertretern von damals 159 Mitgliedern mit der Bitte um Stellungnahme zugesandt. Zwei Jahre später erschien dann “The Stassen 1987 Draft Charter for a Better United Nations Organization”. Folgende Vorschläge sollen hier genannt werden, die den Kern des neuen Charta-Textes ausmachen: Die neue Charta behält mit einigen Änderungen die bisherige Struktur der Hauptorgane bei, ergänzt um insgesamt sechs weitere Hauptorgane, darunter drei Einrichtungen zur Lösung von Konflikten: (1) *A World Panel of Mediators*; (2) *A World Board of Arbitration*; und (3) *A World Court of Equity*.

Das Panel soll aus 3 bis 15 Personen bestehen, das Board soll aus neun auf Lebenszeit ernannten Personen bestehen, die über Streitigkeiten entscheiden können, falls alle Parteien zustimmen, während der Court, bestehend aus elf Richtern, über jede Streitigkeit ein Rechtsurteil sprechen kann, falls ein Mitgliedstaat ihn dazu auffordert.

Ferner schlägt Stassen vor, noch weitere drei Hauptorgane einzurichten: (1) *A Central Cabinet of Administrators*; (2) *An Inspection Corps*; und (3) *A Peace Force*.

Während in der Generalversammlung weiterhin alle Mitgliedstaaten über je eine Stimme verfügen, schlägt er ein gewichtetes Abstimmungsverfahren zur Wahl der Mitglieder in einem *Central Cabinet of 25 Administrators* vor, das aus

Vertretern der zehn größten Staaten (*major states*) mit je 1000 Stimmen sowie 15 weiteren Staaten bzw. Staatengruppen besteht, jeweils gewählt auf fünf Jahre. Die Gewichtung reicht von 1000 Stimmen (Maximum) bis zu einer Stimme (Minimum) und erfolgt unter Berücksichtigung der drei Faktoren Bevölkerungszahl, jährliches Bruttosozialprodukt und jährliches Pro-Kopf-Produkt, "taken into equal account" und alle zehn Jahre überprüft. Dieses Zentralkabinett soll sich mindestens zweimal pro Monat am UN-Hauptsitz in New York treffen, wobei der UN-Generalsekretär als Vorsitzender fungiert. Zwei Aufgaben stehen im Mittelpunkt: Einerseits die Verantwortung über die staatsfreien Räume (Ozeane und Weltraum), andererseits die Einrichtung, Genehmigung und Verwaltung des Haushalts. Der *Inspection Corps* ist dafür verantwortlich, "to fulfill the inspecting, monitoring and safeguarding assignments of the United Nations".

Schließlich wird noch ein Kapitel der zu gründenden *UN Peace Force* gewidmet, die aus höchstens 250 000 Freiwilligen mit einer Dienstzeit von mindestens fünf Jahren bestehen soll. Mit Ausnahme der "special permanent members" des Sicherheitsrats dürfen die Freiwilligen aus allen Mitgliedstaaten kommen, pro Mitgliedstaat jedoch nur höchstens zehn Prozent ausmachen. Die *UN Peace Force* soll für drei Aufgaben ausgebildet werden: 1. Als Puffer in Spannungssituationen dienen, die eine Gefahr für den Frieden darstellen; 2. als eine stabilisierende oder sichernde Streitmacht in Verbindung mit der Tätigkeit einer UN-Kommission oder -Organisation dienen; und 3. tätig werden, um durch Terrorismus verursachte Gewalt zu verringern.

Aber auch bestehende UN-Hauptorgane sollten Veränderungen erfahren. So sollte die Mitgliederzahl des Sicherheitsrats auf 19 erhöht werden, unter ihnen zehn ständige Mitglieder, darunter wiederum lediglich USA und die Sowjetunion als "special permanent members". Die neun nicht-ständigen Mitglieder sollen von der Generalversammlung, entsprechend dem gewichteten Stimmrecht, auf zwei Jahre gewählt werden. Abstimmungen im Sicherheitsrat sollen nach dem Prinzip 'Ein Staat – eine Stimme' erfolgen, wobei die Entscheidungen 12 Stimmen erfordern, darunter die beiden Stimmen der "special permanent members" sowie drei Viertel der ständigen Mitglieder.

Abschließend sei auch auf ein neues Finanzierungsverfahren hingewiesen. Stassen schlägt einen einprozentigen Zoll auf sämtliche internationalen Handelsbewegungen vor. Eine Hälfte sollen die Exportländer, die andere Hälfte die Importländer tragen. "This United Nations duty shall be reported and paid monthly by all Member States" (Stassen (1987), S. 24).

Stassen hat in den folgenden Jahren nicht locker gelassen. Wenige Jahre später erschien "The 1990 Draft Charter Suggested for a Better United Nation Organization to Emerge from the Original and Serve All Peoples in the Next Half Century" und schließlich in gedruckter Form 1994 seine Fassung "United Nations:

A Working Paper Restructuring“, in dem er seine neue Charta der UN-Charta-Fassung von 1945 gegenüberstellte, die weitere Neuerungen enthielt, wie unter anderem eine regelmäßig alle Jahre stattfindende Weltkonferenz der Religionen im UN-Hauptquartier, ein *Research Institute of People and Governance* und ein *Universe Environmental Institute*. Außerdem begnügte er sich in dieser Fassung mit einer Abgabe in Höhe von 0,5 Prozent auf den Handel als Pflichtbeitrag an die Vereinten Nationen.

Eine andere Persönlichkeit, die sich über ein ganzes Jahrzehnt um eine umfassende Reform des UN-Systems bemüht hat, ist Maurice Bertrand. Anlässlich des 40. Jahrestages der Vereinten Nationen veröffentlichte er 1986 seine Studie „Some Reflections on Reform of the United Nations“ (*Bertrand (1986)*), in der er die Unzulänglichkeiten des UN-Systems heftig kritisierte; die Kritik reichte von der außerordentlichen Komplexität und extremen Fragmentierung des Systems und seiner Tätigkeiten bis hin zur mittelmäßigen Qualität des Outputs und der schlechten Qualifikation von Teilen des Personals.

Seine Priorität galt der Schaffung einer ökonomischen Weltorganisation, wobei die sektorale Struktur des UN-Systems durch eine regionale Struktur ersetzt werden sollte. Auf der zwischenstaatlichen Ebene schlug Bertrand vor, anstelle des bestehenden ECOSOC einen *Economic Security Council* zu gründen, bestehend aus 12 bis 37 Mitgliedstaaten, die nach der Höhe des Bruttosozialprodukts und der Bevölkerungsgröße sowie nach einem Regionalschlüssel zu bestimmen wären. Bertrand, der in den folgenden zehn Jahren weitere Reformaktivitäten unter anderem mit der UNA-USA unternahm, hat dann 1994/1995 einige Veröffentlichungen zum Thema «Réformer ou refaire l'ONU et les institutions mondiales» erstellt, wobei er das gegenwärtige UN-System als «le non-système actuel d'organisations mondiales» seinem „System der globalen Sicherheit“ gegenüberstellte, verbunden mit einem Entwurf für eine neue Charta. Im Zentrum seines Organigramms steht ein Rat für globale Sicherheit, bestehend aus 23 Mitgliedstaaten. Davon sind 12 Staaten, die eine Bevölkerungszahl von über 100 Mio. Einwohnern und/oder ein Brutto-Nationalprodukt mit einem Anteil von über 2,5 Prozent am Welt-Brutto-Nationalprodukt aufweisen. 11 weitere Mitglieder werden unter Berücksichtigung der soeben genannten Kennziffern auf regionaler Ebene gewählt («en se regroupant dans 11 collèges électoraux établis à l'échelon régional»). Bei Entscheidungen, die eine qualifizierte Mehrheit erfordern, wird das gewichtete Stimmrecht eingesetzt. Weitere acht Organe sind ein Weltparlament, eine Generalversammlung der Mitgliedstaaten, eine Weltkommission, ein Rat nationaler Minderheiten, eine Weltzentralbank, ein Weltfonds für Entwicklung und Investitionen, ein Internationaler Gerichtshof sowie sechs Spezialausschüsse, unter anderem ein Militärausschuss für vorbeugende Sicherheit, ein Parlamentsausschuss für vorbeugende Sicherheit, ein Ausschuss für

ökonomische und finanzielle Sicherheit und ein Ausschuss für Demokratisierung. Ferner sieht die neue Charta Sektorausschüsse vor, unter anderem für Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft, Menschenrechte, Bevölkerung, Atomenergie, Welt-handel. Schließlich werden noch technische Ausschüsse eingerichtet.

Die oben genannte Weltkommission besteht aus 18 Persönlichkeiten, die aufgrund ihrer Kompetenzen und Unabhängigkeit vom Rat für globale Sicherheit mit einer Zweidrittelmehrheit auf sechs Jahre gewählt werden. Hier wird eine Analogie zum Modell der Europäischen Kommission hergestellt; wichtig ist auch, dass Bertrand durch die Einrichtung von sektorspezifischen Ausschüssen auf die Sonderorganisationen gänzlich verzichtet.

Zum 50. Jahrestag der Vereinten Nationen 1995 erschienen noch zahlreiche weitere Vorschläge zur Reform der Vereinten Nationen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war der Wunsch nach einer neuen Weltordnung besonders groß, der sich in einer Vielzahl von Reform-Vorschlägen sowohl in den Vereinten Nationen als auch im Wissenschaftsbereich widerspiegelte. Erinnert sei nur auch an die drei Agenden für den Frieden, Entwicklung und Demokratisierung von Boutros Boutros-Ghali, an das Nordic UN Reform Project, das 1996 erschien, an die Berichte der Commission on Global Governance mit dem Vorschlag, einen „Rat für wirtschaftliche Sicherheit“ zu schaffen (*Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1995)*), und die Unabhängige Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen (*Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.) (1995)*) mit dem Vorschlag von drei gleichrangigen Räten, wobei der Wirtschaftsrat und der Sozialrat eine „globale Allianz für nachhaltige Entwicklung“ bilden sollen, sowie an die bereits erwähnten Empfehlungen von Childers und Urquhart in ihrer Studie „Renewing the United Nations“, die jedoch keine Charta-Änderungen implizierten (ein Überblick über die Reform-Ansätze der genannten Autoren findet sich in *Hüfner/Martens (2000)*).

Abschließend soll noch kurz auf eine jüngst erschienene Studie „Transforming the United Nations System“ von Joseph E. Schwartzberg eingegangen werden. „Our present system of global governance – if one can call anarchy a system – shows little evidence that the principal actors on the global stage have come to grips with the magnitude of the existential threats to a sustainable civilization“ – so lautet einer seiner Ausgangsätze (*Schwartzberg (2013)*). Er beginnt mit einem Vergleich zweier Mitgliedstaaten, die je eine Stimme in der Generalversammlung haben: China hat 1,35 Mrd. Einwohner, Nauru 9300, das heißt das Verhältnis beträgt etwa 150 000 zu 1 129. Die Konsequenz ist, dass Staaten mit einem kombinierten Anteil an der Weltbevölkerung von acht Prozent in der Generalversammlung eine Zweidrittelmehrheit besitzen. Daher plädierte er für eine grundlegende Reform der Abstimmungsverfahren. Konkret forderte er gewichtete Stimmrechte, welche drei Prinzipien berücksichtigen: (1) demokratisch/demographisch: die Bevölke-

rungszahl; (2) wirtschaftlich/effektiv: Beitrag zum UN-Haushalt bzw. Anteil am Welt-Brutto-Nationaleinkommen; und (3) rechtlich/Gleichheitsprinzip. Auf dieser Grundlage beträgt zum Beispiel die Zahl an Stimmrechten für:

- die USA: $(4,558 + 24,728 + 0,5201) / 3 = 9,936$
- China: $(19,783 + 8,616 + 0,521) / 3 = 9,640$
- die Mikro-Staaten: $(n + n + 0,521) / 3 = 0,174$
- Deutschland: $(1,200 + 5,942 + 0,521) / 3 = 2,554$

Beim Vorschlag, eine *World Parliamentary Assembly* nach Artikel 22 Charta als Nebenorgan der UN-Generalversammlung einzurichten, verwendete Schwartzberg eine andere Methode unter Berücksichtigung von Maxima und Minimum analog zu den Verfahren, die zum Europäischen Parlament eingesetzt werden (vgl. auch die Verteilung der Sitze im Bundesrat, die zwischen 6 und 3 Sitzen liegt und sich an der Bevölkerungszahl orientiert).

Beim Sicherheitsrat plädierte der Autor für die Abschaffung des Vetos zugunsten einer regionalspezifischen Aufteilung der Sitze, wobei lediglich China, Indien und die USA als Einzelstaaten auftauchen; sie hätten folgende Stimmanteile: 12,24; 9,30; 12,53 Prozent. Afrika südlich der Sahara (43 Staaten) käme auf 7,16 Prozent, während Europa mit 41 Staaten 15,86 Prozent erhalte.

Der ECOSOC sollte zu einem *Economic, Social and Environmental Council (ESEC)* umgewandelt und dessen Mitgliederzahl von 54 auf 60 erhöht werden. Hier sollte ein regional bezogenes System mit partiell gewichteten Stimmrechten eingeführt werden. Zunächst wird die Formel für die gewichteten Stimmrechte in der Generalversammlung angewandt und sämtliche Staaten mit über einem Prozent ermittelt (vgl. *Schwartzberg (2013)*, Tabelle 2.3 auf Seite 25). Es handelt sich um 17 Staaten. Mit Ausnahme von Bangladesch, Nigeria, Pakistan und Syrien gehören die anderen auch der G-20 an. Die weiteren 43 Staaten sollen dann über Regionalgruppen – ähnlich dem Modell für den Sicherheitsrat – bestimmt werden.

Bezugnehmend auf den Kohärenz-Bericht der Vereinten Nationen „Einheit in der Aktion“ (*Delivering as One*), hat Schwartzberg eine Reihe von Fragen aufgeworfen, die das UN-System betreffen. Im Kohärenz-Bericht heißt es unter anderem: „Ineffiziente und unwirksame Lenkungsstrukturen und eine unberechenbare Finanzierung haben zu einer widersprüchlichen Politik, zu Doppelungen und zu operativer Ineffektivität im gesamten System beigetragen. Die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen wird durch Konkurrenz um Finanzmittel, schleichende Aufgabenerweiterung und überholte Geschäftspraktiken behindert“ (*Vereinte Nationen/Generalversammlung (2006)*, S. 11). Zwar ging er nicht so weit wie Bertrand, der auf sämtliche Sonderorganisationen verzichten möchte, aber

er stellte unter anderem folgende Fragen (*Schwartzberg* (2013), S. 154): Warum benötigen wir drei getrennte Organisationen in Rom – FAO, IFAD und den WFP – anstatt einer einzigen Einrichtung für Ernährung und Landwirtschaft? Die UNESCO sollte um die Aufgaben der UNWTO und der WIPO erweitert werden. ITU und UPU könnten ebenso wie ICAO und IMO zusammengeführt werden. UNRWA sollte dem UNHCR zugeordnet werden. UNFPA und UNEP sollten den Status von Sonderorganisationen erhalten. Auch für die Sonderorganisationen schlug er Entscheidungsverfahren mit gewichtetem Stimmrecht vor, wobei Modifikationen der Formel für die Generalversammlung denkbar seien. Auch das Finanzierungssystem sollte seiner Meinung nach reformiert werden. Er schlug vor, dass jeder Mitgliedstaat 0,1 Prozent seines Bruttonationaleinkommens zahlen sollte. Unter Zugrundelegung der Daten des Jahres 2009 kämen dann 58,65 Mrd. US-Dollar zusammen, mehr als das Doppelte dessen, was das gesamte UN-System ausgab.

IV. Schlussbemerkungen

Im Folgenden soll und kann nicht auf die Vorwürfe von Ineffizienz und Ineffektivität eingegangen werden. Nachträglich, das heißt ohne vorherige Festlegung der Kriterien lässt sich diese Kritik stets anwenden. Die Frage etwa, welche Größe eines Gremiums als effizient zu bezeichnen ist, lässt sich a priori überhaupt nicht beantworten. Allgemein kann nur festgestellt werden, dass je größer und heterogener die Mitgliederzahl einer Organisation ist, umso größer ist die Gefahr einer zunehmenden Ineffizienz.

Im ersten Teil, als es um die Bewertung der Empfehlungen des Weltgipfels 2005 im Ergebnisdokument ging, konnten wir einige Innovationen feststellen, wie zum Beispiel die Gründungen der UN-Kommission für Friedenskonsolidierung und des UN-Menschenrechtsrats sowie das Konzept zur Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung, ohne dass eine abschließende Bewertung möglich ist. Auch wurden in der Zwischenzeit neue Institutionen gegründet, die im Ergebnisdokument noch keine explizite Erwähnung fanden, wie zum Beispiel im Herbst 2013 das Politische Forum auf hoher Ebene über nachhaltige Entwicklung (*high-level political forum*) als Nachfolger der Kommission für nachhaltige Entwicklung und 2010 UN Women als Zusammenschluss von vier bisher voneinander unabhängig agierenden Teilen des UN-Systems.

Die Aufmerksamkeit wurde im Ergebnisdokument auch auf eine Reihe von Vorschlägen gelenkt, die entweder seit Dekaden obsolet erscheinen oder weiterhin so umstritten sind, dass keine Hoffnung auf eine Charta-Revision besteht.

Im zweiten Teil meines Referats, in dem die Arbeiten von drei Autoren in den Mittelpunkt gestellt wurden, wird eine Tatsache besonders deutlich: Eine Revision der Charta ohne die Einführung eines gewichteten Stimmrechts verspricht überhaupt keinen Erfolg. Übrigens existieren gewichtete Stimmrechte bereits in Organisationen des UN-Systems. Die Aufmerksamkeit wird sofort auf die Abstimmungsverhältnisse in den Entscheidungsgremien der Bretton-Woods-Institutionen gelenkt, wobei den USA eine Sperrminorität zukommt und sich Veränderungen im Weltwirtschaftssystem nur unzureichend in der Stimmenverteilung widerspiegeln. In der Internationalen Arbeitsorganisation ILO sieht es anders aus; dort gibt es den Verwaltungsrat, der aus 28 Regierungsvertretern und je 14 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besteht. Von den 28 Regierungsvertretern werden zehn durch die Mitglieder ernannt, „denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt“ (Internationales Arbeitsamt, Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation (2003) Artikel 7, Absatz 2).

Die entscheidende Frage ist, welche Kennziffern innerhalb welchen Rahmens (Maxima und Minima) und in welchen Zeitabständen angewandt werden sollten. Darüber sollte intensiver nachgedacht werden. Erinnert sei nochmals an die Stimmenverteilung im Bundesrat, wo die Stimmenverteilung unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahlen von drei Stimmen (Bremen und Hamburg mit 0,7 bzw. 1,7 Mio. Einwohnern) und sechs Stimmen (Baden-Württemberg und Bayern mit 10,6 bzw. 12,5 Mio. Einwohnern) reicht. Auch im EU-Parlament existieren entsprechende Differenzierungen. Es geht daher nicht um die Frage, ob eine Stimmengewichtung eingeführt werden soll, sondern vielmehr darum, wie eine solche unter Zugrundelegung welcher Kriterien zu gestalten wäre.

Ein anderes Problem bezieht sich auf die Institutionen-Vielfalt innerhalb des UN-Systems sowie auf die Anteile der Mitgliederzahlen in den Exekutivorganen. Hier wären vergleichende Analysen sicher von Nutzen, um auch über Zusammenlegungen nachzudenken. Auch die Frage des Verhältnisses der Vereinten Nationen zu den Sonderorganisationen unter dem Aspekt einer stärkeren Zentralisierung wurde von den drei Autoren direkt oder indirekt angesprochen.

Schließlich sollte unter dem Stichwort Demokratisierung intensiver über die institutionelle Einbeziehung der NGOs sowie der nationalen Parlamente nachgedacht werden.

Sicher wird es schwierig sein, den großen Wurf einer neuen UN-Charta erfolgreich zu gestalten, aber es sollte weiterhin Aufgabe des Wissenschaftssystems sein, alternative Entwürfe der politischen Öffentlichkeit zur Diskussion vorzulegen. Die runden Geburtstage der Vereinten Nationen bieten weiterhin eine gute Gelegenheit hierzu.

Literatur

Bertrand, Maurice (1986): Some Reflections on Reform of the United Nations. Geneva: UN, S. 84 (UN Doc. JIU/REP/85/9).

Bertrand, Maurice (1988): Für eine Weltorganisation der Dritten Generation. Bonn: UNO-Verlag, S. 136 (DGVN-Texte 38).

Bertrand, Maurice (1994): Une nouvelle Charte pour l'Organisation mondiale? (proposition de réponse à quelques questions du premier papier sur «Réformer ou refaire l'ONU et les institutions mondiales»), S. 55 (hektographiert).

Bertrand, Maurice (1995): Document de travail pour l'établissement d'un projet de «Charte-objectif» pour une nouvelle organisation mondiale, S. 23 (hektographiert).

Boutros-Ghali, Boutros (2001): Wider die Tyrannei der Dringlichkeit. Die Agenden für den Frieden, Entwicklung und Demokratisierung. Hamburg: Discorsi, S. 236.

Childers, Erskine/Urquhart, Brian (1994): Renewing the United Nations System. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, S. 213.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.) (1995): Die Vereinten Nationen in ihren nächsten 50 Jahren. Ein Bericht der Unabhängigen Arbeitsgruppe über die Zukunft der Vereinten Nationen. Bonn: DGVN, S. 59.

Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (1994): Bericht über die menschliche Entwicklung 1994. Bonn: DGVN, XI, S. 258.

Hehir, Aidan (2012): The Responsibility to Protect. Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 301.

Hüfner, Klaus/Martens, Jens (2000): UNO-Reform zwischen Utopie und Realität. Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen. Frankfurt am Main: Peter Lang, XIV, S. 277.

Internationales Arbeitsamt (2003): Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf, August 2003.

Negrón-Gonzales, Melinda/Contarino, Michael (2014): Local Norms Matter: Understanding National Responses to the Responsibility to Protect. In: *Global Governance* 20, Heft 2: S. 255–276.

Nordic UN Reform Project 1996 in the Economic and Social Fields (1996): The United Nations in Development. Strengthening the UN Through Change: Fulfilling Its Economic and Social Mandate. Oslo: The Nordic UN Reform Project 1996, S. 51.

Rao, P. C./Lakshmanan, R. (1976): What is wrong with the United Nations Charter? In: *Indian Journal of International Law* 16, S. 500–516.

Schwartzberg, Joseph E. (2013): Transforming the United Nations System. Designs for a Workable World. Tokyo: United Nations University Press, XXXIV, S. 364.

Stassen, Harold (1987): The Stassen 1987 Draft Charter for a Better United Nations Organization. St. Paul, MN; New York, NY: Glenview Foundation, S. 47 + Annex (hektographiert).

Stassen, Harold (1990): The 1990 Draft Charter Suggested for a Better United Nations Organization to Emerge from the Original and Serve All Peoples in the Next Half Century. New York, NY: Glenview Foundation, S. 128 (hektographiert).

Stassen, Harold (1994): United Nations: A Working Paper for Restructuring. Minneapolis, MN: Lerner Publications Company, S. 125.

Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) (1995): Nachbarn in Einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik. Bonn: SEF, XXIV, S. 444.

United Nations/General Assembly/Security Council (2010): Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. Review of the United Nations peace-building architecture. New York: UN, S. 41 (UN Doc. A/64/868–S/2010/393).

United Nations/General Assembly (2011): Resolution adopted by the Human Rights Council 16/21: Review of the work and functioning of the Human Rights Council, New York: UN, S. 10 (UN Doc. A/HRC/RES/16/21).

United Nations News Service (2013): UN Trusteeship Council elects President and Vice President, UN Daily News, 16 August 2013, S. 6.

Vereinte Nationen/Generalversammlung/Sicherheitsrat (1992): Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedenschaffung und Friedenssicherung. Bericht des Generalsekretärs gemäß der am 31. Januar 1992 von dem Gipfeltreffen des Sicherheitsrats verabschiedeten Erklärung. New York: VN, S. 23 (UN Doc. A/47/277-S/24111).

Vereinte Nationen/Generalversammlung (2004): Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel. New York: VN, S. 111 (UN Doc. A/59/565).

Vereinte Nationen/Generalversammlung (2005 a): Zu größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs. New York: VN, S. 70 (UN Doc. A/59/2005).

Vereinte Nationen/Generalversammlung (2005 b): Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005. New York: VN, S. 39 (UN Doc. A/RES/60/1).

Vereinte Nationen/Generalversammlung (2006): Einheit in der Aktion. Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt. New York: VN, S. 75 (UN Doc. A/61/583).

Vereinte Nationen/Generalversammlung (2009): Umsetzung der Schutzverantwortung. Bericht des Generalsekretärs. New York: VN, S. 35 (UN Doc. A/63/677).

Vereinte Nationen/Generalversammlung/Sicherheitsrat (2012): Erklärung: Friedenskonsolidierung: der Weg zu dauerhaftem Frieden und dauerhafter Sicherheit. New York: VN, S. 3 (UN Doc. PBC/6/OC/6).

Vereinte Nationen/Generalversammlung (2013): Resolution der Generalversammlung, verabschiedet am 20. September 2013. 68/1. Überprüfung der Durchführung der Resolution 61/16 der Generalversammlung über die Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats. New York: VN, S. 7 (UN Doc. A/RES/68/1).

Auf alle in diesem Beitrag zitierten Internetquellen wurde letztmalig am 15. September 2014 zugegriffen.

Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UNO-Sicherheitsrat¹

Pascale Baeriswyl

„Die Welt sieht sich aktuellerweise mit multiplen Krisen konfrontiert,“ meinte ein besorgter UNO-Generalsekretär Ban Ki-moon am 25. August 2014 in einem Interview gegenüber der CNN-Journalistin Christiane Amanpour.² Und er bestätigte explizit die scharfe Kritik der abtretenden UNO-Hochkommissarin für Menschenrechte, Navi Pillay, die diese wenige Tage zuvor in ihrer Abschiedsrede vor dem UNO-Sicherheitsrat in New York geäussert hatte: „Eine höhere Reaktionsbereitschaft des Sicherheitsrates hätte in den letzten Jahren hunderttausende Menschenleben retten können.“³ Die entscheidende Frage ist deshalb, ob der Sicherheitsrat vor dem Hintergrund einer weltweiten Krise in der Ordnungspolitik seinen Beitrag zur Förderung von Frieden und Sicherheit noch angemessen leisten kann, und falls ja, in welcher Form er dies tun sollte.

Der vorliegende Artikel situiert den Sicherheitsrat einleitend im Kontext der globalen Gouvernanzkrise⁴, um zu begründen, weshalb man den Reformbedarf des Rats mit einem anderen Fokus betrachten sollte, als jenem der jahrzehntealten Debatte über Anzahl, Art und Verteilung neuer Sitze. Der zweite Teil erläutert die Geschichte der Arbeitsmethoden, während im dritten einzelne Methoden detaillierter betrachtet werden, um schliesslich konkrete Verbesserungsvorschläge als Diskussionsgrundlage beizusteuern. Dabei gilt, was der UNO-Generalsekretär in besagtem Interview auf die Frage antwortete, ob die UNO/der Sicherheitsrat eine untergehende Gouvernanz und eine um sich greifende

¹ Der vorliegende Text gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder und entspricht nicht notwendigerweise der offiziellen Position des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Es handelt sich um die aktualisierte Fassung des in der Zeitschrift Vereinte Nationen (5/13, S. 195–200) erschienenen Artikels „Revolution durch die Hintertür. Moderne Arbeitsmethoden für einen wirksameren UN-Sicherheitsrat“. Die Autorin referierte dazu auf der Potsdamer UNO-Konferenz vom 28. Juni 2014.

² <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/25/u-n-secretary-general-ban-ki-moon-talks-about-a-world-in-crisis/>.

³ <http://www.un.org/News/dh/pdf/english/2014/21082014.pdf>.

⁴ Der Begriff Gouvernanz steht im schweizerischen Sprachgebrauch synonym für den Begriff Governance, vgl. <https://www.eda.admin.ch/post2015/de/home/themen/gouvernanz.html>.

Anarchie noch ordnen kann: „Die UNO/der Sicherheitsrat kann es nicht alleine.“⁵ Mit einer verbesserten Arbeitsmethodik könnte der Rat aber in Gegenwart und Zukunft zumindest einen substanzialen Beitrag dazu leisten, zahlreiche Menschenleben zu schützen oder zu retten.

I. Der UNO-Sicherheitsrat: Work in Progress or in Regress?

New World Disorder?

1989 beschrieb der US-Politologe Francis Fukuyama sein viel diskutiertes „Ende der Geschichte“, ein Fazit nach dem Ende des Kalten Krieges.⁶ Nur wenig später verkündete ein anderer amerikanischer Politikwissenschaftler, Samuel Huntington, den nicht minder debattierten „Kampf der Kulturen“ als Fundament einer neuen Weltordnung, von vielen später als Prophezeiung von 9/11 verstanden.⁷ Und heute, rund zwanzig Jahre später, sehen zahlreiche Analytinnen und Analysten im Ukraine-Konflikt wieder einen Ost-West-Gegensatz und eine „neue Geostrategie“ wie zu Zeiten des Kalten Krieges. Gleichzeitig beobachten wir, wie im Nahen und Mittleren Osten und in vielen Gegenden Afrikas staatliche Ordnungen erodieren und zerfallen, weil ungenügende Gouvernanzstrukturen durch Terror oder Bürgerkriege bedroht werden.

Was damit in verkürzter Form gesagt werden soll, ist, dass keine der genannten politischen Theorien des ausgehenden 20. Jahrhunderts sich vollständig bewahrt hat. Es war aber auch keine ganz falsch. Vielmehr erleben und erlebten wir parallel „ein bisschen das Ende der Geschichte“ und einen „Kampf der Kulturen“, und wir realisieren heute, dass sogar die überwunden geglaubte Konfrontation zwischen dem Westen und Russland – Russland alleine, denn es handelt sich nicht um eine neue Blockkonfrontation – sich partiell fortschreiben lässt.

Die globalisierte, interdependente und multipolare Welt ist also, will man es etwas bescheidener fassen, vor allem sehr unübersichtlich geworden. Dabei darf man, ohne Untergangsprophetin sein zu wollen, durchaus von der wachsenden Gefahr einer in weiten Weltgegenden zugespitzten humanitären Lage, die grosse Migrationsströme auslöst, einem gefährlichen Erstarken von äusserst gewaltbereiten, extremistischen Bewegungen, einer ungelösten Ressourcen-

⁵ <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/25/u-n-secretary-general-ban-ki-moon-talks-about-a-world-in-crisis/>.

⁶ *Fukuyama*, The End of History. In: The National Interest, Summer 1989.

⁷ *Huntington*, The Clash of Civilizations. In: Foreign Affairs. Vol. 72, No. 3, Summer 1993.

frage, zunehmenden Klimakonflikten und weiteren grossen Herausforderungen für die Weltgemeinschaft ausgehen. Die Anzahl der Kriege hat statistisch zwar nicht erheblich zugenommen, die Varietät derselben und die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung scheinen hingegen bisherige Kategorien zu sprengen. Als Beispiele mögen die Konflikte in Syrien oder in der zentralafrikanischen Republik dienen oder auch die Tatsache, dass mit über 50 Millionen so viele Menschen auf der Flucht sind wie nie zuvor seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die Sicherheitslage hat sich in den letzten zwanzig Jahren insgesamt verschlechtert. Mit zur Unsicherheit trägt die Tatsache bei, dass die Weltmächte, allen voran die USA, kaum über einen innenpolitischen Konsens oder die finanziellen Mittel verfügen, um als Ordnungsmächte substantiell gestaltend einzugreifen, und sich vermehrt auf die innerstaatliche Agenda rückbesinnen, insbesondere wenn sie bezüglich der Energiequellen unabhängiger werden.

Charles Kupchan beschrieb die Weltordnung 2012 mit dem Titel "No One's World?"⁸, wobei er vor allem auf das Vakuum der Weltmächte anspielte. Aber auch er täuschte sich wohl im Untertitel: "The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn." Zumindest bleibt momentan noch unklar, wer "The Rising Rest" sein soll, da die Schwellenländer und Regionalmächte des Südens bisher nicht so sehr in die Lücke gesprungen sind, um neue Gouvernanzmodelle einzuführen, wie Kupchan sich dies möglicherweise vorstellte. Und gerade in Deutschland erlebt die Debatte darüber, welche aussenpolitische Rolle das Land angesichts der globalen Herausforderungen spielen könnte oder sollte, wieder eine Renaissance.

Bildlich gesprochen könnte man sagen: Während die Geostrategen des 19./20. Jahrhunderts einigermaßen vorhersehbare Szenarien entwerfen konnten, an deren Realisierung sie allenfalls scheiterten, wissen auch die Weltmächte im 21. Jahrhundert selten, welche Erschütterungen sie auf der anderen Erdseite auslösen, wenn sie hier einen Knopf betätigen, und dies trotz revolutionärer technologischer Mittel und auch wenn sie sich gegenseitig ausspionieren.

Es ist deshalb angemessen zu sagen, dass wir in einer unübersichtlichen Weltordnung mit zahlreichen Risikofaktoren leben, in der multipolar keine rein geographische Grösse mehr ist und das Wahren von Frieden und Sicherheit zur hoch komplexen Gestaltungsaufgabe wurde. Und genau dieses Gestalten ist gemäss UNO-Charta vom 26. Juni 1945 die Kernaufgabe des UNO-Sicherheitsrates.

⁸ Kupchan (2012), *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn.* Oxford.

Zwischen Innovation und Stillstand

Zur Erinnerung: Im Artikel 1, Absatz 1 der UNO-Charta setzen sich die Vereinten Nationen zum Ziel:

(1) den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmassnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen;

Dem Sicherheitsrat kommt gemäss Artikel 24 Absatz 1 der UNO-Charta folgende Aufgabe zu:

(1) Um ein schnelles und wirksames Handeln der Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und erkennen an, dass der Sicherheitsrat bei der Wahrnehmung der sich aus dieser Verantwortung ergebenden Pflichten in ihrem Namen handelt.

Der Auftrag ist somit klar vorgegeben, und der Rat wurde als einziges Organ weltweit mit der Macht für die Ausübung dieses Mandats ausgestattet. Mit der UNO-Charta wurde 1945 eine so tragfähige Vision festgeschrieben, dass sie es der Organisation, anders als dem Völkerbund, nicht nur ermöglichte, fast 70 Jahre fortzubestehen, sondern auch, sich an die Zeitgeschichte anzupassen und ihre Instrumente weiterzuentwickeln. Zu Recht, denn der Gedanke einer kollektiven Sicherheitsvorsorge im interdependenten Weltdorf mutet heute mindestens so modern an wie 1945.

So entwarf der UNO-Sicherheitsrat ein Konzept für Friedensoperationen – das die Charta so nicht vorgesehen hatte –, er schuf ein Sanktionensystem – das die Charta so nicht vorgesehen hatte –, er etablierte die Grundlage für die internationale Strafgerichtsbarkeit – die die Charta so nicht vorgesehen hatte –, und förderte die normative Entwicklung einer Schutzarchitektur für die Zivilbevölkerung, womit er den traditionellen Sicherheitsbegriff, der seiner Gründung 1946 zugrunde gelegen hatte, radikal revolutionierte. Handelt er dezidiert und kreativ, kann er sehr effizient sein. Rechtlich vereint er inzwischen exekutive, legislative und judikative Kompetenzen zugleich – Montesquieu und die europäischen Gerichte erfüllt dies bisweilen mit Sorge – und er beschliesst für uns, die gesamte Völkergemeinschaft, verbindlich.

Wir stehen also einem mächtigen Organ gegenüber, das seine Kompetenzen und Instrumente seit seiner Gründung noch ausgebaut hat. Stellt sich also die Frage, wie es diese Macht verwendet, respektive nach seinem aktuellen Leistungsausweis im Kontext der globalen Gouvernanz.

Wie mächtig ist er wirklich?

Einleitend etwas Statistik: Im Jahr 2013 traf sich der Rat zu 355 Sitzungen, 172 – also etwas weniger als die Hälfte – waren geschlossene Konsultationen, die anderen 193 waren allen Mitgliedsstaaten zugänglich. Er verabschiedete 47 Resolutionen und 22 Präsidialerklärungen (PRST). Er fällte damit etwas weniger verbindliche Beschlüsse als in den beiden Vorjahren (53 Resolutionen/29 PRST im Jahr 2012 und 66 Resolutionen/22 PRST im Jahr 2011). Wesentlich zugenommen haben in den letzten Jahren die Presseerklärungen, mittels welchen er das Weltgeschehen kommentiert, in dem er beispielsweise Terrorakte verurteilt oder Friedensabschlüsse begrüsst.

Über die Hälfte der Sicherheitsratssitzungen betrafen den afrikanischen Kontinent (66%). Und mit rund der Hälfte der Resolutionen erliess er Zwangsmassnahmen gemäss Kapitel VII der Charta (24). Anders als in den beiden Vorjahren, wo es je zwei Mal zu Vetos kam (drei davon von Russland und China zu Syrien), legte im Jahr 2013 niemand ein Veto ein. Und die meisten seiner Resolutionen verabschiedete der Rat nicht nur mit einer klaren Mehrheit, sondern im Konsens (im Jahr 2013 betraf dies 43 von 47 Resolutionen). Der bisherige Trend im Jahr 2014 zeigt einen leichten Anstieg der Beschlüsse (30 Resolutionen in den ersten sechs Monaten).⁹ Und im März 2013 legte Russland ein Veto zur Ukraine und im April, zusammen mit China, eines zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit im Syrienkontext ein.

Entgegen allen Unkenrufen ist der Rat mit rund 70 verbindlichen Beschlüssen pro Jahr – mehr als zwei pro Monat in Form von Zwangsmassnahmen – allgemein gesprochen handlungs- und konsensfähig, und dies wohl im Rahmen der normalen ‚Konjunkturschwankungen‘ seit dem Ende des ‚Booms‘ von Beschlüssen nach dem Ende des Kalten Kriegs. Damit ist er *prima vista* nicht nur das effizienteste Organ der UNO, sondern wohl der politischen Gouvernanz schlechthin.

Wie relevant sind seine Beschlüsse? Am effizientesten handelt der Rat bei eskalierenden Krisen, allerdings oft als Folge vorherigen Unterlassens (z.B. in der Elfenbeinküste in den Jahren 2010/2011 oder in der Zentralafrikanischen Republik in den Jahren 2012/2013). Die gestaltenden Instrumente unter Kapi-

⁹ Grundlagen zur Statistik: <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2012.pdf>.

tel VI wie Präventivdiplomatie, Mediation oder auch *Peacebuilding* schöpft er zu wenig aus. Er ist mehr ein Krisenmanager als ein Krisenverhinderer. Und besonders fatal im aktuellen Kontext multipler Herausforderungen: Seine veraltete Arbeitsweise erlaubt es ihm kaum, in mehr als zwei Krisen gleichzeitig über einen längeren Zeitraum einen nachhaltigen Beitrag zu leisten. Eindrücklich geschah dies beispielsweise, als der Sicherheitsrat nach monatelanger strategischer Arbeit zum Sudan (bis zum Referendum im Januar 2011) von den Ereignissen um den sogenannten „arabischen Frühling“ überrascht wurde, sodass er die Zeit bis zur Unabhängigkeitserklärung des Südsudan im Juli 2011 nicht nutzen konnte, um einen Teil der unregulierten Fragen noch rechtzeitig zu lösen. Die Konsequenzen dieser Untätigkeit sind inzwischen bekannt.

Und in den grössten Krisen der jüngeren Geschichte, allen voran in Syrien, aber auch in der Ukraine, gelang und gelingt es ihm kaum, einen Handlungskonsens zu finden, oder er versucht – wie in mehreren Ländern Afrikas –, der Gewalt riesige Friedensoperationen gegenüber zu stellen, die die UNO kaum mehr mit genügenden oder genügend effizienten Ressourcen ausstatten kann (z. B. in der zentralafrikanischen Republik, in Mali oder in der Demokratischen Republik Kongo).

In den bedeutendsten Konflikten spiegeln sich somit die Grenzen seines Gouvernanzvermögens, respektive der häufig fehlende gemeinsame Nenner zwischen den Weltmächten. Colin Keating, früherer Botschafter Neuseelands, vermerkte jüngst in einem Aufsatz, der in einem Werk von *Malone/von Einsiedel/Stagno Ugarte*¹⁰ erscheint, sinngemäss: In San Francisco gelang 1945 ein fundamentaler Paradigmenwechsel der internationalen Rechtsordnung. Während sich die souveränen Staaten im internationalen Recht zuvor stets nur auf das verpflichteten, was sie explizit angenommen hatten, gab die UNO-Charta nun dem Sicherheitsrat in gewissen Situationen die Macht, für alle Mitgliedstaaten rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen. Die fünf permanenten Mitglieder (P-5) aber genieen faktisch nach wie vor die Rechtsstellung der Weltordnung vor 1945. Und man könnte noch einen Schritt weiter gehen und sagen: Während die allgemeinen Methoden des Sicherheitsrates auf die Mitte des 20. Jahrhunderts zugeschnitten waren und dringend für die Herausforderungen des 21. gerüstet werden müssen, bleiben die fünf Vetomächte im Selbstverständnis einer Welt vor 1945 verhaftet.

¹⁰ von *Einsiedel/Malone/Stagno Ugarte* (Hrsg.) (2015), *The Security Council in the 21st Century*, Boulder.

Die Dysfunktionalität des Rates liegt aber nicht alleine darin, dass seine Permanenten daran festhalten, die politische Gouvernanz weitgehend alleine zu bestimmen. Aufgrund ihrer innenpolitischen Herausforderungen und der zunehmenden Komplexität der Krisen sind sie, wie eingangs festgestellt und wie die jüngere Geschichte eindrücklich zeigt, kaum in der Lage oder willens, genügend Kraft und Motivation für langfristige, ausenpolitische Visionen aufzubringen. Die Lähmung im Sicherheitsrat ist ein eindrückliches Symbol für das aktuell erodierende Machtvermögen in der multilateralen Gouvernanz.

Erweiterung – die falsche Debatte?

Dies weist zurück zur Reformdebatte, die in Deutschland besonders relevant ist: Trotz etlicher Versuche wurde der Sicherheitsrat nur einmal, 1965, reformiert, als man seine Mitgliederzahl von elf auf fünfzehn erhöhte. Und natürlich ist seine Zusammensetzung, Produkt der Siegermächte von 1945, nicht mehr repräsentativ und adäquat. Seit 1994 tagt formal eine Arbeitsgruppe zur Reform des Rates, seit 2009 führt die Generalversammlung informelle Verhandlungen zur Reform. Zahlreiche Vermittlungsversuche ermöglichten bisher keinerlei Fortschritt. Manche hoffen auf den Gipfel und 70-jährigen Geburtstag der UNO im Jahr 2015, die Vorzeichen stehen allerdings momentan nicht auf „Durchschlagen des gordischen Knotens“.

Wenn wir also an die eingangs geschilderte Welt denken, in der Grenzen fließend sind, Staatlichkeit neu definiert wird und Technologien die Beziehungen zwischen Individuen, Ländern und Kontinenten komplett neu definieren, besteht die grösste Herausforderung darin, einen Konsens über das eigentliche Schutzobjekt „Frieden und Sicherheit“ zwischen den Staaten zu finden und zu fördern, statt die Schwerter über der Sitzzahl zu wetzen. Ob eine Erhöhung der Sitzzahl ohne Festlegung von klaren Verantwortlichkeiten Frieden und Sicherheit verbessert, darf zumindest bezweifelt werden. Und wenn von Erweiterung gesprochen wird, sollte man sich für das Modell neuer Sitze weniger an jenen fünf aus der vorgestrigen Weltordnung orientieren, als vielmehr eine Formel suchen, wie der Rat im 21. Jahrhundert funktionieren könnte. Denn die zentrale Herausforderung besteht darin, wie der Sicherheitsrat auf einem fragmentierten Globus Krisen früh erkennen, mit den wesentlichen staatlichen und nichtstaatlichen *Stakeholders* kooperieren, transparente Beschlüsse fällen, diese umsetzen und danach für sie einstehen kann.

II. Geschichte der Arbeitsmethoden: Szenen und Akteure

„Für immer“ versus „auf Zeit“

Als Titel wurde die Metapher der Theaterbühne gewählt. Und diese trifft den Kern wohl nicht schlecht. Man stelle sich vor, der deutsche Bundestag hätte kein Reglement oder keine Geschäftsordnung und würde gemäss den Vereinbarungen einiger wichtiger Akteure funktionieren. Was würde wohl die deutsche Bevölkerung, welche die vom Bundestag verabschiedeten Gesetze respektieren muss, dazu sagen?

Die Verfasser der Charta erkannten die Notwendigkeit von Regeln zur Arbeitsweise ihres wichtigsten Organs. Im Artikel 30 legten sie fest, der Rat müsse sich eine Geschäftsordnung geben. Einen Entwurf diskutierte der Rat an seiner ersten Sitzung im Januar 1946 in London. Der Rat einigte sich lediglich auf *Provisional Rules of Procedure*, und bis heute stemmen sich die P-5 gegen Versuche, dem Rat ein Regelwerk zu verpassen. Ja, schlimmer noch, die letzte Revision dieser provisorischen Regeln – lediglich eine Anpassung auf arabisch – erfolgte im Jahr 1982, und heutzutage bekümmert es offenbar kaum jemanden, dass das mächtigste Gouvernanzorgan der Welt auch das einzige ohne verbindliche Spielregeln ist.

Während der ersten Jahre, als der Rat selten tagte und noch weniger beschloss, waren die Konsequenzen gering: In den 50er-Jahren verabschiedete er rund fünf, bis 1990 selten mehr als 20 Resolutionen jährlich. Seit dem Fall der Mauer tagt er aber fast permanent, die Zahl der Beschlüsse schnellte hoch, der Rat erweiterte seine Kompetenzen, die ihrerseits immer stärkere Konsequenzen für die gesamte Völkergemeinschaft haben. Und als seit Beginn der 90er Jahre der Ruf nach einer Erweiterung des Sicherheitsrates lauter wurde, ertönten auch erste Stimmen, die eine Verbesserung der Arbeitsmethoden forderten.¹¹ Allerdings stand die Reform der Arbeitsmethoden stets im Schatten der Erweiterungsdiskussion oder wie es der liechtensteinische UNO-Botschafter Christian Wenaweser in einem interessanten Aufsatz, der ebenfalls im bereits zitierten Werk von *Malone/von Einsiedel/Stagno Ugarte*¹² erscheinen wird, nennt, „das hässliche Entchen“ der Sicherheitsratsreform.

¹¹ Zur Entwicklung der Arbeitsmethoden: *Security Council Report*, Special Research Report: Security Council Working Methods – A Work in Progress? 30 March 2010 at www.securitycouncilreport.org.

¹² *von Einsiedel/Malone/Stagno Ugarte (Hrsg.)* (2015), *The Security Council in the 21st Century*, Boulder.

Zahlreiche Anliegen wurden als *gentlemen's agreement* aufgenommen: Der Rat publizierte fortan seine Sitzungsagenda und informierte Nichtmitglieder besser. Ganz wesentliche Anstösse kamen stets aus der Mitte der zehn Gewählten ('Elected Ten'/E-10): So lud der venezolanische Ratspräsident Arria 1992 einen Augenzeugen des Balkankriegs ein und schuf das bis heute wichtige Gefäss für nichtstaatliche Akteure (Arria Formula). 1994 setzten Neuseeland und Argentinien erste Beschlüsse zur Partizipation der Truppensteller durch, und der Rat organisierte eine erste Debatte zu seinen Methoden. Am 8. März 2000 trat der bangladeschische Präsident gegen den Willen einzelner P-5 vor die Presse und betonte die Relevanz von Frauen für Frieden und Sicherheit, womit er den Grundstein für ein ganzes Regelwerk legte.¹³ Und vor allem Japan leistete in den Jahren 2006 und 2010 entscheidende Beiträge mit der sogenannten Präsidialnote 507, die einen Katalog von Verbesserungen der Arbeitsmethoden enthält.¹⁴ In jüngerer Zeit engagierten sich insbesondere Portugal (2011/2012), Guatemala (2012/2013) und aktuellerweise Litauen (seit Januar 2014) mit mutigen Vorschlägen zur Rechtsstaatlichkeit oder zur Federführung. Doch auch die P-5, allen voran Frankreich und Grossbritannien (UK), bemühten sich stets um Anpassungen der Methodik, nicht zuletzt, um die Erweiterungsforderung etwas zu entschärfen.¹⁵

Die Zunahme der Sitzungen und das Bemühen um Transparenz führten zu einer Verschiebung der informellen Entscheidungsprozesse. Die Verhandlungen verlagerten sich von den traktandierten Konsultationen zu unangekündigten Expertentreffen. Und die bessere Verständigung der Weltmächte nach dem Ende des Kalten Kriegs verschob die Gewichte zulasten der E-10, entdeckten Erstere doch ihre Bestimmungsmacht im Prozess, für den ihnen die Charta kein Veto verleiht. So entstanden ungeschriebene Regeln, welche die P-5 privilegieren, und in Methodenfragen stimmen diese sich trotz grösster inhaltlicher Divergenzen bis heute hervorragend ab.

¹³ Die Rede ist von den Resolutionen 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010) und 2106 (2013).

¹⁴ S/507/2006 vom 19. Juli 2006 und S/507/2010 vom 26. Juli 2010.

¹⁵ *Bouratonis* (2005) 52, *The History and Politics of UN Security Council Reform*. London/New York.

Reformen von Aussen: Die Geschichte der Small Five (S-5)

Die wichtigsten Arbeitsmethodenreformgruppen und jene, die keine versteckte Agenda bezüglich der Erweiterung haben, waren die *Small Five* und ist heute noch die *Accountability, Coherence and Transparency Group ACT*. Beide Gruppen wurden oder werden von der Schweiz koordiniert.

Gegründet wurde die S-5 nach dem Weltgipfel von 2005, an dem es beinahe zu einer Abstimmung über eine Reform des Sicherheitsrats kam. Insbesondere Deutschland und die ‚*Group of Four*‘ (G-4) setzten sich für ein Modell ein, das den afrikanischen Staaten, die ein Vetorecht forderten, nicht weit genug ging. Intime Kenner der Vorgänge von 2005 behaupten bis heute, es hätte damals ein Momentum für eine Erweiterung gegeben, wenn der Präsident der UNO-Generalversammlung (GV), Jean Ping, den Kompromissvorschlag zur Abstimmung gebracht hätte. Dieser wollte allerdings andere Reformvorhaben – *Peacebuilding* Kommission und Menschenrechtsrat – nicht mit dieser explosiven Frage gefährden.

