

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 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 Generalsstabsausschusses 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.