Während der fieberhaften Verhandlungen im Vorfeld setzten sich alle Kontrahenten der Erweiterung auch für die Verbesserung der Methoden ein. Dies fand Eingang in das Abschlussdokument des Gipfels.¹⁶ Es war diese breite Unterstützung für das Thema sowie die Erkenntnis, dass kleine und mittlere Staaten, die selten oder nie im Rat einsitzen, letztlich an dessen verantwortlicher Funktionsweise mehr interessiert sind als an seiner Zusammensetzung, die Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Singapur und die Schweiz dazu bewogen, sich als Gruppe der Verbesserung der Methoden zu verschreiben. Im Jahr 2006 unterbreitete die inzwischen von anderen UNO-Mitgliedstaaten ‚*Small Five*‘ (S-5) getaufte Gruppe der GV eine erste Resolution. Sie enthielt in ihrem Annex rund 20 pragmatische Vorschläge, wie der Rat seine Methoden verbessern könnte. Diese umfassten wesentliche Fragen, wie die Beziehung des Rates zur Generalversammlung, die Umsetzung seiner Entscheidungen, Subsidiärorgane, Friedensoperationen, Gouvernanz und Verantwortlichkeit sowie den Gebrauch des Vetos (nicht das Recht als solches).¹⁷ Der Rat reagierte auf den Vorstoss, indem er die auf Arbeitsmethoden spezialisierte Arbeitsgruppe mit einem jährlichen Vorsitz versah. Japan, ihr erster Vorsitz, erarbeitete in dieser Eigenschaft die bereits erwähnte Präsidialnote 507, die sich am S-5 Entwurf inspirierte, womit eine Abstimmung hinfällig wurde.

¹⁶ United Nations General Assembly, World Summit Outcome Document: UN Doc. A/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005, para. 154.

¹⁷ A/60/L.49 vom 17. März 2006.

Zwischen 2006 und 2011 brachten die S-5 im Kontext der Reformverhandlungen zahlreiche Vorschläge ein oder diskutierten diese direkt mit dem Rat. Sie förderten den Austausch mit der Präsidentschaft, zwischen den E-10 oder mit spezialisierten *Think Tanks*. Sie erleichterten den *Know-How-Transfer* zwischen Austretenden und Eintretenden, forderten einen partizipativen Prozess beim Verfassen des Jahresberichts und pochten auf die Verantwortlichkeit des Rates. Es gelang zwar, das S-5-Label als aktive und erfolgreiche Gruppe ohne *Hidden Agenda* zu besetzen, nach sechs Jahren zeigten sich aber die Grenzen des Pionierprojekts: Der Rat setzte die japanischen Präsidialnoten kaum um, und für keinen der von den S-5 hart erkämpften, kleinen Erfolgsschritte gab es eine Bestandsgarantie.

Nach umfassenden Konsultationen legten die S-5 der GV im Frühjahr 2012 einen zweiten Resolutionsentwurf vor.¹⁸ Der Text enthielt eine Aktualisierung der Reformvorschläge von 2006 und lud den Rat dazu ein, der Generalversammlung über die Umsetzung seiner eigenen Präsidialnote und der neuen Empfehlungen zu berichten. Die Resolution betraf die Charta nicht und erforderte deshalb auch nicht deren Revision. Und mit Ausnahme der Einladung, bei den schlimmsten Verbrechen auf ein Veto zu verzichten, stiessen die Vorschläge inhaltlich auf fast einhellige Zustimmung. Der Entwurf polarisierte bezüglich der Frage, ob eine Resolution in der GV der richtige Weg sei. Er geriet trotz der Beteuerung, es handle sich um eine Reform des Hier und Jetzt, in den Interessengegensatz zur Erweiterung. Würde diese Resolution die ‚richtige‘ Reform fördern oder hindern? Die G-4, allen voran Deutschland, unterstützten die S-5. Aber nicht zuletzt dieses klare Bekenntnis der G-4 liess deren Gegner, die *Uniting for Consensus* (UfC), zu Gegnern des Vorgehens werden, während die afrikanische Gruppe zögerte.

Mit dem Argument, der Sicherheitsrat sei „Herr seiner eigenen Methoden“, bekämpften die P-5 die Initiative mit allen Mitteln. Sie erwirkten ein umstrittenes Rechtsgutachten des UNO-Rechtsdienstes, das für den Text eine absolute Zweidrittelmehr (129 Stimmen) forderte. Weit über 100 Staaten sicherten für die Abstimmung vom 16. Mai 2012 zwar ihre Ja-Stimme zu, doch das Risiko einer vergifteten Debatte über die erforderlichen Mehrheiten war gross. Die S-5 suchten keine David-gegen-Goliath-Konfrontation, zumal die Kooperation der P-5 auch nach einem Abstimmungssieg für die Umsetzung der Resolution entscheidend gewesen wäre. Der Schweizer Botschafter präsentierte deshalb am Abstimmungstag den Inhalt, nahm die GV zur Zeugin für das von den P-5 wäh-

¹⁸ UN Doc. A/66/L.42 Rev.2 vom 3. Mai 2012.

rend der Verhandlungen abgegebene Besserungsversprechen und zog den Text zurück.

Die Evaluation der Initiative ergab, dass es den S-5 nicht gelungen ist, die Arbeitsmethodenreform klar von der Erweiterungsfrage zu trennen. Zahlenmässig waren die S-5 auch *too small*, und schliesslich war die Zeit für eine mehr als punktuelle Reform des Rates von aussen im Arbeitsmethodenbereich nicht reif. Die S-5 hatten die erreichbaren Ziele erfüllt und machten einem neuen Projekt Platz.

Die Gründung der Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)

Seit Januar 2013 baute die Schweiz mit über 20 Partnerstaaten eine breitere Koalition auf: *The Accountability, Coherence and Transparency Group (ACT)*. ACT wurde am 2. Mai 2013 offiziell an der UNO vorgestellt und besteht momentan aus über 20 kleinen und mittleren Staaten, die sich zum Engagement für die Arbeitsmethoden bekennen, ohne zu den Wortführern der Erweiterung zu gehören.¹⁹ Ziele und Inhalt sind jenen der vormaligen S-5, von denen vier wieder mit an Bord sind, vergleichbar. Die Methode wurde aber angepasst: Die Gruppe funktioniert vermehrt als Plattform mit Teams, die in unterschiedlichen Geschwindigkeiten und mit unterschiedlichen Mitteln Fortschritte zu einzelnen Themen anstreben. Grundsätzlich gibt es drei Stossrichtungen: Ein Team das sich primär mit Fragen der Transparenz und Kohärenz befasst, eines das sich mit der Interaktion zwischen Ratsmitgliedern und Nichtmitgliedern beschäftigt, sowie eine Gruppe, die sich in Fragen der Verantwortlichkeit engagiert, also bezüglich des Verhältnisses zwischen dem Sicherheitsrat und dem Internationalen Strafgerichtshof sowie zu Fragen der Vetobeschränkung.

Ein vielversprechender Anfang ist gelungen, der Weg dürfte steinig bleiben. Zentral ist deshalb, dass ACT auch gewählte Mitglieder des Sicherheitsrates stellt, momentan Jordanien und Chile, möglicherweise im Jahr 2014 noch mehr. Denn für einen Kulturwandel im Rat braucht es ein optimales Zusammenspiel zwischen den E-10, den Vektoren eines Wandels von Innen, dem aktiven Druck der Mitgliedstaaten, sowie der wachsenden Einsicht der P-5, dass der Einbezug weiterer Akteure sie in ihrer immer komplexeren Verantwortung entlastet.

¹⁹ Chile, Costa Rica, Estland, Finnland, Gabun, Irland, Jordanien, Liechtenstein, Malediven, Neuseeland, Norwegen, Papua Neuguinea, Österreich, Peru, Portugal, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Tansania, Ungarn und Uruguay.

III. Arbeitsmechanik im Alltag: Mut zur Innovation!

Im März 2013 publizierte Security Council Report eine von der Schweiz in Auftrag gegebene, umfassende Studie zu den Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates.²⁰ Deren wesentliche Schlussfolgerung ist jene, dass es keine lineare Entwicklung der Arbeitsmethoden gibt. Manchmal hängen Fortschritte von der politischen Konjunktur ab, manchmal von Persönlichkeiten im Rat. Ohne eigentliche Kodifikation werden Fortschritte aber stets „Reformen auf Wiederruf“ bleiben, wie es Helmut Volger in einem Artikel im Jahre 2010 nannte.²¹

Folgende Reformpisten könnten die Arbeit des UNO-Sicherheitsrates wesentlich relevanter gestalten:

Technologie, Wissenstransfer und Ressourcen

Während der Rat Friedensoperationen entsendet, die jährlich über 7 Milliarden Dollar verschlingen, verfügen einige seiner Mitglieder kaum über Email-Adressen mit angemessenen Sicherheitsstandards. Banal, aber entscheidend: Die Mitglieder des obersten Organs für Frieden und Sicherheit sind mit dem nötigen Werkzeug für ihre wichtige Aufgabe auszurüsten: einer sicheren technischen Grundausrüstung, auch für die vertrauliche, ratsinterne Kommunikation; ein paar simplen Regeln für das *Hand-Over* der abtretenden Ratsmitglieder, insbesondere bei Übergabe der Ausschüsse; und Zusatzressourcen im UNO-Sekretariat, damit es die Mitglieder unterstützen und täglich mit aktuellen Informationen vom Feld bedienen kann, sowie rechtzeitig die erforderlichen Berichte erstellt. Die im Jahr 2010 von Grossbritannien angeregte Einführung systematischer Videokonferenzen mit den Missionen und eine neue *Website* des UNO-Sekretariats bedeuteten jüngst einen technischen Quantensprung. Weitere Schritte sind möglich und dringend nötig. Die Entlastung der Ratsmitglieder setzt Innovationskraft frei. Und moderne Hilfsmittel garantieren ein ausgeglicheneres *Level Playing Field* zwischen jenen, die immer da sind, und den – wie es ein indischer Botschafter einmal nannte – ‚Touristen‘ auf Zeit.

²⁰ *Security Council Report*, Security Council Working Methods: A Tale of Two Councils? March 2014 at www.securitycouncilreport.org.

²¹ Dazu der Artikel von *Volger*, Mehr Transparenz und mehr Beteiligung, in: Vereinte Nationen, 5/2010, S. 202 ff.

Transparenz und Partizipation

Eine häufige Arbeitsmethodenforderung ist jene nach Erhöhung der Transparenz und des Einbezugs externer Akteure, seien es andere UNO-Mitgliedstaaten, betroffene Staaten oder Organisationen sowie die Zivilgesellschaft.

In den letzten Jahren liessen sich einige positive Entwicklungen beobachten und beeinflussen: Noch vor wenigen Jahren bildete die Präsentation des Monatsprogramms durch den Ratspräsidenten oder die -präsidentin an die Mitgliedschaft die Ausnahme, heute ist dies Standard. Auch was seine Sitzungsformate anbelangt, war der Rat innovativ und erfand sich den sogenannten *Informal Interactive Dialogue* für einen nicht formalisierten Austausch mit hohen Würdenträgern, zum Beispiel mit der Chefanklägerin des internationalen Strafgerichtshofs. Über die Frage, welches Sitzungsformat sich eignen könnte, ob man einzelne Sitzungen öffnen soll oder nicht, ob Nichtmitglieder des Rates das Wort und in welcher Reihenfolge ergreifen können, entbrennen allerdings häufig epische Debatten im Rat, die man viel häufiger über eine Abstimmung beenden müsste.

Eingeführt wurde auch ein monatliches *Wrap-up*, das allerdings noch zu wenig systematisch und substanzvoll genutzt wird. Ebenso sind die *Monthly Assessments* der jeweiligen Präsidentschaft, eine Chance für eine couragierte Analyse des vergangenen Monats, von sehr unterschiedlicher Qualität. Sie könnten eine wichtige Grundlage für den Jahresbericht des Sicherheitsrates, über dessen Schwäche in der Analyse seit Jahren diskutiert wird, bilden.

Ein politisch relevantes Fazit aus der Transparenzfrage bleibt schwierig und ambivalent, denn der Absurditäten gibt es einige: So war beispielsweise die viel gepriesene Erfindung des *Informal Interactive Dialogue* eine direkte Folge der Blockade des Rates über der Sri Lanka-Krise im Jahr 2009. Nach monatelangem Seilziehen und Zehntausenden von Toten gelang es, sich in einem Nebenraum zum Dialog zu treffen. Länder, die sich mit aller Kraft dafür eingesetzt hatten, riskierten, über der Freude am Durchbruch aus den Augen zu verlieren, dass der Rat zur Lösung der Krise nichts beitragen konnte.

Die ernüchterndste Erkenntnis unter dem Stichwort der Transparenz und der Partizipation ist aber jene, dass sich der Sicherheitsrat von der Vorstellung, dass Aussenstehende einen nützlichen Beitrag zu einem Beschluss leisten könnten, seien es betroffene Staaten, Truppensteller oder die Zivilgesellschaft, offenbar fast vollständig verabschiedet hat. Das Produkt einer offenen Debatte, an der sich Drittstaaten oder Betroffene beteiligen können, wird bspw. in der Regel verabschiedet, nachdem alle Ratsmitglieder gesprochen haben, noch bevor sich der erste Aussenstehende zu Wort melden kann. Dies macht die eigentliche Debatte irrelevant und ist eine ungenutzte Chance. Unter dem Stichwort Transparenz und Partizipation gibt es aktuellerweise also erhebliches Verbesserungspotenzial.

Macht der Präsidentschaft

Persönlichkeiten können im Rat buchstäblich die Welt bewegen. Am meisten Gestaltungsmacht bietet dafür die Präsidentschaft. Gemäss provisorischer Geschäftsordnung liegt die Vorbereitung des Programms im Ermessen der Ratsführung. Die Präsidentschaft beeinflusst die eben erörterten Fragen der Transparenz und der Partizipation ganz erheblich. Der Vorsitz kann über den Einbezug betroffener Länder, externer Expertise oder über die Rednerliste entscheiden. Und führen Versuche der Innovation manchmal zu epischen Diskussionen, so lohnt es sich bisweilen, eine prozedurale Abstimmung zu riskieren, für die die Charta kein Vetorecht vorsieht. Besteht vonseiten des Vorsitzes ein Wille, findet sich immer eine adäquate Form für den Austausch, nötigenfalls mit Kreativität: So traf der neuseeländische Präsident während des Genozids in Ruanda im April 1994 jeden Morgen die Organisation ‚Ärzte ohne Grenzen‘ und informierte im Anschluss daran den Rat. Auch die statische Kultur der Debatte kann die Präsidentschaft bekämpfen, indem sie die Interaktion fördert und dafür sorgt, dass das Resultat nicht bereits vor der ersten Stellungnahme verabschiedet wird.

Aber auch Nichtmitglieder haben eine Verantwortung: Während die Botschafterinnen und Botschafter in tausenden von Stunden in den Erweiterungsdebatten die immer gleichen Positionen vertraten und vertreten, nimmt kaum je ein Missionschef oder eine Missionschefin Anfang oder Ende Monat aktiv an der Diskussion mit dem Vorsitz des UNO-Sicherheitsrates teil, um mit konkreten Vorschlägen direkt Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Evaluation der Arbeit zu nehmen.

Arbeitsteilung: New Deal zwischen E-10 und P-5

Stärker noch als die Transparenzdefizite nach aussen hat sich in den letzten Jahren die Arbeitsverteilung im Rat selber negativ ausgewirkt. Während gewählte Ratsmitglieder früher die Federführung bei einzelnen Konflikten übernahmen und dabei international eine Rolle spielen konnten – man denke an Norwegen im Nahen Osten –, werden heutzutage praktisch alle Resolutionen von den permanenten Mitgliedern, meist von Frankreich oder Grossbritannien, betreut. Beschlussvorlagen werden zunächst unter den P-5 zirkuliert und verhandelt; die Gewählten sehen diese häufig erst kurz vor der Verabschiedung zum ersten Mal offiziell. Umgekehrt übernehmen die P-5 keine Vorsitze der arbeitsaufwändigen Ausschüsse, beschliessen aber unter sich, wem sie diese jeweils für ein Jahr zu teilen wollen. Die Gewählten werden somit zu überarbeiteten Statisten und weichen auf Nischenbeiträge aus. Diese Entwicklung wäre nicht möglich gewesen, wenn die E-10 ihre Entmachtung nicht zugelassen hätten. Zu siebt können sie

einen Beschluss boykottieren. Die Interessenlage der Staaten scheint aber so komplex, dass es kaum je zur Solidarisierung der E-10 im Arbeitsmethodenbereich kommt. Und interessanterweise konnte auch die starke Ratskonstellation im Jahr 2011, mit Deutschland, Indien, Brasilien, Nigeria und Südafrika, also fast allen politischen Schwergewichten, an dieser Machtordnung nichts ändern.

Zwischen Gewählten und Permanenten braucht es eine neue Partnerschaft. Die aktuelle Arbeitsverteilung wurde zu einer Kultur der Selbstverständlichkeit. Das muss nicht so sein: Frankreich baute 2005 den Ausschuss zu ‚Kinder in bewaffneten Konflikten‘ als dessen Vorsitz hervorragend auf, und Deutschland leistete in den Jahren 2011/2012 ausgezeichnete Arbeit bei der Federführung zu Afghanistan. Und im laufenden Jahr gelang es Jordanien, Australien und Luxemburg, eine wichtige Resolution zu Syrien vorzuschlagen.

Gefragt ist ein Kulturwandel über der Erkenntnis, dass eine Partnerschaft im Interesse aller sowie der Organisation liegt. Der Rat muss sich die Bürde auferlegen, in einem beschwerlichen Prozess, wie in Regierungen oder Parlamenten, die Geschäftsverteilung fair auszuhandeln und allenfalls darüber abzustimmen. Die Konsenskultur der letzten Jahre ist begrüßenswert, manchmal bedeutet sie aber Stillstand. Und in Verfahrensfragen, wo die Charta bewusst auf das Veto-recht verzichtete, wäre eine Abstimmung manchmal heilsam. Die E-10 können ihr *Leadership*-Potenzial besser ausschöpfen. Sie schulden der Generalversammlung, die sie wählt, den Willen, Verantwortung in Länderkontexten zu übernehmen, um den oft seit Jahren ungelösten Konflikten frische Impulse zu verleihen.

Holistisches Konfliktverständnis

Fragt man Leute auf der Strasse, was sie sich unter dem UNO-Sicherheitsrat vorstellen, so assoziieren praktisch alle diesen mit Sanktionen oder militärischer Intervention. Und dass ein gesamtes Kapitel der Charta den *soft tools* gewidmet ist, scheinen auch seine Mitglieder gerne zu vergessen. Dabei hätte der Rat zahlreiche wirksame Instrumente zur Hand. Er kann Empfehlungen abgeben, als Mediator auftreten, er kann warnen oder sogar selber vor Ort reisen, als Gesamtrat oder mit einer Gesandtschaft, um mit den Konfliktparteien zu verhandeln. In den 90er Jahren informierte der Generalsekretär oder sein Sekretariat den Rat täglich über aktuelle Krisen. Die Briten versuchten im November 2010 mit der Einführung eines sogenannten *Horizon Scanning*, einem monatlichen Briefing über eskalierende Krisen durch das politische Departement, wieder ein *Early-Warning*-Instrument einzuführen. Einige gewählte Mitglieder, darunter Bosnien und Herzegowina oder Brasilien, setzten das *Horizon Scanning* im Jahr 2011 mutig auf ihre Präsidentschaftsagenden. Mehrere P-5 setzten sich aber dafür ein, dem Instrument mit rigiden Agenden seine Wirkung zu nehmen. In jüngerer Zeit

wurde es kaum mehr benutzt. Dessen Abschaffung ändert allerdings nichts am Umstand, dass eine solide Konfliktpräventionsarbeit ein glaubwürdiges *Early Warning*-Instrument voraussetzen würde. Nicht alle Ratsmitglieder, insbesondere die Kleineren, verfügen über effiziente Geheimdienste oder ein grosses Netz an Botschaften, die sie aus der ganzen Welt mit zuverlässiger Hingergrundinformation beliefern können. Eine ganz wesentliche Rolle könnte diesbezüglich auch die Zusammenarbeit mit dem UNO-Generalsekretär spielen. Er kann gemäss Art. 99 der UN-Charta den Sicherheitsrat jederzeit auf Krisen hinweisen und eine Diskussion anregen. Im Zusammenspiel zwischen dem Rat und dem UNO-Sekretariat liegt für die Krisenprävention ungenutztes Potenzial, angefangen beim monatlichen Austausch mit dem Generalsekretär, der einem offenen Ideenaustausch über aktuelle Krisen dienen sollte.

Der Umgang mit den komplexen Konflikten unserer Zeit ist eine zentrale Herausforderung für die Methodik. Der Rat handelt meist zu spät, zu wenig umfassend, und bekundet Mühe, in mehren Krisen gestaltend durchzugreifen und die weltweit verfügbare Expertise rasch und optimal einzubeziehen. Die Charta lässt ihm auf der Basis von Art. 29 weitgehend freie Hand, sein Instrumentarium zu verfeinern, was der Rat in der Vergangenheit mit der Bildung zahlreicher Arbeitsgruppen innovativ nutzte. Ein nächster Schritt ist nun reif. Das Sanktionssystem wirkt, in der Logik seiner Natur, primär strafend. Anderen Instrumenten, beispielsweise den *Peacebuilding*-Konfigurationen, fehlt der Biss. Überlegenswert wäre ein Ansatz, bei dem der Rat Ländersituationen über seine Subsidiärorgane holistischer angehe und punitive und fördernde Ansätze verbinden würde: *Carrots and Sticks*. Solche Länder-Ausschüsse könnten mit Mechanismen ausgestattet werden, welche die Durchlässigkeit für Expertise von aussen fördert. Sie stünden dem Rat beratend zur Seite und garantierten ein Monitoring der Umsetzung seiner Beschlüsse, dank dem sich der Rat vermehrt auf seine strategische Aufgabe konzentrieren könnte.²²

²² Vgl. dazu auch *Keating (2011)*, *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*, in: Friedrich Ebert Stiftung, *Focus on the UN Security Council*. New York.

Keine Rechte ohne Pflichten

Das Veto war wohl ursprünglich als Notbremse konzipiert, damit sich die Weltmächte nicht plötzlich im Feld gegenüberstehen. Das ist nachvollziehbar. Aus der Ratio der Charta scheint es aber ebenso logisch, dass es in Situationen, zu deren Vermeidung der Rat überhaupt erst geschaffen wurde, nicht verwendet werden sollte: in Fällen von Genozid und schlimmsten Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Frankreich schlägt einen *Code of Conduct* für die Ausübung des Vetos vor. Auch die anderen P-5 sollten sich der Initiative anschließen und sich zum Selbstverzicht in den schwersten Konfliktfällen durchringen. Deren Parlamente und Zivilgesellschaften müssten sie in diese Richtung lenken. Und will der Sicherheitsrat für weitere Jahrzehnte relevant bleiben, muss er seinen Mitgliedern für die Rechte und Privilegien, die er ihnen verleiht, Verantwortlichkeiten auferlegen und sie zur Rechenschaft ziehen, wenn sie diesen nicht nachkommen.

IV. Schlussfolgerung: Vom Kulturwandel zur Strukturreform?

Zurück zur Gretchenfrage: Wie wird der Rat, knapp 70 Jahre nach seiner Gründung, repräsentativer, partizipativer, transparenter und effizienter? Wie kann er der ersten Krise in der multilateralen Sicherheitsgouvernanz begegnen? Kein Zweifel, eine Strukturreform ist notwendig. Moderne Arbeitsmethoden bilden ein zentrales Element dieses Wandels, der hier und jetzt beginnen muss. Sie umfassen sowohl die Transparenz und Inklusivität gegenüber anderen Staaten und *Stakeholders* als auch das adäquate Management der Krisen selber. Denn wenn Staaten Teile supranationaler Gebilde mit innerstaatlichen Bruchlinien und transnationalen Interessengruppen werden, muss der Sicherheitsrat seine Instrumente und Methoden weiter entwickeln, um adäquat auf diese disparaten Entwicklungen reagieren zu können. Und obwohl die Charta unter fundamental anderen globalen Parametern entstand, schrieb sie eine prospektive Vision fest, die es der internationalen Gemeinschaft erlaubt, schrittweise die multilaterale, politische Gouvernanz anzupassen. Diese Schritte umfassen ebenso zentral technische Neuerungen wie fundamental politische Fragen. Und alle Fortschritte bedingen eine neu definierte Partnerschaft zwischen den Permanenten, die ihre Bürde vermehrt zusammen mit anderen schultern, den Gewählten, die häufiger *Leadership* ausüben, und den Nichtmitgliedern, die von der Rolle der kritischen Beobachter zu aktiv Beteiligten wechseln. Vielleicht bildet dieser Kulturwandel von innen erst den entscheidenden Katalysator zur grundlegenden Strukturreform über eine Revision der Charta.

Der UNO-Generalsekretär bringt es im eingangs zitierten Interview auf den Punkt: Erforderlich ist letztlich ein starker politischer Wille des Sicherheitsrats auf der Basis der Solidarität und der Menschlichkeit.²³

²³ <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/25/u-n-secretary-general-ban-ki-moon-talks-about-a-world-in-crisis/>.

Vom Konsultativstatus zu Stakeholder-Partnerschaften

Zum Wandel der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Akteuren

*Jens Martens*¹

Die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Akteuren haben seit den 1990er Jahren einen radikalen Wandel erlebt. Nach der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 stand in den Vereinten Nationen zunächst die Frage im Vordergrund, wie der gewachsenen Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Arbeit und den Strukturen der Weltorganisation Rechnung getragen werden könnte. Seit Ende der 1990er Jahre dominierten innerhalb der Vereinten Nationen und einiger ihrer Spezialorgane und Sonderorganisationen zunehmend die Bemühungen, Privatunternehmen und ihre Interessenvertreter aktiver in die Arbeit der Vereinten Nationen zu integrieren. Dies geschah zum einen in Form unterschiedlichster bilateraler Kontakte und Kooperationsvorhaben zwischen Unternehmen und UN-Akteuren, zum anderen im Rahmen von Dialogveranstaltungen und gemeinsamen Initiativen von Regierungen, zwischenstaatlichen Gremien, Wirtschaftsvertretern und NGOs, für die im Folgeprozess der Rio-Konferenz der Begriff der Multistakeholder-Partnerschaften geprägt wurde.

Der folgende Beitrag nimmt diese Entwicklung kritisch unter die Lupe. Er zeichnet im Zeitraffer nach, wie sich die Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und nichtstaatlichen Akteuren gewandelt haben, beschreibt das Ausmaß und die Bandbreite der neuen Partnerschaftsansätze, erörtert Risiken und Nebenwirkungen dieses Paradigmenwechsels in der internationalen Politik und skizziert zum Schluss, welche Konsequenzen sich daraus für die Vereinten Nationen abzeichnen.

¹ Dieser Beitrag basiert auf früheren Arbeiten des Autors zu diesem Thema (vgl. insbesondere *Martens* (2004) und *Martens* (2007)) und schreibt diese angesichts der aktuellen Entwicklungen in den Vereinten Nationen und der Diskussionen über die Post-2015-Agenda fort.

I. Stagnation in den formalen Beziehungen zwischen UN und NGOs

Die Grundlage: ECOSOC-Konsultativstatus

Rechtliche Grundlage für die Partizipationsmöglichkeiten von nichtstaatlichen Akteuren in den Vereinten Nationen ist der Artikel 71 der UN-Charta. Er ermöglicht dem ECOSOC, Konsultativbeziehungen zu NGOs zu unterhalten. Einzelheiten der zur Zeit gültigen Partizipationsrechte sind in einer Resolution des ECOSOC geregelt, die im Jahr 1996 verabschiedet wurde.² Sie sieht für nationale und internationale NGOs weitgehende Beteiligungsmöglichkeiten im ECOSOC und seinen funktionalen Kommissionen, beispielsweise der Frauenrechtskommission, vor. Daneben regelt sie auch die Beteiligung von NGOs bei internationalen Konferenzen der Vereinten Nationen.

Unter anderem als Folge der erweiterten Beteiligungsregeln von 1996 war die Zahl der NGOs mit Konsultativstatus beim ECOSOC massiv angestiegen. 1948 waren es noch 41 Organisationen, 1968 377 und 1996 1.126 Organisationen. Bis 2013 ist ihre Zahl auf 3.900 angewachsen.³

Die Palette der Organisationen ist außerordentlich vielfältig und umfasst nicht nur die bekannten Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisationen – von Greenpeace über Oxfam bis amnesty international. Auch Interessenverbände der Wirtschaft wie das World Economic Forum, Stiftungen wie die UN Foundation, Berufsverbände wie der Dachverband leitender Polizeibeamter (International Federation of Senior Police Officers) und nationale Lobbygruppen wie die National Rifle Association⁴, die US-amerikanische Waffenlobby, sind beim ECOSOC als NGO akkreditiert.

Beteiligung über den ECOSOC hinaus

Ursprünglich waren die Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs auf den ECOSOC und seine Unterorgane beschränkt. Mit der Aufwertung der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat im Jahr 2006, der Einrichtung der Peacebuilding Commission unter dem gemeinsamen Dach von Generalversammlung und Sicherheitsrat sowie der Schließung der Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) und der Gründung des Hochrangigen Politischen Forums für

² ECOSOC Res. 1996/31 vom 25. Juli 1996 (Consultative relations between the United Nations and non-governmental organizations).

³ Vgl. *United Nations Economic and Social Council* (2013).

⁴ Formal das National Rifle Association of America Institute for Legislative Action.

nachhaltige Entwicklung (*High Level Political Forum, HLPF*) als Nachfolgegremium im Jahr 2013 hat sich dies geändert. Im Menschenrechtsrat haben NGOs die gleichen Partizipationsrechte wie zuvor in der Menschenrechtskommission, die Peacebuilding Commission hat spezielle Verfahren zur Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure entwickelt, und das HLPF übernimmt nicht nur die bisherigen Beteiligungsformen der CSD, sondern ist von den Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgefordert sie weiterzuentwickeln (“further enhancing the consultative role and participation of Major Groups and other relevant stakeholders.”).⁵ Dabei ist zu beachten, dass das HLPF alle vier Jahre im Rahmen der Generalversammlung auf Ebene von Staats- und Regierungschefs tagen soll. Die Beteiligungsrechte auf dem Papier sagen allerdings noch nichts über die tatsächliche Einbeziehung von NGOs aus. Bei der Gründungssitzung des HLPF im September 2013 wurde aus Platzgründen nur wenigen NGO-Vertreter/innen der Zutritt zum Sitzungssaal gewährt, lediglich zwei erhielten Rederecht.⁶

Dagegen bestehen bei der Generalversammlung und beim Sicherheitsrat weiterhin keine formal-rechtlichen Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs. Allerdings hat sich die Generalversammlung in den letzten Jahren *de facto* für NGOs geöffnet. Dies geschieht unter anderem im Rahmen diverser Konsultationsveranstaltungen und informeller Hearings mit der Zivilgesellschaft. So ließ die Offene Arbeitsgruppe der Generalversammlung (Open Working Group, OWG) zu Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs), die nach der Rio+20-Konferenz 2012 eingesetzt worden war, nichtstaatliche Akteure in den meisten ihrer Sitzungen zu. Zusätzlich veranstalteten die beiden Ko-Moderatoren täglich vor den eigentlichen Sitzungen der Arbeitsgruppe Treffen mit der Zivilgesellschaft.

Und auch im Sicherheitsrat kommt es durch einen protokollarischen Trick (die sog. Arria-Formel)⁷ zu Konsultationen mit NGOs. Sie finden außerhalb der Räumlichkeiten des Sicherheitsrates statt und tauchen nicht auf dem offiziellen Sitzungskalender des Rates auf.

Diese informellen Beteiligungsformen sind allerdings vom guten Willen der Regierungen abhängig, nicht einklagbar, und können jederzeit auf Betreiben einzelner Mitgliedstaaten wieder eingeschränkt werden. Dies geschah beispielsweise beim zwölften Treffen der OWG (16.–20. Juni 2014), bei der die Regierungen zu Beginn ohne vorherige Ankündigung die NGO-Vertreter/innen des Rau-

⁵ *United Nations General Assembly* (2012), Pkt. 85 (h).

⁶ Nach den Plänen der Vereinten Nationen sollte ursprünglich Hillary Clinton, offiziell als Vertreterin der Clinton Global Initiative, beim HLPF 2013 für die Zivilgesellschaft sprechen. Nach massivem Protest von NGOs wurde sie erst kurz vor der Veranstaltung durch die indische Frauenrechtlerin Gita Sen von DAWN ersetzt.

⁷ Vgl. dazu *Paul* (2003).

mes verwiesen, um in *informal informals* unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu verhandeln.

Folgenloser Cardoso-Report

Der UN-Generalsekretär unternahm als Reaktion auf die größere Zahl der NGOs in den Vereinten Nationen und ihre beschränkten Beteiligungsrechte wiederholt Vorstöße, um die Akkreditierungsverfahren zu erleichtern und über den ECO-SOC hinaus auszuweiten. Bereits im Jahr 2003 richtete der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan ein Expertenpanel ein, das Vorschläge für die künftige Gestaltung der Beziehungen zwischen Vereinten Nationen und Zivilgesellschaft formulieren sollte. Das Panel unter Vorsitz des ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Cardoso legte im Juni 2004 seinen Bericht mit dem Titel "We the peoples: civil society, the United Nations and global governance" vor.⁸

Der Bericht machte eine Reihe nützlicher Vorschläge zur Vereinfachung der Akkreditierungsverfahren für NGOs, zur finanziellen Unterstützung der Beteiligung von NGOs aus Entwicklungsländern und zur stärkeren Zusammenarbeit des Sicherheitsrates mit NGOs. In zentralen Fragen, z. B. der Öffnung der Generalversammlung für NGOs, blieb der Bericht jedoch vage und ging kaum über den Status quo hinaus.

Regierungen reagierten auf den Cardoso-Bericht damals zurückhaltend. In der Debatte der Generalversammlung über den Bericht im Oktober 2004 wurde einmal mehr deutlich, dass zahlreiche Länder (u. a. China, Ägypten und Kuba) eine Ausweitung der Partizipationsrechte für NGOs strikt ablehnen. Aber auch traditionelle Befürworter einer stärkeren NGO-Beteiligung, wie einige Länder der EU, hielten sich in ihrer Unterstützung für den Cardoso-Bericht zurück.⁹ Mehrere Versuche der brasilianischen Regierung, in der Generalversammlung eine Resolution zu den Vorschlägen des Cardoso-Berichts zu verabschieden, schlugen fehl.¹⁰ Auch spätere Versuche des UN-Generalsekretärs, das Thema auf die Agenda zu setzen, landeten in der diplomatischen Sackgasse. Mit einer Ausweitung der formalrechtlichen Mitwirkungsrechte für NGOs in den Vereinten Nationen ist daher auf absehbare Zeit nicht zu rechnen.

⁸ Vgl. United Nations – General Assembly, We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations (2004) (Cardoso-Panel).

⁹ Vgl. zu den Statements der Regierungen UN Doc. GA/10268 vom 4. Oktober und UN Doc. GA/10270 vom 5. Oktober 2005.

¹⁰ Vgl. Brazilian Draft Resolution to the General Assembly on United Nations-Civil Society Relations, 16 February 2005 (www.globalpolicy.org/ngos/ngo-un/access/2005/0216/brazildraft.htm).

Trend zu informellen Interaktionsformen

Stattdessen verlagerte sich die Aufmerksamkeit von UN-Sekretariat und Regierungen auf informelle und flexiblere Formen der Interaktion mit nichtstaatlichen Akteuren. Im Zentrum stehen seitdem neue Konzepte und Begriffe, die diese Interaktionen charakterisieren sollen. Die Rede ist von Partnerschaften zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. Als Oberbegriff für die handelnden Akteure wird zunehmend der vage Begriff der Stakeholder verwendet. Festzustellen ist ein zunehmendes Begriffswirrwarr, da Begriffe wie NGOs, Zivilgesellschaft, Privatsektor, Major Groups und Stakeholder in den UN nebeneinander und keineswegs einheitlich verwendet werden.

Ein Beispiel dafür ist das Abschlussdokument der Rio+20-Konferenz 2012 ("The future we want").¹¹ Darin taucht der Begriff der Stakeholder 29 mal auf, der Privatsektor wird 15 mal erwähnt, die Zivilgesellschaft 13 mal, und die Major Groups sieben Mal. Der traditionelle Begriff der NGOs findet sich nur noch an drei Stellen.

Der Wandel in der Begriffswahl spiegelt die Dominanz neuer Konzepte von *global governance* wider, die seit den 1990er Jahren entwickelt wurden. Sie sehen angesichts der globalen Probleme die Regierungen an den Grenzen ihres Handlungsspielraumes und betonen die Bedeutung von Netzwerkstrukturen staatlicher und privater Akteure in der internationalen Politik.¹²

Zu den Wortführern gehört das Weltwirtschaftsforum (World Economic Forum, WEF). Es stellt in seinem umfassenden "Global Redesign"-Report zur Zukunft der *global governance* fest, Staaten seien nicht länger "the overwhelmingly dominant actors on the world stage."¹³ Daher sei die Zeit gekommen "for a new stakeholder paradigm of international governance."¹⁴ Der WEF-Report plädiert für eine "public-private" UN, in der Sonderorganisationen wie die Welternährungsorganisation FAO in ein gemeinsames staatliches-nichtstaatliches Governance-System eingebunden würden, die FAO beispielsweise in eine "Global Food, Agriculture and Nutrition Redesign Initiative."¹⁵ Der WEF-Report schlägt vor, dass manche Themen gänzlich aus dem UN-System ausgelagert würden. Sie sollten stattdessen bearbeitet werden von "plurilateral, often multi-stakeholder, coalitions of the willing and able."¹⁶

¹¹ Vgl. *United Nations General Assembly* (2012).

¹² Vgl. zu diesem Ansatz z. B. *Messner* (2001).

¹³ Vgl. *World Economic Forum* (2010), S. 8.

¹⁴ Ebd., S. 9.

¹⁵ Ebd., S. 367.

¹⁶ Ebd., S. 8.

II. Ungebremster Partnerschaftsboom

Der Begriff der Partnerschaft wurde spätestens seit der Jahrtausendwende zum „*neuen Mantra*“¹⁷, das den Diskurs über globale Politik innerhalb der Vereinten Nationen maßgeblich prägt. In Zeiten unilateraler Alleingänge und zwischenstaatlicher Blockaden sehen viele in Partnerschaften und Politiknetzwerken öffentlicher und privater Akteure die neuen Hoffnungsträger des Multilateralismus.

Ursprünge des Multistakeholder-Konzepts

Partnerschafts- oder Multistakeholder-Ansätze sind nichts vollkommen Neues. Bereits 1919 wurde mit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) – u. a. als Antwort auf das Schreckgespenst eines drohenden Weltkommunismus – eine korporatistische Multistakeholder-Institution geschaffen, in der neben den Regierungen auch die Arbeitgeber und Gewerkschaften Sitz und Stimmrecht haben.

Und auch die Vereinten Nationen waren von Anfang an keine reine Regierungsveranstaltung. Schon bei der Gründungskonferenz in San Francisco 1945 waren Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, hauptsächlich aus den USA, vertreten. Unter dem Namen ABLE (Agriculture, Business, Labour, Education) bildeten Repräsentanten verschiedener US-amerikanischer Interessengruppen dort eine Koalition (heute würde man es Multistakeholder-Initiative nennen), die aktiv auf die Formulierung der UN-Charta Einfluss nahm.¹⁸ Dies betraf insbesondere Artikel 71, der die Konsultativbeziehungen zwischen ECOSOC und NGOs regelt.

Internationale Interessenverbände der Wirtschaft haben, klassifiziert als NGOs, seit Bestehen der Weltorganisation formale Beteiligungsrechte. Die Internationale Handelskammer (International Chamber of Commerce, ICC) erhielt als eine der ersten NGOs bereits 1946 Konsultativstatus bei den Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitgeberorganisation (International Organization of Employers, IOE) folgte ein Jahr später. Dagegen hatten einzelne Unternehmen bis zum Jahr 2000 keine formalen Partizipationsmöglichkeiten in UN-Gremien.

¹⁷ Vgl. *United Nations – General Assembly, We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations (Cardoso-Panel)* in seinem Report (2004), Pkt. 68.

¹⁸ Vgl. dazu Seary (1996), S. 26.

Wendepunkt Rio 1992

Einen entscheidenden Wendepunkt in den Beziehungen zwischen UN, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bildete die Rio-Konferenz 1992. Sie fand zu einem Zeitpunkt statt, an dem die traditionelle Rolle des Staates mit seiner starken Steuerungs- und Verteilungsfunktion zunehmend in Frage gestellt wurde. Zum einen hatte der Ideologiewechsel der Reagan/Thatcher-Ära mit seiner Hinwendung zum Primat der freien Marktwirtschaft in vielen Ländern seine Spuren hinterlassen, zum anderen waren kurz zuvor die osteuropäischen Zentralverwaltungswirtschaften zusammengebrochen. In diesem weltpolitischen Klima verabschiedeten die Regierungen mit der Agenda 21 ein Aktionsprogramm, das sich in einem Hauptteil ausschließlich der Stärkung wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, der sog. Major Groups, widmet. Im Kapitel 30 befasst es sich unter der Überschrift „Stärkung der Rolle der Privatwirtschaft“ ausdrücklich mit dem positiven Beitrag der Wirtschaft im Entwicklungsprozess und fordert:

„Die Regierungen und die Privatwirtschaft einschließlich transnationaler Unternehmen sollen Partnerschaften stärken, um die Prinzipien und Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen.“¹⁹

Die Agenda 21 zeichnete damit bereits die Richtung vor, in die sich der Diskurs über die Rolle der Wirtschaft in den Vereinten Nationen seitdem entwickelte. In den folgenden Jahren gewannen Multistakeholder-Ansätze zunehmend an Bedeutung, insbesondere in der Arbeit der CSD.

Mit dem Amtsantritt Kofi Annans als Generalsekretär der Vereinten Nationen im Januar 1997 erhielt dieser Trend einen zusätzlichen Schub, nicht zuletzt durch seine Initiative für den Global Compact zwischen UN und Wirtschaft, die er im Januar 1999 beim Weltwirtschaftsforum in Davos präsentierte. Es wäre allerdings falsch, die zunehmende Integration von Wirtschaftsvertretern und ihren Interessen in die Arbeit der Vereinten Nationen ausschließlich mit der Person des Generalsekretärs zu verbinden. Auch auf zwischenstaatlicher Ebene wurden Partnerschaften mit der Wirtschaft aktiv befördert.

¹⁹ Agenda 21, Kapitel 30, Pkt. 7 (UN Doc. A/CONF.151/26 (Band III), 30.7).

Monterrey und Johannesburg 2002

Bei den Vorbereitungen auf die Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung 2002 wurde der Privatsektor von Anfang an konsequent einbezogen. Neben den traditionellen Partizipationsmöglichkeiten für NGOs räumten die Regierungen im selben Umfang auch Vertretern der Wirtschaft weitgehende Beteiligungsrechte ein. Erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen erhielten dabei nicht nur Wirtschaftsverbände, sondern auch einzelne Unternehmen die Möglichkeit der Akkreditierung. Neben zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem Third World Network, Oxfam oder Actionaid konnten damit auch Konzerne wie Cisco Systems oder die Deutsche Bank an den Verhandlungen teilnehmen. Mit dieser Entscheidung wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der die formalen Beteiligungsregeln für NGOs faktisch unterließ.

Der Trend setzte sich beim Johannesburg-Gipfel über nachhaltige Entwicklung (WSSD) im September 2002 fort. Dort bildeten mehrere hundert Partnerschaftsinitiativen öffentlicher und privater Akteure die sogenannten „Type-2-Outcomes“, einen integralen Bestandteil des offiziellen Prozesses.²⁰ Das Spektrum reichte von einem holländischen Projekt zum Aufpolieren europäischer Second-Hand-Fahrräder für den Verkauf in Afrika bis zur weltumspannenden Initiative eines US-Unternehmens zur gesundheitsfördernden Anreicherung von Mehl mit Eisen. Zahlreiche NGOs kritisierten in Johannesburg, dass es sich bei vielen dieser Partnerschaften um ‘greenwash’-Initiativen handelte – Nachhaltigkeitsprojekte, die vor allem in den PR-Abteilungen der Unternehmen formuliert wurden.²¹

Für Jonathan Lash, den Präsidenten des World Resources Institute, markieren sie dagegen den Beginn einer neuen Epoche in der Regelung globaler Probleme:

„Man wird sich an diesen Gipfel nicht wegen der Verträge, Verpflichtungen oder Deklarationen erinnern, die er hervorbrachte, sondern wegen der ersten Regungen einer neuen Art und Weise, die globalen Gemeingüter zu regeln, den Anfängen eines Wechsels vom steifen förmlichen Walzer traditioneller Diplomatie hin zum jazzigeren Tanz improvisierter lösungsorientierter Partnerschaften, die nichtstaatliche Organisationen, bereitwillige Regierungen und andere Stakeholder einschließen können.“²²

²⁰ Im Vorbereitungsprozess zu Johannesburg wurde zwischen den offiziellen zwischenstaatlichen Ergebnissen des Gipfels, d. h. der Abschlussdeklaration und dem Umsetzungsprogramm („Type 1“), und den Partnerschaftsinitiativen („Type 2“) unterschieden.

²¹ Vgl. die differenzierte Analyse der Type-2-Partnerschaften von *Pattberg et. al. (Hrsg.) (2012)*.

²² *World Resources Institute (2002): WRI expresses disappointment over many WSSD outcomes. Washington, D. C. (WRI news release, 4 September 2002).*

Wachsende Wirtschaftspräsenz im Menschenrechtsbereich der UN

Der Trend zur stärkeren Einbeziehung von Unternehmen und ihren Interessengruppen blieb nicht auf den Umwelt- und Entwicklungsbereich der Vereinten Nationen beschränkt. Auch im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen ist eine wachsende Wirtschaftspräsenz festzustellen. Ausschlaggebend war die Entscheidung der UN-Menschenrechtskommission im Jahr 2005, den Vorschlag für verbindliche „Normen für die Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf Menschenrechte“ (*Norms on the Responsibilities of Transnational and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*)²³ faktisch zu beerdigen und statt dessen den UN-Generalsekretär aufzufordern, einen Sonderbeauftragten zu diesem Thema einzusetzen.²⁴

Kofi Annan ernannte daraufhin seinen langjährigen Vertrauten John Ruggie zum Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte. Ruggie war von 1997 bis 2001 Beigeordneter Generalsekretär für strategische Planung unter UN-Generalsekretär Kofi Annan. Er gilt als geistiger Vater des Global Compact und Verfechter eines Konzepts von global governance, das auf Kooperation mit der Wirtschaft statt auf ihre globale Regulierung setzt. Die Berufung Ruggies war damit auch eine politische Weichenstellung. Ruggie stand in seiner insgesamt sechsjährigen Amtszeit in engem Kontakt zu Vertreter/innen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft und führte mit ihnen rund 50 internationale Konsultationen durch.²⁵ Ergebnis dieses Prozesses waren die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die der Menschenrechtsrat am 16. Juni 2011 einstimmig verabschiedete.²⁶ In seiner Resolution betonte der Menschenrechtsrat „the importance of multi-stakeholder dialogue and analysis to maintain and build on the results achieved to date and to inform further deliberations of the Human Rights Council on business and human rights.“²⁷

Diese Haltung wurde vom US-Delegierten bekräftigt, dessen Stellungnahme die generelle Haltung der USA auch über den Menschenrechtsbereich hinaus verdeutlicht: „As we seek to implement the Guiding Principles, we want to stress the importance we attach to the multi-stakeholder process in general, and specific processes dealing with business and human rights. We believe that cooperation and coordination with other international bodies and the dialogue with

²³ Vgl. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 vom 26. August 2003.

²⁴ Vgl. UN Doc. E/CN.4/RES/2005/69 vom 20. April 2005.

²⁵ Vgl. Martens (2014), S. 11 ff.

²⁶ Vgl. UN Doc. A/HRC/RES/17/4 vom 16. Juni 2011.

²⁷ Ebd., Pkt. 5.

relevant actors will continue to be a key part of the success of the mandate (...).²⁸

Als Follow-up-Einrichtung zu den Leitprinzipien schuf der Menschenrechtsrat das UN-Forum zu Wirtschaft und Menschenrechten, das seit 2012 jährlich für zwei Tage zusammentritt. Das Forum ist als Multistakeholder-Forum konzipiert und soll einem weiten Kreis staatlicher und nichtstaatlicher Akteure offen stehen. Der Menschenrechtsrat nennt explizit "(...) States, United Nations mechanisms, bodies and specialized agencies, funds and programmes, intergovernmental organizations, regional organizations and mechanisms in the field of human rights, national human rights institutions and other relevant bodies, transnational corporations and other business enterprises, business associations, labour unions, academics and experts in the field of business and human rights, representatives of indigenous peoples and non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council; the Forum shall also be open to other non-governmental organizations whose aims and purposes are in conformity with the spirit, purposes and principles of the Charter of the United Nations, including affected individuals and groups (...)."²⁹

Das Forum stieß auf beachtliches Interesse – trotz (oder vielleicht wegen) seines Charakters als reines Dialogforum ohne Entscheidungsbefugnis. Für das zweite Forum im Dezember 2013 waren rund 1.500 Teilnehmer/innen registriert.³⁰ Neben vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen waren auch 160 Vertreter/innen transnationaler Unternehmen registriert, darunter rund 50 von Öl- und Bergbaukonzernen (z. B. AngloGold Ashanti, BP, Chevron, Rio Tinto, Shell, Total, Vale) sowie über 50 von Wirtschafts- und Industrieverbänden.

²⁸ General Statement by Daniel Baer, Deputy Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor, June 16, 2011 (www.humanrights.gov/2011/06/16/businesses-and-transnational-corporations-have-a-responsibility-to-respect-human-rights/).

²⁹ UN Doc. A/HRC/RES/17/4 vom 16. Juni 2011, Pkt. 13.

³⁰ Vgl. UN Doc. A/HRC/FBHR/2013/4 vom 15. April 2014.

III. Stakeholder-Partnerschaften als Hoffnungsträger im Post-2015-Prozess

Mit dem Vorbereitungsprozess für die Post-2015-Agenda der Vereinten Nationen erreichten die Diskussionen über Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren eine neue Qualität. Waren sie bis dahin meist Teil der Auseinandersetzungen über Beteiligungsverfahren und Governance-Prozesse, rückten sie nun ins Zentrum der inhaltlichen Auseinandersetzung.

Der Bericht des Hochrangigen Panels zur Post-2015-Agenda

Symptomatisch ist der Bericht des Hochrangigen Panels zur Post-2015-Agenda (High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda). Das Panel war im Juli 2012 von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ins Leben gerufen worden.³¹ Es veröffentlichte seinen Abschlussbericht im Mai 2013 unter dem programmatischen Titel "A New Global Partnership." Der Begriff der Partnerschaft(en) zieht sich als Leitmotiv durch den gesamten Bericht. Als einen von fünf "transformative shifts" fordert das Panel "Forging a new global partnership." Es erläutert: "We live in an age when global problems can best be solved by thousands, even millions, of people working together. These partnerships can guide the way to meeting targets and ensuring that programmes are effective on the ground. Such groups are sometimes called 'multi-stakeholder partnerships'. They bring together governments (local, city, national), experts, CSOs, businesses, philanthropists, universities and others, to work on a single theme. These partnerships are powerful because each partner comes to the table with direct knowledge and strong evidence, based on thorough research. This enables them to innovate, to advocate convincingly for good policies, and thus to secure funding."³²

³¹ Das Panel wurde geleitet von der liberianischen Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf, dem indonesischen Präsidenten Susilo Bambang Yudhoyono und dem britischen Premierminister David Cameron. Unter den 27 Mitgliedern des Panels war auch Alt-Bundespräsident Horst Köhler.

³² Vgl. *High-Level Panel of Eminent Persons on the post-2015 Development Agenda* (2013), S. 22.

Ban Ki-moons Initiative für eine Partnership Facility im UN-Sekretariat

Die Hoffnung in globale Partnerschaften spiegelt sich auch in den Berichten und Aktivitäten des UN-Generalsekretärs wider. In den letzten Jahren hat er eine Reihe von Multistakeholder-Partnerschaften ins Leben gerufen, die in globalen Problembereichen Lösungen fördern sollten, die auf zwischenstaatlicher Ebene scheinbar nicht möglich sind. Dazu zählen unter anderem:

- Every Woman Every Child
- The Sustainable Energy for All initiative
- The Zero Hunger Challenge
- The Global Education First Initiative
- Scaling Up Nutrition

Mit diesen Initiativen will der Generalsekretär die Vereinten Nationen als relevanten Akteur bei der Bearbeitung zentraler Zukunftsfragen positionieren und zugleich zusätzliche finanzielle Ressourcen mobilisieren.

In der Aktionsagenda für seine zweite Amtsperiode nannte Ban Ki-moon im Januar 2012 als eine seiner Hauptprioritäten folgerichtig:

“Harnessing the Full Power of Partnership across the Range of UN Activities

1. Scale up UN capacity to engage in transformative multi-stakeholder partnerships with the private sector, civil society, philanthropists and academia across a broader range of issue areas by creating a new UN Partnership Facility, which will catalyse commitments and promote accountability.
2. Consolidate functions to create a coherent capacity for partnering consisting of the Global Compact and the UN Partnership Facility and coordinate system-wide partnership efforts.
3. Enhance UN capacity to engage with traditional and new constituencies using the full range of outreach tools, including social media.”³³

In seinem Report “A life of Dignity for All” ergänzte er im Juli 2013:

“Multi-stakeholder arrangements have proven successful because they expand on traditional partnerships by significantly increasing available resources, im-

³³ Vgl. The Secretary-General’s Five Year Action Agenda, 25 January 2012 (www.un.org/sg/priorities/enablers.shtml).

proving the effectiveness of their use and increasing policy and operational coherence. To build on those advantages, I have put forward a proposal to Member States for a new United Nations Partnership Facility, which would aim to enhance the Organization's ability to facilitate delivery at scale at both the global and country levels."³⁴

Ban Ki-moons Vorgänger hatte bereits in seiner Reforminitiative vom September 2002 geplant, mit einem „Büro für Partnerschaften“ eine zentrale Anlaufstelle für die Kooperation zwischen Vereinten Nationen und Wirtschaft zu schaffen.³⁵ In das Büro sollten damals u. a. der Fonds der Vereinten Nationen für Globale Partnerschaften, der für die Verwaltung der Spenden privater Sponsoren zuständig ist, und das Sekretariat des Global Compact integriert werden. Dieser Plan scheiterte. Er wurde nun mit der Initiative zur Einrichtung der sogenannten *Partnership Facility* wiederbelebt.

Ban Ki-moons Plan stieß aber sowohl bei zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch bei Mitgliedstaaten auf Kritik und Misstrauen. Sie fürchteten, dass der UN-Generalsekretär mit Hilfe der Partnerschaftsinitiativen zunehmend an den zwischenstaatlichen Organen vorbeiregiert und die Risiken und Nebenwirkungen der verstärkten Kooperation mit privatwirtschaftlichen Akteuren zu wenig berücksichtigt.

Der fünfte Hauptausschuss der Generalversammlung verweigerte der Initiative 2013 die beantragten Mittel, das Projekt wurde somit – zumindest vorübergehend – auf Eis gelegt.

IV. Risiken und Nebenwirkungen der Partnerschaftseuphorie

Folgt man dem Diskurs, wie er in weiten Teilen der Vereinten Nationen geführt wird, ist der Partnerschaftsansatz ohne Alternative. Kooperationen, die Wirtschaftsvertreter und zuweilen auch NGOs einschließen, gelten als pragmatisch, lösungsorientiert, flexibel, effizient und unbürokratisch – allesamt Attribute, die man in Verbindung mit rein zwischenstaatlichen Projekten und Prozessen meist vergeblich sucht. Manch ein Wirtschaftsvertreter sprach angesichts der gewachsenen Bedeutung von Unternehmen in der Außenpolitik bereits von der „Öko-

³⁴ Vgl. UN Doc. A/68/202 vom 26. Juli 2013, Pkt. 69.

³⁵ Vgl. Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen. Bericht des Generalsekretärs (UN Doc. A/57/387 vom 9. September 2002), para. 142 ff.

nomisierung der internationalen Politik“ als „neuer Weltrealität“, die die globale Stabilität und die Akzeptanz internationaler Strategien und Prozesse erhöhe.³⁶

Das Weltwirtschaftsforum konstatierte bereits nach den Konferenzen von Monterrey und Johannesburg unter allen Beteiligten einen „neuen Konsens über die Unerlässlichkeit von Partnerschaften.“³⁷ Dabei übersieht es allerdings die wachsende Kritik von Seiten der NGOs und auch mancher Regierungsvertreter und UN-Mitarbeiter an diesem Ansatz.³⁸

Im Zentrum der Kritik steht die Befürchtung, dass unter dem Dach von Partnerschaftsinitiativen der Einfluss transnationaler Unternehmen und ihrer Interessenvertreter auf das Agenda-Setting und die konkreten politischen Entscheidungen der Regierungen wächst.³⁹

Wirtschaftsvertreter können die Partnerschaften nutzen, um sowohl kurzfristige ökonomische Eigeninteressen zu verfolgen als auch langfristig den politischen Diskurs auf internationaler Ebene in ihrem Sinne zu beeinflussen. Ihre Rezepte zur Lösung globaler Probleme sind jedoch zwangsläufig (und verständlicherweise) interessengeleitet. Sie zielen regelmäßig auf den Abbau von Handelshemmnissen, die Öffnung der Märkte, die Schaffung eines unternehmerfreundlichen Investitionsklimas und die Beseitigung derjenigen Formen staatlicher und zwischenstaatlicher Regulierung, die die Handlungsfreiheit der Wirtschaft beeinträchtigen.

Die bitteren Erfahrungen, die viele Entwicklungsländer mit den Folgen von Deregulierung, Liberalisierung und erzwungener Marktöffnung gemacht haben, zeigen jedoch, dass die einfache modernisierungstheoretische Gleichung „Was gut ist für die Wirtschaft, ist auch gut für die Gesellschaft“ nicht aufgeht. Soziale, ökologische und makroökonomische Ziele einer Gesellschaft und mikroökonomische Ziele der Unternehmen sind nicht automatisch deckungsgleich, gelegentlich widersprechen sie sich sogar. Zudem spiegelt sich das im Rahmen von Partnerschaftsprojekten zur Schau gestellte unternehmerische Verantwortungsbewusstsein häufig nicht im betrieblichen Alltag der Unternehmen wider. Kofi Annan hatte auf dieses Problem durchaus hingewiesen, als er zum Abschluss des Global Compact Leaders Summit 2004 forderte: „Die Wirtschaft muss sich davor zurückhalten, durch ihre Lobbyaktivitäten das wegzunehmen, was sie im Rahmen von verantwortlicher Unternehmensführung und Philantropie anbietet.“⁴⁰

³⁶ So Michael J. Inacker, der damalige Leiter des Bereichs Politik und Außenbeziehungen der DaimlerChrysler AG (vgl. *Inacker* (2004)).

³⁷ Vgl. *World Economic Forum* (2004).

³⁸ Vgl. ausführlicher dazu *Martens* (2007) und (2014) und *Pingeot* (2014).

³⁹ Vgl. *Rizvi* (2004).

⁴⁰ Vgl. UN Press Release SG/SM/9387 vom 24. Juni 2004.

Ein weiteres Problem des Partnerschaftsbooms liegt in der Proliferation unzähliger eigenständiger Initiativen und der Gründung immer neuer „Satelliten-Fonds“ außerhalb des UN-Systems. Dies kann zu Insellösungen führen, die voneinander abgekoppelt sind, und damit nicht nur zur institutionellen Schwächung der Vereinten Nationen beitragen, sondern auch sektorübergreifende Entwicklungsstrategien behindern.

Einige Partnerschaftsmodelle sind aber auch unter Demokratieaspekten problematisch. Denn mit ihnen erhalten private Geldgeber die Mitentscheidungsgehalt über die Prioritäten internationaler Politik und die Verwendung (zumindest teilweise) öffentlicher Gelder. Beispiel dafür sind die globalen Gesundheitsfonds, in denen u. a. die Gates-Foundation als Hauptsponsor über erheblichen Einfluss verfügt.

Ein Argument der Partnerschaftsbefürworter lautet, dass derartige Initiativen komplementär zu zwischenstaatlichen Prozessen wären und diese nicht ersetzen. In der Praxis ist aber diese Komplementarität keineswegs sichergestellt. Im Gegenteil: Die US-Regierung propagierte beispielsweise im Vorfeld des Johannesburg-Gipfels die freiwilligen Typ-2-Initiativen ausdrücklich nicht als Ergänzung, sondern als Ersatz für die als ineffektiv angesehenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Ähnliches zeichnet sich in der Diskussionen über die Post-2015-Agenda ab.

Eine wesentlich grundsätzlichere Kritik bezieht sich schließlich auf das Rollenverständnis, das dem Partnerschaftsansatz zu Grunde liegt. Der Begriff der Partnerschaft zur Charakterisierung der Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ist problematisch, denn er suggeriert gleiche Augenhöhe zwischen den Beteiligten und einen ebenbürtigen Status der Akteure.

Mit dem Begriff der Partnerschaft werden die politische und völkerrechtliche Sonderstellung staatlicher Institutionen und ihre (demokratische) Legitimation relativiert. Die Verwendung von Begriffen wie Partnerschaft ist daher keine bloße Stilfrage, sondern hat eminent politische Bedeutung. Sie wertet implizit die Rolle der Regierungen und zwischenstaatlichen Organisationen ab und den (politischen) Status privater Akteure, insbesondere der an diesen Kooperationsmodellen beteiligten Unternehmen, auf.

V. Resümee

Was angesichts der wildwüchsigen Ausbreitung des Partnerschaftskonzepts in allen Bereichen des UN-Systems bislang zu kurz gekommen ist, ist eine systematische Analyse der Folgen dieses Wandels für die Identität und Legitimation der Weltorganisation. Der UN-Generalsekretär erwartet sich offensichtlich vom demonstrativen Schulterchluss mit mächtigen Repräsentanten der Wirtschaft einen Zugewinn an politischer Unterstützung – nicht zuletzt aus den USA. Die Vereinten Nationen setzen durch eine allzu große Nähe zu Interessenvertretern der Wirtschaft aber gegenüber der Öffentlichkeit auch ihr höchstes Gut aufs Spiel, nämlich ihre Reputation und moralische Autorität.

Dringend erforderlich wäre daher zunächst eine umfassende unabhängige Evaluierung der Partnerschaftsmodelle auf multilateraler Ebene. Dabei wäre unter anderem zu prüfen, welchen Einfluss privatwirtschaftliche Akteure auf die Problemanalyse, die politische Prioritätensetzung und die Finanzierung von UN-Aktivitäten haben. Außerdem wäre zu prüfen, welchen Beitrag die Partnerschaftsprojekte tatsächlich zur Verwirklichung der Ziele der UN, insbesondere der zukünftigen SDGs, leisten können.

Gleichzeitig sollte, ganz im Sinne der von der Generalversammlung eingeforderten Transparenz und Rechenschaftspflicht der „Partnerschaften“, untersucht werden, welches Ausmaß der Einfluss einzelner Wirtschaftsakteure auf den Diskurs und die politische Meinungsbildung innerhalb der Vereinten Nationen inzwischen erreicht hat. Dies gilt beispielsweise für die Internationale Handelskammer, das Weltwirtschaftsforum und auch die Bill & Melinda Gates-Foundation.

Letztlich geht es um die Frage, inwieweit die Informalisierung multilateraler Willensbildungsprozesse im Zuge öffentlich-privater Partnerschaftsansätze und Politiknetzwerke die Entscheidungsmacht und den Einfluss demokratisch legitimierter Institutionen, insbesondere der Regierungen und nationalen Parlamente, einschränkt, und damit die mühsame Herausbildung demokratischer Entscheidungsstrukturen auf globaler Ebene nicht fördert, sondern sogar gefährdet.

Literatur

Adams, Barbara/Pingeot, Lou (2013): Strengthening Public Participation at the United Nations for Sustainable Development: Dialogue, Debate, Dissent, Deliberation. Study for UN DESA/DSD Major Groups Programme. New York.

High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda (2013): A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. New York: United Nations.

Inacker, Michael J. (2004): Außenpolitik durch Unternehmen? Die Ökonomisierung der internationalen Politik. In: Internationale Politik Vol. 59/Nr. 5 (Mai), S. 90 ff.

Martens, Jens (2014): Corporate Influence on the Business and Human Rights Agenda of the United Nations. Aachen/Berlin/Bonn/New York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/Misereor.

Martens, Jens (2007): Multistakeholder Partnerships – Future Models of Multilateralism? Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Martens, Jens (2004): Globale „Partnerschaften“ und Politiknetzwerke – Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für “Big Business”? In: Zeitschrift Vereinte Nationen, Vol 52, Nr. 4.

Messner, Dirk (2001): Weltkonferenzen und Global Governance: Anmerkungen zum radikalen Wandel vom Nationalstaatensystem zur Global Governance-Epoche. In: Thomas Fues/Brigitte I. Hamm: Die Weltkonferenzen der 90er Jahre: Baustellen für Global Governance. Bonn: J.H.W. Dietz, S. 13 ff.

Pattberg, Philipp/Biermann, Frank/Chan, Sander/Mert, Aysem (Hrsg.) (2012): Public-Private Partnerships For Sustainable Development. Emergence, Influence and Legitimacy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Paul, James (2003): The Arria Formula. New York: Global Policy Forum (www.globalpolicy.org/security/mtgsetc/arria.htm).

Pingeot, Lou (2014): Corporate Influence in the Post-2015 process. Aachen/Berlin/Bonn/New York: Brot für die Welt/Global Policy Forum/Misereor.

Reinicke, Wolfgang H./Deng, Francis M. (2000): *Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance.* Ottawa: International Development Research Council.

Richter, Judith (2003): 'We the Peoples' or 'We the Corporations'? Critical reflections on UN-business 'partnerships'. Genf: IBFAN/GIFA.

Rizvi, Haider (2004): *UN Pact with Business Lacks Accountability.* New York: IPS (24. Juni).

Seary, Bill (1996): *The Early History: From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference.* In: Peter Willetts (Hrsg.): "The Conscience of the World". *The influence of Non-Governmental Organisations in the UN System.* Washington, D. C.: The Brookings Institution, S. 15 ff.

United Nations Economic and Social Council (2013): *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as of 1. September 2013.* New York (UN Doc. E/2013/INF/6 vom 4. Oktober 2013).

United Nations General Assembly (2012): *The Future We Want.* New York: UN (UN Doc. A/RES/66/288 vom 11. September 2012).

United Nations General Assembly (2005): *2005 World Summit Outcome.* New York: UN (UN Doc. A/RES/60/1 vom 16. September 2005).

United Nations General Assembly (2004): *We the peoples: civil society, the United Nations and global governance. Report of the Panel of Eminent Persons on the United Nations-Civil Society Relations,*" (UN Doc. A/58/817 vom 11. Juni 2004) [Cardoso Panel].

United Nations Secretary General (2004): *Report of the Secretary General on the implementation of the Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations.* New York: UN (UN Doc. A/59/354 vom 13. September 2004).

United Nations Secretary General (2004): *Addressing Business Leaders at Global Compact Summit, Secretary General Says Experience Shows That Voluntary Initiatives 'Can and Do Work'.* New York: UN (Press Release SG/SM/9387 vom 24. Juni 2004).

United Nations Secretary General (1999): Address of Secretary-General Kofi Annan to the World Economic Forum in Davos, Switzerland, on 31 January 1999 (Press Release SG/SM/6881 vom 1. Februar 1999).

Utting, Peter (2000): UN-Business Partnerships: Whose Agenda Counts? Genf: UNRISD.

Volger, Helmut (2005): Mehr Partizipation nicht erwünscht. Der Bericht des Cardoso-Panels über die Reform der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft. In: Vereinte Nationen Nr. 1/2005, S. 12 ff.

World Economic Forum (2010): Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World – Report of the Global Redesign Initiative. Genf (http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRI_EverybodysBusiness_Report_2010.pdf).

World Economic Forum (2004): UN Financing for Development Follow-up Process. An Agenda for Public-Private Cooperation (www.un.org/esa/ffd/0504-flyer-wef-ffd.pdf).

Zammit, Ann (2003): Development at Risk. Rethinking UN-Business Partnerships. Genf: South Centre, UNRISD.

Die Rolle des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) im UN-Menschenrechtsschutz – Entwicklungen, Probleme und Perspektiven¹

*Wolfgang S. Heinz
Zine Homburger*

Die Arbeit im UN-Menschenrechtsschutz wird in UN-Organen wie dem Menschenrechtsrat (er beruft mehr als 60 Experten(-organe) und berichtet dem 3. Hauptausschuss der UN-Generalversammlung) und durch das Hochkommissariat für Menschenrechte², einem Teil des UN-Sekretariats, geleistet. Andere Organe und Sonderorganisationen sind ebenfalls mit Menschenrechtsfragen direkt und indirekt befasst.

Die Staaten haben den Menschenrechtsgremien und -expert/inn/en keine Möglichkeit zu Zwangsmaßnahmen – wie dem UN-Sicherheitsrat³ – eingeräumt. Beschwerden von Betroffenen können auch nicht durch ein Gericht rechtsverbindlich entschieden werden wie beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.⁴ Menschenrechtsrat und Expertengremien sprechen Empfehlungen aus. Gleichwohl können diese Einfluss auf die innenpolitische Situation im betroffenen Land haben und für den Dialog zwischen Staaten und die Medienberichterstattung sehr wichtig sein. Denn es werden kritische, belegbare Informationen vorgelegt, die nicht einfach als ungeprüfte Medienberichte oder politisch motivierte Information zurückgewiesen werden können. Und Menschenrechtsarbeit hat ja zentral mit glaubwürdiger und ernst zu nehmender Information zu tun (erinnert sei hier an die jüngste Medienberichterstattung zu den Konflikten in Israel/Palästina und in der Ukraine).

Der Menschenrechtsschutz soll nach der UN-Charta auf der Basis der Zusammenarbeit zwischen den Staaten erfolgen (Art. 1, 55 und 56 UN-Charta).⁵ Artikel

¹ Der vorliegende Text gibt die persönliche Ansicht der Autoren wieder.

² Im Folgenden auch Hochkommissariat und OHCHR.

³ Gute Informationen zu dessen Arbeit bietet die NGO Security Council Report: www.securitycouncilreport.org (Zugang zu allen Internet Dokumenten: 30.08.2014).

⁴ Die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zu Ruanda und Ex-Jugoslawien sowie der Internationale Strafgerichtshof sind ein anderes Thema (internationale Strafgerichtsbarkeit).

⁵ UN-Charta: „Artikel 1. Die Ziele der Vereinten Nationen sind: 1. Den Weltfrieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten und zu diesem Zweck: wirksame

2 Abs. 7 erwähnt aber auch die Staatenpflicht, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Mitgliedstaates einzumischen, ein Grundsatzargument, das viele Jahre zur Abwehr von Menschenrechtskritik diente. Es wurde 1993 mit der Schlusserklärung der Weltmensenrechtskonferenz in Wien weitgehend obsolet, weil es darin heißt, dass der Einsatz für Menschenrechte ein Anliegen der internationalen Gemeinschaft ist.⁶ Gleichwohl kommt es immer wieder zu der Forderung nach Nichteinmischung, wenn sich einzelne Staaten wegen Menschenrechtsverletzungen zu stark kritisiert fühlen. Diskussionen zu Menschenrechten finden überwiegend öffentlich statt und berühren damit die politische Sensibilität vieler Staaten, die nicht als Menschenrechtsverletzer an den Pranger gestellt werden wollen. Eine wichtige Rolle bei öffentlichen Stellungnahmen und Kritik an Menschenrechtsverletzungen spielt dabei das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte.

Der Fokus dieses Beitrages liegt nicht darauf, in das System des UN-Menschenrechtsschutzes einzuführen⁷, sondern er liegt vielmehr auf der Arbeit des Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR). Nach einer kurzen (1) Einführung in die Gründung, Aufgaben und Struktur des Hochkommissariats wird den politisch interessanten Fragen nachgegangen, (2) welche Rolle das OHCHR gegenüber dem UN-Menschenrechtsrat spielt, (3) welche Erfahrungen bei der Einrichtung von Feldmissionen in ausgewählten Ländern zu verzeichnen sind, und (4) wie sich die politische Unabhängigkeit des OHCHR bewerten lässt. Abschließend werden (5) Schlussfolgerungen präsentiert. Im Anhang werden als Hintergrundinformation einige zentrale Themen aus dem Managementplan des Hochkommissariats für die Jahre 2014–17 genannt.

Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, um Bedrohungen des Friedens vorzubeugen und sie zu beseitigen und um Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken, sowie durch friedliche Mittel und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts die Ordnung und Regelung internationaler Streitfälle oder solcher Situationen zu erzielen, die zu einem Friedensbruch führen könnten; 2. Freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, gegründet auf die Achtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, sowie entsprechende andere Maßnahmen zu ergreifen, um den Weltfrieden zu festigen; 3. Internationale Zusammenarbeit zu erzielen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen; ...“ (Hervorhebung der Vf.).

⁶ Im Original: „Die Förderung und der Schutz aller Menschenrechte und Grundfreiheiten hat als prioritäre Zielsetzung der Vereinten Nationen im Sinne ihrer Zwecke und Grundsätze, vor allem der internationalen Zusammenarbeit, zu gelten“, zitiert nach dem Abdruck der Abschlusserklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993, Ziff. 4, in C. Tomuschat (Hrsg.), *Menschenrechte*, in: Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, Bonn (2002), S. 86.

⁷ Für einen kurzen Überblick siehe Heinz (2014), ausführlich: Hüfner/Sieberns/Weiß (2012), S. 19–275.

I. Gründung, Aufgaben und Struktur des Hochkommissariats

Das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte wurde 1993 gegründet. Seine Aufgaben wurden in der Resolution 48/141 der Generalversammlung bestimmt.⁸ Es soll u. a.

- alle Menschenrechte in allen Teilen der Welt fördern und schützen
- vorbeugende Maßnahmen gegen drohende Menschenrechtsverletzungen treffen
- in einen Dialog mit den Regierungen eintreten, um sie bei der Umsetzung zu unterstützen
- eine aktive Rolle dabei spielen, um Hindernisse bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu beseitigen
- technische Zusammenarbeit und Beratungsdienste anbieten,
- die internationale Zusammenarbeit fördern
- entsprechende Aufgaben innerhalb des UN-Systems koordinieren.

Das OHCHR trägt die Hauptverantwortung im UN-System für Menschenrechte unter der Leitung des UN-Generalsekretärs.

Das OHCHR ist Teil des UN-Sekretariats. Es hat 1.108 Mitarbeitende (Stand Dezember 2013). Von diesen sind 50% in der Hauptverwaltung in Genf, 48% im Einsatz in den Ländern, und 2% im Büro in New York tätig.⁹

An seiner Spitze standen bisher sechs Hochkommissarinnen und Hochkommissare (welche gleichzeitig die Position eines Untergeneralsekretärs inne hatten), José Ayala-Lasso (Ecuador, 1994–1997), Mary Robinson (Irland, 1997–2002)¹⁰, Sergio Vieira de Mello (Brasilien, 2002–2003), Bertrand Ramcharan (amtierender Hochkommissar in der Zwischenzeit)¹¹, Louise Arbour (Kanada, 2004–2008), Navanethem Pillay (Südafrika, 2008–2014)¹². Keine/r hat die zwei möglichen Amtszeiten – insgesamt 8 Jahre – zu Ende geführt oder führen können. Ab dem 1. September 2014 ist Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini (Jordanien) Hochkommissar.¹³ Stellvertretende Hochkommissarin ist Flavia Pansieri (Italien).

⁸ UN Doc. A/RES/48/141 vom 20. Dezember 1993. Zu den ersten Jahren des OHCHR siehe *Alston* (1997).

⁹ *OHCHR, Who we are*, <http://www.ohchr.org/en/aboutus/pages/whoweare.aspx>.

¹⁰ Siehe *Boyle* (2006), *Robinson* (2012).

¹¹ Siehe *Ramcharan* (2008), (2010), (2011).

¹² Siehe *Däubler-Gmelin* (2009), *Naidoo* (2010) und *Pillay* (2013).

¹³ Zu Kommentaren und Erwartungen an die Arbeit des neuen Hochkommissars siehe "Open Democracy": <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/new-high-commissioner-for-human-rights>.

Für die Leitung des OHCHR ist ein guter Kontakt mit dem UN-Generalsekretär von großer Bedeutung, sowohl um Menschenrechte zu einem Querschnittsthema für alle Arbeitsgebiete der Vereinten Nationen zu machen, als auch bei der Unterstützung besonders wichtiger Vorhaben gegenüber den Mitgliedstaaten. Eine besonders starke Unterstützung erhielt das OHCHR unter Generalsekretär Kofi Annan. Es erhielt einen Sitz in allen vier Exekutiv-Ausschüssen der Vereinten Nationen (Frieden und Sicherheit, Wirtschafts- und Sozialfragen, Entwicklung und humanitäre Fragen). Annan wirkte zum Beispiel erfolgreich auf die kubanische und pakistanische Regierung ein, damit diese ihre Ablehnung zur Gründung des UN-Menschenrechtsrats zurücknehmen (*Annan/Mousavizadeh* (2012), S. 145 ff.).

Die Hauptverwaltung des OHCHR ist in vier Abteilungen gegliedert:

- Forschung und Recht auf Entwicklung: Dieser Bereich betreibt thematische Recherchen, Mainstreaming der Menschenrechte innerhalb des UN-Systems, Politikentwicklung etc.
- Menschenrechtsverträge: Die Abteilung unterstützt die Arbeit der 10 Vertragsorgane der Menschenrechtsübereinkommen
- Feldmissionen und technische Zusammenarbeit
- Menschenrechtsrat und Sonderverfahren: Dieser Bereich unterstützt den Menschenrechtsrat, das Allgemeine Überprüfungsverfahren (engl. Abkürzung: UPR) und die Sonderverfahren.

Das Büro in New York dient der Repräsentation bei der Hauptverwaltung der Vereinten Nationen und unterstützt die Integration von Menschenrechten in die Arbeit der dortigen Organe und Behörden. Es wird geleitet von Ivan Šimonović (Beigeordneter Generalsekretär).

Das OHCHR stellt den Staaten auch seine Hilfe durch Beratungsdienste und technische Zusammenarbeit zur Verfügung, um die Empfehlungen des Menschenrechtsrats umzusetzen.¹⁴

Es unterstützt 884 Menschenrechtsbeauftragte, die in 15 Friedensmissionen beschäftigt sind, und 18 Menschenrechtsberater/innen, die in UN-Länderteams arbeiten.

Es hat eine Präsenz in fast 60 Ländern im Rahmen von ständigen Länderbüros, Feldmissionen¹⁵ und Menschenrechtskomponenten. In den Feldmissionen werden eigenständige Büros in den jeweiligen Ländern oder Regionen eingerich-

¹⁴ Vgl. *OHCHR* (1996) und die Evaluierungsstudie *Flintermann/Zwamborn* (2003).

¹⁵ Vgl. *O'Flaherty* (2007), *Broecker* (2013).

tet; bei UN-Friedenmissionen wird gleichzeitig an das Hochkommissariat und die Leitung der Mission berichtet.¹⁶

Die Feldmissionen werden durch Übereinkommen zwischen dem Hochkommissariat und der jeweiligen Regierung eingerichtet. Ihre Aufgaben sind, je nach Vereinbarung, unter anderem die Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen, technische Kooperation, Unterstützung des Staates bei der Arbeit mit Menschenrechtsinstrumenten (für Beispiele, siehe unten, Abschnitt 3).

Das OHCHR selbst sieht folgende Hauptaufgaben (OHCHR 2014a, 22 ff.):

- “Monitoring”

Das OHCHR sammelt Informationen und überwacht Wahlen, Demonstrationen, Gerichtsverfahren und besucht Gefängnisse und Flüchtlingscamps. Vor allem die Erhebung von Fakten und das Sammeln von Informationen ist ein wichtiger Bereich seiner Arbeit. Verlässliche Informationen sind eine Grundvoraussetzung, um Menschenrechtsverletzungen ansprechen zu können. Hierfür bekommt es Informationen aus erster Hand von den Feldmissionen.

Es unterstützt auch Untersuchungskommissionen. 2013 waren dies die durch den Menschenrechtsrat eingerichteten Internationalen Untersuchungskommissionen zu Syrien, Libyen und Nordkorea und zwei durch die Hochkommissarin entsandte Missionen nach Mali und in die Zentralafrikanische Republik.

- “Providing technical cooperation and advisory services”

Das Hochkommissariat unterstützt Staaten im Aufbau von Kapazitäten zur Umsetzung von Menschenrechtsanforderungen. Dies ist eine Strategie, um Pflichten- und Rechtsträgern zu helfen.

- “Advocating for human rights and increasing human rights awareness”

Das Hochkommissariat wendet sich weltweit gegen Menschenrechtsverletzungen. Es identifiziert Menschenrechtsverletzungen und spricht diese öffentlich an. Ziel ist es, eine Änderung in der Politik der betreffenden Akteure zu erreichen. Hierfür wird meist der Dialog mit Staaten und anderen relevanten Akteuren genutzt.

- “Building partnerships”

¹⁶ OHCHR (2014a), 14.

Das Hochkommissariat wirkt auf eine enge Zusammenarbeit mit globalen, regionalen, nationalen und lokalen Akteuren hin, vor allem zwischen und mit den Mitgliedstaaten, den Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Gruppen.

Das UN-Hochkommissariat hat 2014/15 ein Budget von 173,5 Mio. US-Dollar, rund 3% des UN-Haushaltes. Es finanziert sich zu 40% aus dem regulären UN-Budget und zu 60% aus freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten und anderer Akteure. Im Jahr 2013 machten die freiwilligen Beiträge 121,2 Mio. US-Dollar aus. Unter den ersten 16 von 77 Finanziers sind 2013 alle westlichen Länder, UNDP und die EU. Auf Platz 17 folgen die Russische Föderation, auf 18 die Vereinigten Arabischen Emirate, auf 19 Marokko und auf 20 Saudi-Arabien.¹⁷

II. Zur Rolle des OHCHR im und gegenüber dem Menschenrechtsrat

Das OHCHR unterstützt die Mechanismen des Menschenrechtsrats durch das Bereitstellen von Informationen und Personal. Außerdem kann es durch sein Einwirken auf Mitgliedstaaten oder öffentliche Stellungnahmen auf die Themensetzung im Menschenrechtsrat einwirken. Die Folge können Resolutionen sein, die das Hochkommissariat mandatieren, dem Rat über die jeweiligen Themen zu berichten. So erhält es ein weites Mandat mit Beobachtungs- und Berichtsaufgaben. Dies wiederum stärkt seine Rolle, vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung eingeladen zu werden, um über bestimmte Themen zu berichten.

Die Erfolgchancen von Initiativen des OHCHR, die dazu beitragen, Menschenrechtsverletzungen in Ländern zu verringern und Täter zur Verantwortung zu ziehen, hängen in der Praxis natürlich von politischen Machtkonstellationen vor Ort und dem internationalen Kontext ab. Ziel ist es immer, Druck auf die internationale Gemeinschaft und (manchmal auch) den Sicherheitsrat auszuüben, nicht zuletzt auch über die Medien (*Nossel/Broecker (2013), 236f.*). Der Sicherheitsrat ist zwar kein Menschenrechtsorgan, befasst sich aber mit vielen Ländern, die gleichzeitig vom Menschenrechtsrat behandelt werden.¹⁸ Überdies verabschiedet er seit 1999 thematische Resolutionen zum Schutz von Zivilisten, Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten.

¹⁷ Alle Informationen nach: *OHCHR (2014b)*, 40–45. Im aktuellen Management Bericht wird von 44% regulärem Haushalt und 56% freiwilligen Zuwendungen gesprochen (*OHCHR (2014a)*, 14).

¹⁸ Überblick bei *Forsythe (2014)*, *Heinz/Litschke (2012)*.

Manche Menschenrechtsthemen werden im Laufe der Zeit immer mehr politisch aufgeladen diskutiert und führen tendenziell zu einer Lagerbildung/Blokierung innerhalb des Menschenrechtsrats. Hier können manchmal Fachseminare/Workshops mit eingeladenen Expertinnen und Experten dabei helfen, die Kontroverse wieder stärker auf eine Sachdiskussion zurückzuführen, auch wenn auf der Hand liegt, dass bei politisch aufgeladenen Themen nicht durch Expertenmeinungen eine einfache Lösung herbeigeführt werden kann. Dennoch können diese dazu beitragen, den Rückgriff auf besonders polemische Argumente für die betreffenden Akteure deutlich schwieriger zu machen. Workshops zu eher kontroversen Themen betrafen das Recht der Völker auf Frieden (2010)¹⁹, das Verbot der Anstachelung zu nationalistischem, rassistischem, oder religiösem Hass (Art. 19 und 20 des Zivilpaktes in Bezug auf Meinungsfreiheit; 2011)²⁰ und Religionsfreiheit (2012; Stichworte auch: Islamfeindlichkeit, Diffamierung von Religionen).²¹

Bei der Interaktion mit den Mitgliedern des Menschenrechtsrats und deren Unterstützung mit Informationen, ist das OHCHR sehr darauf bedacht, seine Objektivität zu wahren und nicht den Anschein zu erwecken, eine bestimmte Ländergruppe bevorzugt zu konsultieren. Denn dies kann sein Ziel gefährden, eine möglichst breite politische Unterstützung für eigene Anliegen zu bekommen. Zwei US-amerikanische Autoren kritisieren beispielsweise, dass das OHCHR nicht auf die US-Regierung in den Fällen Syrien, Elfenbeinküste und Libyen zugegangen sei, um zu kooperieren, diese Ländersituationen aufzunehmen. Man habe Verständnis dafür, dass das OHCHR Abstand von den Staaten halten wolle, aber sein "arms-length approach has the practical effect of preventing her from assisting to make the Council a more effective and objective body, which affects both the Council's credibility and her own" (*Nossel/Broecker* (2013), 237, 238).

Die Reaktionen auf Kritik des OHCHR seitens der betroffenen Länder fallen natürlich auch kritisch aus. Als Hochkommissarin Pillay am 18. Juni 2012 im Menschenrechtsrat Menschenrechtsverletzungen in Kanada, Kongo und Syrien ansprach, reagierten die Staatenvertreter dieser Länder verärgert. Pillay würde ihr Mandat nicht einhalten, d. h. darüber hinausgehen, und sei dabei selektiv und nicht objektiv. Interessant war auch Kanadas Reaktion: Der spezielle Kritik-

¹⁹ United Nations, Report of the Office of the High Commissioner on the outcome of the expert workshop on the right of peoples to peace, UN Doc. A/HRC/14/38 vom 17.03.2010.

²⁰ Vgl. <http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>.

²¹ World experts meet to discuss Freedom of Expression and Advocacy of Religious Hatred, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/WorldexpertsdiscussFreedomExpression.aspx>. Zur Diskussion im UN-Menschenrechtsrat zur Diffamierung von Religionen siehe *Kayaoglu* (2014), 74 ff.

punkt, Einschränkung der Demonstrationsfreiheit für Studenten in Quebec, erlaube es nicht, Kanada „in eine Reihe“ mit Syrien und dem Kongo zu stellen.²²

Der Verweis auf andere, sehr viel ernstere Ländersituationen wird von Regierungen häufig dazu benutzt, die Kritik am eigenen Land abzulehnen, mindestens aber dem OHCHR Selektivität vorzuwerfen. Hier wird indirekt behauptet, wenn man verschiedene Länder wegen Menschenrechtsverletzungen in einer Rede anspricht, würde eine Einstufung, ein Ranking, vorgenommen werden. Freilich gibt es bei den Vereinten Nationen kein Ranking bei Menschenrechtsverletzungen und damit auch keine Notwendigkeit, die Kritik an einem Land durch einen allgemeinen Vergleichsstandard rechtfertigen müssen (das ist häufiger ein Thema in westlichen Regierungs- und Medienkreisen). Entscheidend ist, ob mutmaßlich eine Menschenrechtsverletzung vorliegt oder nicht.

In ihrer letzten Rede vor dem Menschenrechtsrat am 10. Juni 2014²³ sprach Pillay u. a. über die Situation in Syrien, die Todesstrafe in den USA und dem Iran sowie über die Tendenz in einigen westeuropäischen Staaten zu einem zunehmendem politischen Diskurs mit rassistischem, immigrationsfeindlichen und gegenüber Religionen intoleranten Tenor.

Manche Regierungen versuchen ungebührlichen Einfluss auf das OHCHR zu nehmen und seine Autonomie in Frage zu stellen. Sie haben in der Vergangenheit versucht, ein solches Unterordnungsverhältnis zu konstruieren, sind damit aber bisher nicht erfolgreich gewesen.²⁴ Das Hochkommissariat wurde vor dem Menschenrechtsrat gegründet, ist Teil des UN-Sekretariats und muss nicht Aufträge oder Instruktionen des Menschenrechtsrats akzeptieren (ausführlich *Spohr* (2014), S 128 ff.).

Einige Länder, darunter Kuba, versuchen Kritik am OHCHR über die Zusammensetzung der Mitarbeitenden zu üben. Es geht um die Frage, ob ein zu hoher

²² Vgl. den instruktiven Bericht zu dieser Sitzung von der NGO International Service for Human Rights: <http://www.ishr.ch/news/states-defensive-against-high-commissioners-criticism>.

²³ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRC26.aspx>.

²⁴ *International Service for Human Rights*, States attempt to undermine High Commissioner's Independence, 27.09.2010; <http://www.ishr.ch/news/states-attempt-undermine-high-commissioners-independence>; *Rathgeber* 2013, 105.

Anteil aus westlichen Ländern kommt.²⁵ Das Hochkommissariat wird regelmäßig aufgefordert, über die Zusammensetzung seines Personals zu informieren. Die Zahlen für 2006 und 2011 sind:²⁶

	2006	2011
Afrika	11,1%	16,0%
Asien	11,9%	16,7%
Osteuropa	3,3%	7,5%
Lateinamerika und Karibik	9,6%	12,5%
Westliche und andere Ländergruppen	64,1%	47,3%

In seiner Arbeit zeigt das OHCHR immer häufiger den Willen, nicht auf eine Mandatierung des Menschenrechtsrats zu warten. Dabei baut es durch seine Stellungnahmen und Berichte Druck auf die Mitglieder des Menschenrechtsrats auf, auf Krisen schneller zu reagieren (*Nossel/Broecker (2013), 238 f.*).

Kaye ist zuzustimmen, wenn er folgende zentrale Aufgaben des OHCHR hervorhebt (*Kaye (2013), 254 ff.*). Es sollte

- Konfliktsituationen einschließlich der Menschenrechtslage bewerten und definieren
- den richtigen rechtlichen Rahmen bestimmen und dafür öffentlich eintreten
- mögliche Rechtsverletzungen und die hierfür Verantwortlichen identifizieren
- die Entwicklungen im größeren Zusammenhang von Geschichte, Recht und Politik einordnen
- die betroffene Regierung kritisieren und sie von einem Dialog mit den Vereinten Nationen überzeugen
- Empfehlungen zur weiteren Entwicklung an die Hauptakteure geben, einschließlich an private Gewalt anwendende Akteure – diese kommen offiziell im Menschenrechtsschutz kaum vor; anders ist dies im humanitären Völkerrecht (Begriff der Konfliktparteien) und
- mit diesen Themen in den Medien und der öffentlichen Diskussion pro-aktiv auftreten.

²⁵ UNGA, Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Resolution des UN-Menschenrechtsrats, eingebracht von Belarus, Bolivien, Djibouti, China, Ecuador, El Salvador, Kuba, Malediven, Staat Palästina, Russische Föderation, Venezuela, Sri Lanka, UN Doc. A/HRC/22/L.17 vom 15.03.2013.

²⁶ UNGA, Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Doc. A/HRC/19/24, S. 4, vom 26.01.2012.

III. Zu Erfolgchancen von Feldmissionen in eher schwierigen Ländern: China, Russische Föderation, Afghanistan, Sudan und Kolumbien

Das OHCHR bemüht sich, eine Präsenz auch in schwierigen Ländern aufzubauen. Zwar gibt es hierzu nur sehr begrenzte wissenschaftliche Literatur, aber einige Beispiele sollen kurz nachvollzogen werden.

China

Hochkommissarin Mary Robinson gelang es, einen Dialog über Menschenrechte mit China aufzubauen. Dies erreichte sie nach *Kleine-Ahlbrandt* (2013) durch einen Balanceakt zwischen der Kritik an der Menschenrechtslage in China und dem Angebot technischer Zusammenarbeit. Im Dialog waren häufige Besuche der Hochkommissarin und Treffen mit ranghohen Politikerinnen und Politikern wichtig (Robinson selbst berichtet hierzu: *Robinson* 2012, 219–227). Aktivitäten betrafen das Umerziehungs-/Arbeitslagersystem, Justiz, Polizei, Gefängnisverwaltung, Richter und Rechtsanwälte, Menschenrechtsbildung, akademische Einrichtungen und Behindertenrechte. Auch wurde ein Dialog etabliert, um China zur Ratifikation des Zivil- und Sozialpaktes zu bewegen.²⁷ Beim Sozialpakt war dies erfolgreich. Der Zivilpakt wurde zwar unterschrieben, aber bis heute nicht ratifiziert.

Im Rahmen der Kooperationsprojekte kam es zu Workshops und Seminaren. In welchem Umfang diese zu einer Weiterentwicklung des nationalen Rechts und der Praxis beitragen konnten, ist unklar.

Entscheidend für Fortschritte in der technischen Zusammenarbeit waren das Engagement der Hochkommissarin und der politische Wille der chinesischen Regierung. Während Robinson immer wieder nach China reiste, um die Umsetzung der Projekte zu fördern, kamen ihre Nachfolgerinnen seltener nach China und hatten größere Probleme mit der Umsetzung der Projekte. Auf der anderen Seite ging der politische Wille der Regierung mit der Zeit zurück (ebd, 280 f.).

Zudem schwächte die fehlende ständige Präsenz des OHCHR in Form eines Büros in Beijing die Kooperation. Die chinesische Regierung lehnte die Einrichtung eines solchen Büros ab, da es sonst den Anschein hätte, als erfolge eine Beobachtung der Menschenrechtslage in China. Es ging ihr schließlich nur um eine technische Zusammenarbeit. Unterschiedliche, klarer: teilweise entgegengesetzte, Ziele und Prioritäten auf beiden Seiten behinderten weiterreichende Fortschritte.

²⁷ *Kleine-Ahlbrandt* (2013), 271 ff. Auf diese Autorin stützen wir uns in diesem Abschnitt. Zur Rolle Chinas im Menschenrechtsrat siehe *Sceats/Shawn* (2012), S. 10 ff. und *Kinzelbach* (2013).

Als einen weiteren Hinderungsgrund für eine Kooperation nennt *Kleine-Ahlbrandt* die langsame, komplizierte Bürokratie sowohl auf Seiten der Vereinten Nationen als auch auf der chinesischen Seite. Knappe finanzielle Mittel beschränkten den Erfolg des OHCHR. Mit mehr administrativer und finanzieller Unterstützung hätte es bedeutendere und längere Projekte durchführen können (man muss wohl anmerken, vorausgesetzt es hätte sich der politische Wille bei der chinesischen Regierung hierfür mobilisieren lassen). Als Hauptfaktor für den geringen Erfolg des Programms nennt sie die restriktive Atmosphäre. Als 2005 mit der Vorbereitung der Olympischen Spiele 2008 begonnen wurde, verschärfte die Regierung die staatliche Kontrolle, Menschenrechtsverletzungen nahmen zu und die Haltung Chinas gegenüber der internationalen Gemeinschaft wurde defensiver. 2007 beendete China das Programm.

Russische Föderation

Auch in der Russischen Föderation war die Kooperation zwischen der Regierung und dem OHCHR nach *Moskalenko, Goldman und Fitzpatrick* (2013) durch ein Spannungsverhältnis zwischen Kritikfunktion und technischer Zusammenarbeit gekennzeichnet.

Anders als in China gelang es dem OHCHR, ein kleines Büro einzurichten. Es kann praktisch fast nur in der Menschenrechtsbildung tätig werden und keine Einzelfälle oder Fälle wie Massenverhaftungen bei Demonstrationen beobachten und untersuchen.²⁸

Der Umgang mit Einzelfällen durch das OHCHR in Russland ist nach *Moskalenko et al.* sehr problematisch. Die Betroffenen erhielten keine Mitteilung über den Eingang ihrer Beschwerden und würden nicht über die Ergebnisse der vertraulichen Konsultationen mit der russischen Regierung informiert. Hier sollte das OHCHR seine Arbeitsweise überdenken, sich seiner begrenzten Ressourcen bewusst werden und Einzelfälle an andere UN-Organe weiterleiten. Andernfalls müsste es für mehr Transparenz in seiner Arbeitsweise sorgen.

Auch wird vorgeschlagen, über ein stärkeres Mandat für das Büro zu verhandeln, so dass es zu einem stabilen Partner für die Zivilgesellschaft in Russland werden kann. Wenn dies nicht möglich sei, sollte es darauf hinarbeiten, das existierende Mandat kreativer auszulegen, um so die Arbeit von Menschenrechtsverteidiger/inn/en besser unterstützen zu können.

²⁸ *Moskalenko/Goldman/Fitzpatrick* (2013), 340. Auf diesen Beitrag stützen wir uns in diesem Abschnitt. Siehe auch: <http://www.ohchr.org/en/Countries/ENACARegion/Pages/RUSummary2010.aspx>.

Die russische Regierung hat den Zivilpakt einschließlich des 1. Zusatzprotokolls (Individualbeschwerdeverfahren) ratifiziert, jedoch viele Empfehlungen nicht umgesetzt. *Moskalenko et al.* schlagen vor, einen Monitoringmechanismus einzurichten, um die Implementierung der Entscheidungen von UN-Vertragsorganen zu überwachen.

Afghanistan und Sudan

Eine der größten Herausforderungen für die Arbeit des OHCHR in Afghanistan und dem Sudan waren nach *Samar*, der früheren UN-Sonderberichterstatteerin zu Sudan, die geringen finanziellen Ressourcen. Daher fanden die Feldmissionen in diesen Ländern meist im Rahmen von UN-Friedensmissionen und Unterstützungsoperationen statt. Somit fehlte es ihnen an Unabhängigkeit. Hinzu kam die mangelnde Kooperation und Koordination mit anderen UN-Organen, so dass es manchmal zu einer Doppelung von Aktivitäten kam (*Samar* (2013), 326 f.)

Nach *Samar* sollte sich die Arbeit des OHCHR mehr auf die Unterstützung von NGOs und nationale Menschenrechtsinstitutionen (National Human Rights Institutions, NHRIs) konzentrieren, damit diese ihr Mandat zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte besser erfüllen können. Wichtig dafür sei es, dass das OHCHR NGOs, NHRIs und Menschenrechtsverteidiger/inn/en nicht als Konkurrenten sieht, sondern deren Arbeit unterstützt. Es sollte Regierungen unter Druck setzen und Lobbying betreiben, um eine menschenrechtskonforme Politik zu erreichen. Hierfür wäre es wichtig, dass die Hochkommissarin öfter in den Sudan und nach Afghanistan reist, um sich mit hochrangigen Politikerinnen und Politikern zu treffen (Ebd., 328 f.).

Kolumbien

Nachdem eine – von NGOs bevorzugte – Stelle einer Sonderberichterstattung in der UN-Menschenrechtskommission kaum durchsetzbar war, kam es 1996 zur Einrichtung eines OHCHR-Büros (*Huhle* 1998, 213). Das Mandat dieser Feldmission umfasst u. a., Informationen zu Menschenrechtsverletzungen zusammenzustellen und einen jährlichen Bericht zur Menschenrechtslage zu veröffentlichen.

Zum Teil dank der Arbeit des OHCHR hat die kolumbianische Regierung politische und gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen, um gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen (*Rodriguez-Rescia* (2013), 386 f.). Das OHCHR leistete auch eine gute Öffentlichkeitsarbeit und machte der Zivilgesellschaft seine Materialien zugänglich. Das Büro war bei der Regierung nicht unumstrit-

ten, besonders unter Präsident Juan Manuel Santos, der 2013 seine Schließung ankündigte, zu der es aber dann nicht kam.²⁹

Nach *Rodriguez-Rescia* sollte das OHCHR in Kolumbien weiterhin technische Unterstützung für die Regierung leisten und bei der Entwicklung einer Menschenrechtspolitik und eines sozialen Dialogs mitwirken. Ein Friedensprozess hat zwischen der Regierung und der größten Guerillagruppe FARC³⁰ begonnen, aber schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen durch Regierung, Guerillagruppen und Paramilitärs halten an.

IV. Zur Frage der politischen Unabhängigkeit des OHCHR

Es gibt keine allgemein akzeptierte Methode, wie sich die Unabhängigkeit des OHCHR bewerten oder sogar auf einer Skala gewichten ließe. *Spoehr* verweist zu Recht darauf, dass es sein Mandat von der Generalversammlung erhalten hat (nicht vom Menschenrechtsrat) und dass diese ihm außerordentlich umfassende Kompetenzen verliehen hat. Auch wurde ihm kein Leitungsgremium, wie etwa beim UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge, in Form eines Exekutivausschusses zur Seite gestellt.³¹ Seine weit reichenden Aufgaben mit Blick auf die strategische Ausrichtung und Haushaltsplanung durch das Hochkommissariat selbst verleihen ihm gegenüber den Mitgliedstaaten organisationsrechtlich eine besonders unabhängige Stellung (*Spoehr* (2014), 240f.)

Unserer Auffassung nach könnten wichtige Elemente einer Bewertung sein, (1) öffentliche Stellungnahmen zu möglichst vielen Mitgliedstaaten (193) abzugeben, (2) sich auch zu Ländern und Themen zu äußern, zu denen sich keine Mehrheit im Rat aufgrund politischer Interessenlagen finden lässt, und (3) zu untersuchen, ob und wie das OHCHR zu einflussreichen Staaten wie den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats Stellung bezieht, wenn dort Menschenrechtsprobleme sichtbar werden.

Zum ersten Kriterium ist festzustellen, dass das OHCHR nicht unbedingt jedes Mitglied der Vereinten Nationen einmal in einem bestimmten Zeitraum anspricht: die Hochkommissarin oder ihre Stellvertreterin gaben zwischen Juni und Dezember 2013 46, zwischen Januar bis Juni 2014 53 Stellungnahmen her-

²⁹ *Inter Press Service*, Santos Says Colombia Doesn't Need U.N. Human Rights Office, 18.07.2013, <http://www.ipsnews.net/2013/07/santos-says-colombia-doesnt-need-u-n-human-rights-office/>.

³⁰ Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens (span. Abkürzung).

³¹ Mit gegenwärtig 94 Staaten als Mitgliedern; <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c89.html>.

aus. Dabei wurde eine große Zahl von Ländern behandelt³² und die Themen sind breit gefächert. In beiden Bereichen lässt sich keine Einseitigkeit mit Blick auf bestimmte Kategorien der Menschenrechte bei völliger Vernachlässigung anderer Kategorien oder von Ländern feststellen.

Zum zweiten Kriterium lässt sich festhalten, dass die Hochkommissarin wiederholt auch zu Situationen in Ländern Stellung bezogen hat, zu denen sich keine Mehrheit im Menschenrechtsrat für eine Resolution oder die Einsetzung von Sonderberichterstattenden finden ließ, darunter zum Iran, zu Kuba, zu einer Reihe von arabischen Ländern, und zu einigen ständige Mitgliedern des Sicherheitsrats.

Zum dritten Kriterium, Reaktion von ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, lässt sich zusammenfassen, dass eine öffentliche Kritik des OHCHR zu einer deutlichen Abwehr, mit Unterschieden in der Schärfe der Antwort, führte.

Von Seiten des OHCHR ist die Situation nicht einfach. Aus der Amtszeit von Hochkommissarin Louise Arbour gibt es einen Hinweis auf die Schwierigkeiten der Gleichbehandlung von Ländern. Sie verwies in einem Interview darauf, dass der Umgang mit einflussreichen Ländern wie der Russischen Föderation und der Volksrepublik China schwierig sei und sie gegenüber diesen Ländern eher mit persönlicher Ansprache als mit öffentlicher Kritik gearbeitet hätte.³³

Dies verweist einmal mehr auf das schwierige politische Umfeld, in dem das OHCHR gegenüber den Staaten strategisch zu handeln versucht. Kriterien wie tendenzielle Gleichbehandlung bei vergleichbaren Menschenrechtsproblemen, Erwartungen effektiv handeln zu können und reale Chancen auf Einfluss sind abzuwägen.

Dass Information und Bewertung des OHCHR und besonders der Hochkommissarin in der öffentlichen Diskussion auch zu Kritik führt, ist nicht erstaunlich, ebenso wenig, dass betroffene Regierungen sie in Frage stellen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass selbst ständige Mitglieder des Sicherheitsrats erkennbar polemisch oder zumindest uninteressiert auf Kritik durch die Hochkommissarin reagieren, obwohl sie selbst an anderen Ländern durchaus öffentlich Kritik an Menschenrechtsverletzungen äußern. Im Folgenden seien einige Beispiele genannt.

³² Recherche der Vf. im OHCHR System, HC's press releases: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>.

³³ Lynch, Colum, U.N. Human Rights Chief to Leave Post, Washington Post, 3.03.2008: "Arbour acknowledged that she has taken a more diplomatic approach to promoting human rights in places such as China and Russia, saying she has chosen a strategy of private engagement "that is likely to yield some positive results" over one that "would make me and a lot of others feel good." She said that as a U.N. official she is constrained by the reality of the organization's power centers, including China, Russia and the Group of 77, a bloc of more than 130 developing countries. In that context, she said, "naming and shaming is a loser's game."

China

2012 forderte die Hochkommissarin die chinesische Regierung dazu auf, tief verwurzelte Frustrationen in Tibet Ernst zu nehmen, die in verzweifelten Protestformen, darunter auch Selbstmorden, ihren Ausdruck gefunden hätten. Sie sei sehr besorgt über anhaltende Beschwerden zur Anwendung von Gewalt gegen Tibeter/innen, die fundamentale Menschenrechte wie Meinungs-, Versammlungs- und Religionsfreiheit wahrzunehmen versuchten. Sie verwies auch auf Fälle von Verschwundenen, Inhaftierung, unverhältnismäßigem Einsatz von Gewalt gegenüber friedlichen Demonstranten und auf die Einschränkung kultureller Rechte der Tibeter.³⁴ Das chinesische Außenministerium erklärte, es würde diese Stellungnahme der Hochkommissarin strikt ablehnen. Die Bevölkerung Tibets genosse Wirtschaftswachstum und soziale Stabilität, und ihre religiösen, politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte seien garantiert. Die Regierung hoffe, dass die Hochkommissarin eine objektive, faire und neutrale Haltung einnehmen und aufhören würde, öffentliche Erklärungen abzugeben, mit denen sie sich in die inneren Angelegenheiten Chinas einmische. Die Regierung lehne es ab, dass sich Regierungen, Organisationen oder Menschen in die inneren Angelegenheiten des Landes einmischten.³⁵

Im Juni 2014 empfahl Pillay der chinesischen Regierung, die Wahrheit über die Niederschlagung der Demonstrationen für Demokratie 1989 auf dem Tiananmenplatz öffentlich zu machen. Sie setzte sich auch für die Freilassung von Dutzenden von Demonstranten im Vorfeld des 25. Jahrestages der Ereignisse ein.³⁶ Auch hier war die chinesische Reaktion eher scharf. Der Sprecher des Außenministeriums, Hong Lei, warf Pillay eine „schwere Einmischung in innere Angelegenheiten“ Chinas vor. Die Stellungnahme widerspreche ihrem Mandat als UN-Menschenrechtskommissarin. Eine Untersuchung des Militäreinsatzes lehnte er ab: „Chinas Regierung hat schon lange seine Schlüsse über die politischen Unruhen Ende der 80er Jahre gezogen.“³⁷

³⁴ Pillay: China must urgently address deep-rooted frustrations with human rights in Tibetan areas, 2.11.2012; <http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12729&LangID=E>.

³⁵ China slams UN Tibet comments, 5.11.2012, http://english.gov.cn/2012-11/05/content_2258275.htm.

³⁶ UN rights Chief urges China tell truth on Tiananmen, Reuters, 3.06.2014; <http://mobile.reuters.com/article/unitedNations/idUSKBN0EE20E20140603>.

³⁷ Zitiert nach: China verhindert Gedenken an Massaker, Mittelbayerische Zeitung, 4.06.2014; <http://www.mittelbayerische.de/nachrichten/politik/artikel/china-verhindert-gedenken-an-massaker/1073368/china-verhindert-gedenken-an-massaker.html>.

Frankreich

In ihrer Eröffnungsrede auf der 15. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats 2010 drückte Hochkommissarin Pillay ihre Sorge über die französische Roma-Politik aus. Die Schließung von Roma-Camps in Frankreich und die Abschiebungen nach Bulgarien und Rumänien würde die Stigmatisierung der Roma und die extreme Armut, in der sie lebten, verschlimmern. Daher forderte sie europäische Staaten und insbesondere Frankreich auf, Gesetze zu erlassen, die ihre Marginalisierung beendeten.³⁸

Der Staatsminister für Europa, Pierre Lellouche, tat die Kritik als unfair ab. Er persönlich sei „es überdrüssig und habe es satt“, wenn er diese Argumente höre. Pillay solle die Sache genau betrachten und aufhören, dasjenige Land zu verurteilen, das die EU um Hilfe zu diesem Thema ersucht hätte.³⁹

Russische Föderation

Ein Bericht des Hochkommissariats über die Menschenrechtslage in der Ukraine von 2014 kritisierte, dass die Gesetzgebung Russlands im Widerspruch zur UN-Resolution A/68/262 auf der Krim angewandt würde. Insbesondere die Minderheitenrechte seien eingeschränkt. Aufgrund des russischen Gesetzes zur Auslandsfinanzierung von Nichtregierungsorganisationen würde auch die Arbeit von NGOs beschränkt werden.⁴⁰

Der russische Außenminister erwiderte auf den Bericht, dieser dämonisiere pro-russische Separatisten, die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen beginge aber die Übergangsregierung in Kiew. Der Bericht würde überdies an der Unabhängigkeit und Objektivität des OHCHR zweifeln lassen.⁴¹

Zu einem anderen Bericht des OHCHR von 2014 zur Lage in den von den Rebellen gehaltenen Gebieten der Ukraine erklärte das russische Außenministerium, dieser sei voreingenommen und politisiert.⁴²

³⁸ *OHCHR*, Human Rights Council 15th session, Opening Statement by Ms. Navanethem Pillay, United Nations high Commissioner for Human Rights, Geneva, 13.09.2010, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10319&LangID=e>.

³⁹ "I am personally sick and tired of this kind of argument", zitiert nach: French minister hits back at "unfair" Roma criticism, BBC, 13.09.2010, <http://www.bbc.com.uk/news/world-europe-11288162>.

⁴⁰ *OHCHR*, UN report documents "alarming" deterioration in human rights in eastern Ukraine, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14606&LangID=E>.

⁴¹ Reuters, Russia lambasts U.N. report on rights in Ukraine, <http://www.reuters.com/article/2014/05/16/us-ukraine-crisis-rights-russia-idUSBREA4F07P20140516>.

⁴² "The report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) on the human rights situation in Ukraine 'has one-sided, politicized and biased

Ähnliche Probleme zeigten sich im Umgang mit Sonderberichterstattenden des Menschenrechtsrats. Am 11. Juli 2013 brachten die Sonderberichterstattenden Frank La Rue (Sonderberichterstatte für das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung), Maina Kiai (Sonderberichterstatte für Versammlungsfreiheit) und Margaret Sekaggya (Sonderberichterstatte für die Lage von Menschenrechtsverteidigern) in einem gemeinsamen Brief an die Vertretung der Russischen Föderation ihre Sorge über das neue Gesetz zu NGOs mit ausländischer Finanzierung zum Ausdruck, in dem Nichtregierungsorganisationen als „Auslandsagenten“ bezeichnet werden.⁴³

In der schriftlichen Antwort der Vertretung der Russischen Föderation zeigt sich diese empört, dass ein solcher Brief ohne eine Antwort Russlands abzuwarten, veröffentlicht wurde. Er sei unbedeutend, da die Informationen, auf deren Basis der Brief verfasst wurde, unbestätigt seien. Außerdem fielen Gesetzesänderungen in die Souveränität des Staates und somit sei ein solcher Brief als externe Einmischung zu werten. Damit hätten die Sonderberichterstattenden ihr Mandat überschritten.⁴⁴

USA

2009 kritisierte die Hochkommissarin Arbour die USA wegen ihrer Praktiken im Rahmen des „Krieg[es] gegen den Terrorismus“.⁴⁵ US-Botschafter Bolton äußerte sich daraufhin verärgert. Als internationale Beamtin stehe ihr eine solche Kritik nicht zu, zumal sich ihre Kritik nur auf Informationen aus Zeitungsartikeln stützen würde. Damit stellte der Botschafter die Möglichkeit in Frage, als Hochkommissar/in Regierungen wegen Menschenrechtsverletzungen zu kritisieren. Arbour wurde von Generalsekretär Annan unterstützt.⁴⁶

character and give no picture of the real situation in that country,' Russian Foreign Ministry Spokesman Alexander Lukashevich said on Tuesday. This report 'ignores a whole range of flagrant violations of human rights by the self-proclaimed authorities, such as abductions, tortures, extrajudicial killings, encroachment upon the court system's independence, crackdown on the mass media and civil society,' he said. 'In general, it looks like the report was fabricated to fit prearranged conclusions to arrived at which there was no need to visit Ukraine,' Lukashevich said." (<http://en.itar-tass.com/russia/728125>, Zugang: 08.08.2014).

⁴³ [https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public_-_OL_Russian_Fed_11.07.12_\(5.2012\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/public_-_OL_Russian_Fed_11.07.12_(5.2012).pdf).

⁴⁴ [https://spdb.ohchr.org/hrdb/21st/Russie_23.07.12_\(5.2012\)_Tran.pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/21st/Russie_23.07.12_(5.2012)_Tran.pdf).

⁴⁵ OHCHR, Human Rights Day – Statement by UN High Commissioner for Human Rights Louise Arbour, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=2117&LangID=E>.

⁴⁶ Annan Defends U.N. Official Who Chided U.S., New York Times, 9.12.2005; http://www.nytimes.com/2005/12/09/international/09nations.html?pagewanted=print&_r=0. Human Rights Watch, Response to Criticism of the U.N. High Commissioner for Human

In ihrer Eröffnungsrede zur 23. Sitzung des UN-Menschenrechtsrats kritisierte Hochkommissarin Pillay, dass das Gefängnis Guantanamo fortbesteht. Dies sei ein Beispiel des Krieges gegen den Terror, der das Völkerrecht verletze.⁴⁷ Der Pressesprecher des US-Verteidigungsministeriums entgegnete daraufhin, die Gefangenen würden, dem international anerkannten humanitären Völkerrecht entsprechend, in Guantanamo festgehalten und gemäß der US-amerikanischen Grundwerte behandelt werden. Aussagen, die das Gegenteil behaupteten, entbehrten jeder Glaubwürdigkeit.⁴⁸

V. Schlussfolgerungen und Ausblick

Gegenüber dem Menschenrechtsrat hat das Hochkommissariat eine Doppelrolle. Zum einen ist es Dienstleister und zum anderen kommentiert die Hochkommissarin eigenständig Menschenrechtsverletzungen, kritisiert Staaten und fordert sie auf, praktische Maßnahmen zu ergreifen. Natürlich kommt es hier zu Spannungen zwischen Hochkommissariat und Staaten in verschiedenen Kontexten.

Der institutionelle Zuschnitt des OHCHR erscheint nach wie vor als eine sinnvolle Konstruktion, auch wenn die Staatendominanz im Menschenrechtsrat immer wieder zu Kritik an Entscheidungen in der Auswahl und Bewertung von Themen und Ländern führt. Indessen beruht das System der Vereinten Nationen darauf, dass bei der Bewertung und Entscheidung von Maßnahmen die Staaten entscheiden und nicht die Experten(-gremien).

Die zunehmend aktive Rolle des Hochkommissariats zu vielen Themen und Ländern ist sehr zu begrüßen, auch wenn diese manchmal zu skeptischen bis ablehnenden Reaktion der betreffenden Länder führen. Das OHCHR steht unter kritischer Beobachtung nicht weniger Länder, die einer öffentlichen Kritik des OHCHR vorsichtig, kritisch bis ablehnend gegenüberstehen und dessen Informa-

Rights, <http://www.hrw.org/news/2005/12/14/response-criticism-un-high-commissioner-human-rights>.

⁴⁷ *OHCHR*, Opening statement by UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay at the 23rd session of the Human Rights Council, Geneva, 27 May 2013 <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13358&LangID=E>; OHCHR, Pillay says Guantanamo detention regime is a “clear breach of international law” and should be closed, <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13212&LangID=E>.

⁴⁸ “We continue to hold detainees under the internationally recognized Law of War and in keeping with the best of our core values, safeguarding and humanely treating all who are in our care and custody, there. Assertions that present some alternate narrative simply do not withstand intellectual rigor” (U.N. rights chief calls for closure of Guantanamo prison, Reuters, 5.04.2013; <http://www.reuters.com/article/2013/04/05/us-usa-guantanamo-un-idUSBRE9340IU20130405>).

tionen und Bewertung als einseitig kritisieren, öffentliche Kritik manchmal sogar als Mandatsüberschreitung bezeichnen. Ein wichtiger Nebeneffekt bei öffentlicher OHCHR-Kritik und Zurückweisung kann darin bestehen, dass der betroffene Staat seine Kooperation, auch vor Ort, reduziert oder einstellt. Dies schadet dann wiederum direkt der Arbeit des OHCHR.

Eine Gewichtung der öffentlichen Stellungnahmen des OHCHR wird notwendigerweise in verschiedenen Teilen der Welt unterschiedlich ausfallen, je nachdem welche Krisensituationen als besonders dramatisch angesehen werden, bei welcher Situation man sich eine realistische Chance auf Einfluss ausrechnet und welche Fachkenntnisse zu Ländern und Themen bestehen oder kurzfristig mobilisiert werden können. Frau Pillay hat sich in den letzten Jahren sehr um eine Gleichbehandlung von Ländern mit ernsthaften Menschenrechtsproblemen bemüht und auch die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nicht ausgenommen. Wie man im Einzelfall die Erfolgsaussichten durch öffentliche Ansprache und Kritik im Vergleich zu diplomatischen Konsultationen beurteilt, ist von außen sehr schwer abschließend zu beurteilen, vor allem auch weil Informationen über nicht-öffentliche und vertrauliche Kontakte und Dialoge zwischen OHCHR und Regierungen und Entscheidungsprozesse in den Zielländern für die Forschung kaum zugänglich sind.

Trotz der öffentlichen Kritik des OHCHR an Menschenrechtsverletzungen in bestimmten Staaten bestehen derzeit dauerhafte Einladungen ("standing invitations") von 108 Regierungen an das Hochkommissariat und die Sondermechanismen, Länderbesuche vorzunehmen. Dies kann auch dem Bedeutungszugewinn des Hochkommissariats sowie seiner meist gelungenen Balance zwischen öffentlicher Kritik und Kooperation mit den Staaten zugeschrieben werden.

Die Unabhängigkeit des OHCHR wird eher indirekt als direkt von einigen Staaten infrage gestellt, indem zum Beispiel die Zusammensetzung der Mitarbeitenden kritisch thematisiert wird (Resolutionen von Kuba und anderen Staaten) und die Auffassung vertreten wird, dass ihm Mandate nur vom Menschenrechtsrat übertragen werden könnten, obwohl es ein breites unabhängiges Mandat von der UN-Generalversammlung erhalten hat. Gerade diese Unabhängigkeit von der Mandatierung durch ein Organ der Mitgliedstaaten ist grundlegend für die Rolle des Hochkommissariats, unabhängig von staatlicher Einflussnahme, Menschenrechtsverletzungen öffentlich kritisieren zu können.

Ein weiterer wichtiger Trend ist der Auf- und Ausbau von Feldmissionen und die Präsenz des OHCHR in den verschiedenen Ländern. Denn diese versetzen das Hochkommissariat in die Lage, eigenständig Informationen sammeln und bewerten zu können, und nicht nur durch Reisetätigkeit oder durch Dritte. Im Zentrum der Menschenrechtsarbeit steht bekanntlich die Sammlung und Auswertung von Informationen, besonders in schwierigen Ländern; umso wichtiger

ist die Möglichkeit, die Beobachtung vor Ort zu stärken. Unverkennbar bemühen sich eine Reihe von Organisationen bei aktuellen Konflikten genau um eine solche zeitnahe Präsenz (vor kurzem neben den Vereinten Nationen zum Beispiel die OSZE in der Ukraine).

Die Erfolgchancen hängen dabei entscheidend vom politischen Willen der Regierung des Landes ab, in dem die Feldmission im Einsatz ist. In einigen Fällen trugen, wie erwähnt, bürokratische Verfahren und geringe finanzielle Ressourcen zu begrenzten Erfolgen von Feldmissionen bei.

Der Reformbedarf beim Menschenrechtsrat wurde 2011 (Review Prozess) und 2013/14 bei den Vertragsorganen diskutiert. Die erste Überprüfung des Rates verlief inhaltlich sehr begrenzt und oberflächlich, wobei offensichtlich die Sorge um eine kontroverse Diskussion wie im Vorfeld der Gründung des Rates maßgeblich war.⁴⁹ Die Diskussion zu den Vertragsorganen führte zu einigen Vorschlägen, aber nicht zu strukturellen Reformen.⁵⁰ Das OHCHR war maßgeblich an den Diskussionen beteiligt, musste aber auch auf seine Rolle achten, nicht einseitig als Unterstützer für bestimmte Positionen von einzelnen Staaten oder Staatengruppen angesehen zu werden.

Mit Blick auf die letzten Entwicklungen im arabischen Raum hat seine Rolle in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung zugenommen. Mit der Berichterstattung der internationalen Untersuchungskommissionen zu Libyen und Syrien wurden Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen prominent angesprochen, und zwar im direkten Kontakt mit dem UN-Sicherheitsrat (*high politics*). Dies war bis vor fünf Jahren noch sehr unwahrscheinlich. Damit gewann die Menschenrechtsdimension erheblich an politischem Gewicht, während sie traditionell eher eine Randgröße in der sicherheitspolitischen Diskussion darstellte. Hierzu gehört die zunehmende Bedeutung des OHCHR durch seine stärkere Einbeziehung durch den Sicherheitsrat.

Ausblick

Der neue Hochkommissar Prinz Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein übernimmt im September 2014 sein Amt in einer außergewöhnlich schwierigen Situation. Die politische Lage in der Region, aus der er kommt, ist in großen Teilen durch gnadenlose Machtkämpfe charakterisiert, bei denen die Beachtung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte zum Teil kaum noch eine Rolle spielt (Syrien, Irak). Gleichzeitig kam es im Rahmen des arabischen Frühlings zu einer wichtigen neuen Entwicklung im Menschenrechtsrat, dem Rückgang von regionalem

⁴⁹ UN Doc. A/HRC/16/21 vom 12. April 2011.

⁵⁰ UN Doc. A/68/268 vom 9. April 2014.

Blockdenken und daran orientierten Abstimmungen. Es ist aber unsicher, wie lange dies anhält. Indessen ist auch ein entscheidender Gegentrend erkennbar, eine Renationalisierung politischer Argumentation und Positionierung. Eine Reihe von Regierungen pochen zunehmend darauf, dass Kommentare und Kritik zur Menschenrechtssituation im eigenen nationalen Kontext zu entscheiden sind. Internationale Kritik wird als fragwürdig und als Missachtung der nationalen Souveränität angesehen. Aufgrund der Unsicherheiten von Globalisierung, internationalen und regionalen Machtverschiebungen trifft eine solche Argumentation durchaus auf Unterstützung in den Medien und Eliten nicht weniger Länder. Daraus wird deutlich, dass im Menschenrechtsschutz mehr daran gearbeitet werden muss, dass international vereinbarte Menschenrechte nicht einfach ein – eher lästiger – Export einer bestimmten Rechtskultur oder eines bestimmten Gesellschaftstyps, sondern völkerrechtliche Verpflichtungen sind und daher von allen Staaten ernst genommen und umgesetzt werden müssen. Dies erfordert unter anderem, sich auf eine Entideologisierung von Menschenrechtsarbeit zu konzentrieren (als politisch werden sie ohnehin weiter angesehen werden ...) und immer wieder auf ihre praktische Bedeutung – Hilfe für den Einzelnen und Gruppen, Forderung nach berechenbarem, kontrollierten staatlichen Verhalten – abzustellen.

Literatur

Alston, Philip (1997): Not Fish nor Fowl: The Quest to Define the Role of the UN High Commissioner on Human Rights: *European Journal of International Law*, 8. Jg., Nr. 2, S. 321–335.

Annan, Kofi/Nader Mousavizadeh (2012): *Interventions. A Life in War and Peace*, London.

Boyle, Kevin (Hrsg.) (2006): *A voice for human rights*. Mary Robinson. Philadelphia, Pa.

Broecker, Christen L. (2013): Protection through presence: The Office of the High Commissioner for Human Rights in the field, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.): *The United Nations High Commissioner for Human Rights. Conscience for the World*. Leiden/Boston, S. 157–174.

Däubler-Gmelin, Herta (2010): Navathanarem „Navi“ Pillay – eine bemerkenswerte Frau! Die neue UN-Hochkommissarin für Menschenrechte. In: Bielefeld, Heiner u. a. (Hrsg.): *Jahrbuch Menschenrechte*, Wien, S. 237–247.

Flintermann, Cees/Marcel Zwamborn (2003): *From Development of Human Rights to Managing Human Rights Development. Global Review of the OHCHR Technical Cooperation Programme. Synthesis report*, SIM Human Rights Institute, Leiden (<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/global-reviewsynthesis.pdf>).

Forsythe David P. (2014): The UN Security Council and Human Rights: Promising Developments, Persistent Problems: In: *Journal of Human Rights*, Bd. 13, S. 121–145.

Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.) (2013): *The United Nations High Commissioner for Human Rights. Conscience for the World*. Leiden, Boston.

Heinz, Wolfgang S. (2014): Ein Überblick zum UN-Menschenrechtsschutz und seinen Bezügen zum humanitären Völkerrecht in: *Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften*, Nr. 3, S. 113–120.

Heinz, Wolfgang S./Peter Litschke (2012): Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Hüfner, Klaus/Anne Sieberns/Norman Weiß (2012): Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, Berlin: DGVN, S. 19–275.

Huhle, Rainer (1998): Das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte in Kolumbien, in: Baum, Gerhart Rudolf/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, Baden-Baden, S. 211–220.

Kayaoglu, Turan (2014): Giving an Inch Only to Lose a Mile: Muslim States, Liberalism, and Human Rights in the United Nations. In: Human Rights Quarterly, Bd. 36, S. 61–89.

Kaye, David (2013): Human Rights Prosecutors? The High Commissioner for Human Rights, International Justice and the Example of Syria, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 246–265.

Kinzelbach, Katrin (2013): Chinas Menschenrechtspolitik in den UN. Beijings Normauslegung erfordert deutliche Antworten, auch von Deutschland. In: Vereinte Nationen, Nr. 2, S. 57–62.

Kleine-Ahlbrandt, Stephanie T. (2013): The High Commissioner, OHCHR, and China 1998–2005: Challenges and Achievements, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 269–293.

O'Flaherty, Michael (Hrsg.) (2007): The Human Rights Field Operation. Law, theory and practice, Aldershot, Hampshire u. a.

Moskalenko, K./Goldman, M./Fitzpatrick, C.A. (2013): The High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), The United Nations High Commissioner for Human Rights, Leiden/Boston, S. 331–349.

Naidoo, Sigan (2010): Navanethem Pillay. A Short Biography, in: Eboe-Osuji, Chile (Hrsg.), *Essays in International Law and Policy in Honour of Navanethem Pillay*, S. 31–36.

Nossel, Suzanne/Broecker, Christen L. (2013): The UN Human Rights Council, in: Gaer, Felice D./Broecker, (Hrsg.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights*, Leiden/Boston, S. 222–244.

OHCHR (1996): Advisory Services and Technical Cooperation in the Field of Human Rights. Fact Sheet No. 3 (Rev.1) (<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet3Rev.1en.pdf>).

OHCHR (2014a): OHCHR Management Plan 2014–2017. Working for your rights, Genf (http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/0_THE_WHOLE_REPORT.pdf).

OHCHR (2014b): Human Rights Appeal 2014, Genf 2014, S. 40–45 (<http://www.ohchr.org/Documents/AboutUs/UNHumanRightsAppeal2014.pdf>).

Pillay, Navi (2013): Address by the High Commissioner at the Jacob Blaustein Institute for the advancement of Human Rights, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.): *The United Nations High Commissioner for Human Rights. Conscience for the World*. Leiden/Boston, S. 63–72.

Ramcharan, Bertrand G. (2008): *Contemporary Human Rights Ideas*, London.

Ramcharan, Bertrand G. (2010): *Preventive Human Rights Strategies*, London.

Ramcharan, Bertrand G. (2011): *The UN Human Rights Council*, London.

Rathgeber, Theodor (2013): Wider den Stachel lücken. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte nach 20 Jahren. In: Vereinte Nationen, Nr. 4, S. 99–106.

Robinson, Mary (2012): *Everybody Matters: A Memoir*, London.

Rodriguez-Rescia, Victor (2013): The Impact of the High Commissioner on Human Rights Protection in Colombia, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights*, Leiden/Boston, S. 369–389.

Samar, Sima (2013): The Role of the High Commissioner for Human Rights in Protecting and Promoting Human Rights in Afghanistan and Sudan, in: Gaer, Felice D./Broecker, Christen L. (Hrsg.), *The United Nations High Commissioner for Human Rights*, Leiden/Boston, S. 311–331.

Spohr, Maximilian (2014): *Der neue Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte*, Berlin: Duncker & Humblot.

Sceats, Sonya/Shawn Breslin (2012): *China and the International Human Rights System*, London: Chatham House (http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/International%20Law/r1012_sceatsbreslin.pdf).

Auf alle in diesem Beitrag zitierten Internetquellen wurde letztmalig am 15. September 2014 zugegriffen.

UN-Dokumente

- GA Charta der Vereinten Nationen 1945
- GA High Commissioner for the Promotion and Protection of Human Rights, UN Doc. 48/141 vom 20. Dezember 1993
- GA In larger freedom. Towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005 vom 21. März 2005
- GA Human Rights Council, UN Doc. 60/251 vom 15. März 2006
- GA Expert seminar on the links between articles 19 and 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights: "Freedom of expression and advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence" (Geneva, 2–3 October 2008), UN Doc. A/HRC/10/31/add.3 vom 16.01.2009
- GA Report of the Office of the High Commissioner on the outcome of the expert workshop on the right of peoples to peace; UN Doc A/HRC/14/38 vom 17.03.2010
- GA Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; UN Doc. A/HRC/19/24 vom 26.01.2012
- GA Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system, UN Doc. A/68/268 vom 9. April 2014
- GA Territorial integrity of Ukraine, UN Doc. A/68/262 vom 27.03.2014
- HRC Review of the work and functioning of the Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/16/21 vom 12. April 2011
- HRC Composition of the staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights; UN Doc. A/HRC/22/L. 17 vom 15.03.2013

Anhang: Der OHCHR Management Plan 2014–17

Betrachtet man die Arbeitsschwerpunkte im Querschnitt, lassen sich als zentrale Aufgaben des Hochkommissariats festhalten, zeitnah relevante Informationen zur Verfügung zu stellen, die Arbeit der Menschenrechtsorgane, Experten und Expertinnen zu unterstützen und öffentlich bekannt zu machen, über gute Praktiken zu berichten und besonders diejenigen Menschen und Gruppen zu unterstützen, die vor Ort Opfer von Verletzungen werden, die die Menschenrechte verteidigen und häufig selbst unter Repressionen staatlicher Einrichtungen oder auch von Dritten zu leiden haben.

Arbeitsschwerpunkte (einige zentrale Punkte)⁵¹

1. Stärkung der internationalen Menschenrechtsmechanismen

Hauptziel des OHCHR in diesem Bereich ist es, den Zugang zu den internationalen Menschenrechtsmechanismen zu stärken sowie deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Außerdem sollen Kohärenz und Synergie zwischen den Mechanismen verbessert werden.

Hierfür ist das OHCHR in einer privilegierten Position, Herausforderungen zu identifizieren und Lösungen anzubieten. Es veröffentlicht die Empfehlungen der Menschenrechtmechanismen zu den Staaten und hilft bei der Implementierung.

Es will seine Arbeit in diesem Bereich voranbringen durch das Eintreten für weitere Ratifikationen und die Rücknahme von Vorbehalten in internationalen Übereinkommen, durch öffentliche Stellungnahmen, bilaterale Treffen, technische Kooperation mit Regierungen und NGOs. Der Zugang zu den Menschenrechtsmechanismen soll für nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs) und NGOs verbessert werden. Dies soll u. a. durch die Veröffentlichung von Informationen auf der Webseite des OHCHR geschehen, die Organisation von Workshops und die Entwicklung von Trainingsmaterialien.

Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten in der Arbeit der Menschenrechtsmechanismen soll durch die Etablierung von nationalen Koordinierungsstellen, Kooperation mit NHRIs und Bereitstellung von Informationen für Staaten gestärkt werden. Des Weiteren soll die Umsetzung neuer, durch die Menschenrechtsmechanismen entwickelter Standards auf mitgliedstaatlicher Ebene unterstützt werden. Es soll zu mehr Kooperation mit regionalen Menschenrechtssystemen kommen, um die Kohärenz von internationalen und regionalen Menschenrechtsnormen zu gewährleisten.

⁵¹ OHCHR 2014A, 31–95, zusammengefasst durch die Vf.

2. Förderung von Gleichheit und Nichtdiskriminierung

Das OHCHR unterstützt die Arbeit der Sonderberichterstattenden, Organe des Menschenrechtsrats und Working Groups zu Nichtdiskriminierung und Gleichheit vor dem Gesetz. Es bietet ein globales Forum, um Informationen und Standpunkte hierzu auszutauschen, und unterstützt Staaten, um ihre internationalen Verpflichtungen zu erfüllen (durch Reformen, die Implementierung von Antidiskriminierungsgesetzen etc.)

In den nächsten Jahren will das OHCHR die Anwendung von Nichtdiskriminierungs- und Gleichheitsstandards durch Richter- und Anwaltschaft stärken. Hierfür unterstützt es Fortbildungsaktivitäten, organisiert Seminare und entwickelt ein Handbuch zu Nichtdiskriminierungsstandards. Die Kooperation mit den Staaten und der Zivilgesellschaft soll gestärkt werden, um ein Bewusstsein für die Verabschiedung von Antidiskriminierungsgesetzen zu schaffen. Es wird nationale Aktionspläne gegen Rassendiskriminierung und für Minderheitenschutz unterstützen und technische Hilfe bei der Umsetzung von Reformen bereitstellen. Des Weiteren soll die Vertretung von marginalisierten und diskriminierten Gruppen in staatlichen Institutionen verbessert werden. Dafür will das OHCHR nationale Akteure unterstützen, Daten zu sammeln, um die Gründe für Unter- oder Nichtrepräsentation solcher Gruppen zu analysieren. Es wird außerdem technische Unterstützung für NGOs und NHRIs bereitstellen, um diese bei der Entwicklung von Nichtdiskriminierungsmechanismen zu unterstützen.

3. Bekämpfung von Straffreiheit und Stärkung von Verantwortlichkeit und Rechtsstaatlichkeit

Die Schwerpunkte des OHCHR liegen hier auf Menschenrechten in der Rechtspflege, Folter, Todesstrafe und Freiheitsentzug, auf Terrorismusbekämpfung und Menschenrechten, rechtlichem und gerichtlichem Schutz von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

Das OHCHR wirkt bei der Entwicklung und Implementierung von Menschenrechtsnormen mit, unterstützt Mitgliedstaaten und NGOs in ihrer Arbeit, um Straflosigkeit zu bekämpfen. Die Mitgliedstaaten werden insbesondere dabei unterstützt, Folter zu bekämpfen und menschenrechtskonforme Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus zu implementieren.

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung will das OHCHR weiterhin durch Beobachtung und Berichterstattung auf die Einhaltung der Menschenrechte achten und auf Verletzungen aufmerksam machen. Außerdem sollen Mechanismen der Rechenschaftslegung für Menschenrechtsverletzungen geschaffen wer-

den. Es setzt sich für die Schaffung eines solchen Mechanismus bei Nachkonflikt-Gesellschaften ein (Übergangsjustiz, Wahrheitsprozesse).

Des Weiteren appelliert das OHCHR an die Mitgliedstaaten, das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt zu ratifizieren und dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes beizutreten bzw. die Kooperation mit diesem Gerichtshof auszuweiten.

4. Die Integration von Menschenrechten in Wirtschaft und Entwicklung

Das OHCHR legt den Schwerpunkt auf das Recht auf Entwicklung, die Post-2015-Entwicklungsagenda, das Recht auf Wasser und Sanitärversorgung, Land und Wohnen. Auch die Themen Wirtschaft und Menschenrechte, Politik und Budgetprozesse und soziale und kulturelle Rechte werden genannt.

Es verweist auf sein aktives Engagement bei globalen Konferenzen und der Agenda der Generalversammlung. Außerdem hat es technische Unterstützung bei der Integration von Menschenrechten in Entwicklung, Armutsbekämpfung und Wirtschaftsstrategien geleistet.

Zukünftig wird das OHCHR die Implementierung von nationalen Gesetzen, die Schutz vor Vertreibung bieten, fördern und unterstützen. Außerdem will es technische Unterstützung für die Anerkennung von Landrechten, insbesondere von Frauen und indigenen Völkern, leisten.

Bezüglich Mechanismen zur Rechenschaftslegung sollen NGOs dabei unterstützt werden, die Einhaltung von Menschenrechten bei Wirtschaftsaktivitäten zu beobachten. Außerdem wird das OHCHR Regelungen zur rechtlichen Verantwortlichkeit von Wirtschaftsunternehmen und dem Finanzsektor für Menschenrechtsverletzungen fördern.

Des Weiteren soll ein Dialog über Entwicklungsprojekte und Zugang zu natürlichen Ressourcen begonnen werden, die eine Menschenrechtsdimension haben. Schließlich wird sich das OHCHR mit den Mitgliedstaaten und NGOs für eine Einbeziehung von Menschenrechten in die Post-2015-Agenda einsetzen.

5. Ausweitung des demokratischen Raums

Die Schwerpunkte der Arbeit des OHCHR liegen hier im Bereich der Meinungs-, Medien- und Versammlungsfreiheit (einschließlich des Verbots zur Aufstachelung von Hass), dem Schutz von Journalistinnen und Journalisten, Menschenrechtsverteidiger/inn/en (insbesondere Frauen) und der Menschenrechtsbildung (insbesondere Jugend).

Das OHCHR unterstützt internationale Menschenrechtsmechanismen, Vertragsorgane und Sonderverfahren des Menschenrechtsrats. Es hat in diesem Bereich an Glaubwürdigkeit gewonnen, da es die Verletzungen solcher Freiheiten direkt anspricht.

Es will zukünftig Analysen für relevante Standards und zur Rechtsprechung in diesem Bereich bereitstellen, um so die Arbeit von Gesetzgebung und NGOs zu unterstützen. Außerdem sollen Gesetzgebungsprozesse und deren Konformität mit den Menschenrechten beobachtet und darüber berichtet werden. Programme zur Menschenrechtsbildung, vor allem für die Jugend, sollen etabliert und gestärkt werden. Das OHCHR will ferner Monitoringmechanismen unterstützen, die die Umsetzung von Menschenrechtsbeschwerden beobachten. Schließlich will es die Partizipation von Rechtsträger/inn/en in Entscheidungsprozessen beobachten und hierzu berichten. Zivilgesellschaftliche Gruppen sollen vor Repressalien geschützt werden.

6. Frühwarnung und der Menschenrechtsschutz in Konfliktsituationen, Gewalt und Unsicherheit

Das OHCHR fokussiert seine Arbeit in diesem Bereich auf internationale und nicht-internationale Konflikte sowie auf humanitäre Krisen, die durch Menschen oder Umweltkatastrophen verursacht werden. Weitere Schwerpunkte sind soziale, wirtschaftliche und politische Gewalt, Gewalt durch organisierte Kriminalität sowie sexuelle und genderbasierte Gewalt.

Die Stärke des OHCHR liegt in seinem Beitrag zur Frühwarnung in der kritischen Analyse, Berichterstattung, um die Themen in die öffentliche Wahrnehmung zu bringen. Dies soll für Akteure und Entscheidungsträger/inn/en aktuelle Daten und mögliche Frühwarnanalysen von Menschenrechtsverletzungen bereitstellen, um die Menschenrechtsdimension angemessen zu berücksichtigen.

Das OHCHR will weiter mit den Mitgliedstaaten interagieren, insbesondere mit Mitgliedern des Sicherheitsrats, damit menschenrechtliche Themen in den Mandaten von Friedensmissionen beachtet werden.

Auch soll ein Fokus auf die Arbeit von Staaten gelegt werden, in denen es kaum adäquate Antworten auf Menschenrechtsverletzungen gibt. Hier will sich das OHCHR darum bemühen zu helfen, Spannungen und potentielle Gewalt einzudämmen, die im Rahmen von Protesten und Aktionen zur Verteidigung von Rechten auftreten können. Es bietet technische Unterstützung und Rat an, um einen rechtlichen Rahmen mitzugestalten, der der Bekämpfung des Menschenhandels und dem Zugang zur Justiz dienen soll.

Autorenverzeichnis

Botschafterin Pascale Baeriswyl, lic. iur et phil. I

Pascale Baeriswyl studierte in Genf, Paris und Basel Jura (Öffentliches und Privates Recht, mit einer Spezialisierung in Europarecht) und Philologie (Geschichte, franz. Literatur und Linguistik, mit einer Spezialisierung in politischen und Gender Studien). Sie schloss ihre Studien 1994 und 1998 mit dem Lizentiat/Master ab.

Sie arbeitete an der juristischen Fakultät Basel im Strafrechtsbereich und war Co-Autorin einer Studie des Schweizerischen Nationalfonds und später Projektleiterin eines Projekts zu Gewalt im sozialen Nahraum (NFP 40: Recht im Alltag).

Von 1998–2000 tagte sie als ordentliche Richterin am Basler Zivilgericht, bevor sie im Jahr 2000 in den diplomatischen Dienst der Schweiz eintrat.

Sie wurde an der Schweizer Botschaft in Hanoi (2000/2001), in der Menschenrechtsabteilung in Bern (2001–2003), an der Schweizer EU-Mission in Brüssel (2005–2008) und an der Schweizer UNO-Mission in New York (2008–2013) eingesetzt; in New York leitete sie während fünf Jahren die politische Abteilung und diente als Koordinatorin der Small Five Initiative und der ACT-Gruppe zur Arbeitsmethodenreform im UN-Sicherheitsrat. Seit Sommer 2013 ist sie im Schweizerischen Außenministerium in Bern tätig, bis Ende Juni 2014 als Chefin der Task Force Asset Recovery, die sich in der Direktion für Völkerrecht mit der Restitution von Potentatengeldern befasst. Am 23. Oktober 2013 wurde sie von der Schweizer Regierung zur Botschafterin und per 1. Juli 2014 zur Vizedirektorin der Direktion für Völkerrecht ernannt.

Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz

Politologe und Senior Policy Adviser am Deutschen Institut für Menschenrechte; bis September 2013 Vorsitzender des Beratenden Expertenausschusses des UN-Menschenrechtsrates; Mitglied des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter des Europarates (CPT); Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Zine Homburger

Studiengang Internationale Beziehungen (BA) an der Technischen Universität Dresden, gegenwärtig Master Studiengang Public International Law an der Universität von Amsterdam. Praktikum am Deutschen Institut für Menschenrechte 2014.

Dr. Klaus Hübner, Univ.-Prof. a. D.

Studium der Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, an der London School of Economics and Science (1960/61), am Graduate Institute for International Studies in Genf (1962), an der Princeton University, USA (1964/65) sowie an der Technischen Hochschule Darmstadt (1966/67); 1969: Dr. rer. pol.; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung von 1964 bis 1974; 1970/71 Principal Administrator am Centre for Educational Research and Innovation (CERI/OECD), Paris; Lehraufträge an der Freien Universität Berlin (1966 und 1975–77), der Technischen Universität Berlin (1969/70 und 1972/73), der Pädagogischen Hochschule Berlin (1969/70), der Universität Bielefeld (1972/73), der Technischen Universität Cottbus (2003/2004) und der Technischen Universität Dresden (2009 und 2013); April 1974 bis März 1980 o. Professor für Bildungsökonomie und -planung an der Pädagogischen Hochschule Berlin; April 1980 bis Januar 2002 o. Professor für Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft an der Freien Universität Berlin; 1988–2005 Mitglied des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amtes; 1964–1995 Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Bonn (1971–1977 und 1983–1995 stellv. Vorsitzender; seit 2003 Mitglied des Präsidiums); 1971–1980 stellv. Vorsitzender des Landesverbandes Berlin der DGVN (seit 1981 Mitglied des Präsidiums); 1971–1995 und 1999–2006 Mitglied des DGVN-Forschungsrates (1971–1973, 1976, 1983–1992 und 2004–2006 Koordinator); 2003–2005 Mitglied der Konzeptgruppe des Forschungskreises Vereinte Nationen, Potsdam; 1975–1987 Mitglied des Exekutivkomitees der World Federation of United Nations Associations (WFUNA), Genf/New York (1981–1983 stellv. Vorsitzender, 1983–1987 Vorsitzender); 1989–1993 Vize-Präsident der WFUNA; seit 1993 Ehrenpräsident der WFUNA; 1995–2003 Mitglied des Governing Board des International Institute for Educational Planning (IIEP) der UNESCO, Paris; 1983–2003 und 2007 Mitglied der Delegation Deutschlands auf den UNESCO-Generalkonferenzen; seit 1971 Mitglied der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) (1982–2010 Mitglied des Vorstandes); 1989–1998 Vize-Präsident der DUK; 1998–2002 Präsident der Deutschen UNESCO-Kommission; seit 2010 Ehrenmitglied; seit 2004 Mitglied des Redaktionsbeirats der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, Berlin; seit 2006 Senior Research Fellow des Global Policy Forum, New York.

Dipl.-Volkswirt Jens Martens

1984–1990 Studium der Volkswirtschaftslehre und der Politischen Wissenschaften an der Universität Erlangen-Nürnberg (1984–1986) und der Freien Universität Berlin (1986–1990); 1991–1992 Bibliothekar und wissenschaftlicher Mitarbeiter für die Deutsche UNESCO-Kommission; 1992–1997 Arbeit als freiberuflicher Autor und Berater für verschiedene deutsche NGOs und Stiftungen, darunter das Forum Umwelt und Entwicklung, die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Stiftung Entwicklung und Frieden; Repräsentant deutscher NGOs bei zahlreichen Tagungen und Konferenzen der Vereinten Nationen; 2003–2009 Mitglied des internationalen Koordinierungsausschusses von Social Watch, einem weltweiten Netzwerk von Gruppen und NGOs, die sich mit Fragen der Armutsbekämpfung und sozialen Gerechtigkeit befassen (www.socialwatch.org), und von 2006 bis 2009 dessen Ko-Vorsitzender; bis September 2004 lange Jahre Vorstandsmitglied von Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (weed); zwischen 1997 und 2004 Arbeit in verschiedenen Funktionen für weed, zuletzt als Leiter des Programmbereichs Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik; seit 2005 Mitglied des Beirats der Stiftung Entwicklung und Frieden; seit 2011 Koordinator der informellen Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives (www.reflectiongroup.org); seit 2014 Geschäftsführer des Global Policy Forums (New York) und zugleich seit 2004 Geschäftsführer von Global Policy Forum Europe (Bonn) (www.globalpolicy.org).

Potsdamer UNO-Konferenzen

herausgegeben von

Prof. Dr. Eckart Klein (bis Bd. 8) bzw. Prof. Dr. Andreas Zimmermann (ab Bd. 9)
(MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam) und
Dr. Helmut Volger (Forschungskreis Vereinte Nationen)

Zuletzt erschienene Ausgaben:

- Band 11** Baeriswyl, Pascale | Heinz, Wolfgang S. | Hüfner, Klaus |
Martens, Jens
Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen
12. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2014
2015 | ISBN 978-3-86956-315-2
- Band 10** Rathgeber, Theodor | Steiger, Dominik | Sucharipa-Behrmann,
Lilly | Unser, Günther | Varwick, Johannes
Die UN-Politik deutschsprachiger Länder
11. Potsdamer UNO-Konferenz am 30. Juni 2012
2013 | ISBN 978-3-86956-190-5
- Band 9** Loewe, Markus | Winkelmann, Ingo | Volger, Helmut |
Weiß, Norman | Lampe, Otto
Die Vereinten Nationen zehn Jahre nach dem Millenniumsgipfel
2000 – eine Bilanz
10. Potsdamer UNO-Konferenz am 26. Juni 2010
2011 | ISBN 978-3-86956-147-9
- Band 8** Griep, Ekkehard | Laggner, Benno | Paepcke, Henrike |
Volger, Helmut | Wittig, Peter
Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen
9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008
2009 | ISBN 978-3-940793-76-8

- Band 7** Bummel, Andreas | Fues, Thomas | Gareis, Sven B. | Griep, Ekkehard | Leininger, Julia | Paroz, Jean-Francois | Schmidt, Markus G. | Weiß, Norman
Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005 – eine Bilanz der Reformbemühungen
8. Potsdamer UNO-Konferenz vom 23. bis 24. Juni 2006
2006 | ISBN 978-3-939469-43-8
- Band 6** Bauer, Steffen | Ernst, Renée | Fröhlich, Manuel | Häußler, Ulf | Loges, Bastian | Menzel, Ulrich | Schöpp-Schilling, Hanna B. | Weinz, Irene
Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? – Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation
7. Potsdamer UNO-Konferenz vom 24. bis 25. Juni 2005
2006 | ISBN 978-3-937786-97-1
- Band 5** Hüfner, Klaus | Kühne, Winrich | Hansen, Wibke | Hett, Julia | Lampe, Otto | Lederer, Markus | Obser, Andreas | Sand, Peter H. | Strauß, Ekkehard
Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen
Potsdam, 25./26. Juni 2004
2004
- Band 4** Gysin, Remo | Haber, Hansjörg | Hüfner, Klaus | Jenni, Emanuel | Tschampa, Friederike | Vergau, Hajo | Wüstenhagen, Axel
Die deutsche UN-Politik 1973–2003
Potsdam, 27./28. Juni 2003
2004
- Band 3** Sucharipa, Ernst | Winkelmann, Ingo | Wesel, Reinhard | Fassbender, Bardo | Griep, Ekkehard | Brinkmeier, Friederike
Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen
Potsdam, 28./29. Juni 2002
2002

- Band 2** Bergmann, Stephan | Erhart, Wolfgang | Hamm, Brigitte |
Hasse, Jana | Hedrich, Klaus-Jürgen | Obser, Andreas |
Schurer, Stefanie | Tönnies, Sibylle
Bilanz ein Jahr nach Millennium – Reformkonzepte und deren
Implementierung
Potsdam, 29./30. Juni 2001
2001
- Band 1** Hoffmeister, Frank | Papenfuß, Anja | Rohloff, Christoph |
Tietje, Christian | Weiß, Norman
Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der
Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Milleniumsgipfel 2000
Potsdam, 30. Juni/1. Juli 2000
2000 | ISBN 3-00-007657-3

Die zwölfte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen wurde am 28. Juni 2014 an der Universität Potsdam veranstaltet und stand unter dem Thema „Konzepte für die Reform der Vereinten Nationen“. Dabei wurde das komplexe Verhältnis zwischen Reformnotwendigkeit und Machbarkeits-erwartungen einerseits und ausgebliebenen weitreichenden Strukturrefor- men und erfolgten „kleineren“, pragmatischen Reformschritten andererseits deutlich. Mit den vier Referaten stellte die Konferenz in der Tradition der Potsdamer UNO-Konferenzen die Verbindung von Wissenschaft und Praxis unter Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen her.

Mit der Broschüre soll allen Interessierten die Möglichkeit gegeben werden, Einblick in ausgewählte Schwerpunkte der Reformdiskussion zu erhalten: An ein Grundsatzreferat zu bisherigen Reformprozessen im UN-System insgesamt schließen sich drei Texte an, die das Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den nichtstaatlichen Akteuren in den Blick nehmen, die relativ neue Institution des Menschenrechtsrates als Teil der Reform- bemühungen betrachten und schließlich Ergebnisse und Trends bei den Reformen der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates erörtern.



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704
ISBN 978-3-86956-315-2

