



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

**Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005
Eine Bilanz der Reformbemühungen**

8. Potsdamer UNO-Konferenz vom 23. bis 24. Juni 2006

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Andreas Bummel | Thomas Fues | Sven Bernhard Gareis
Ekkehard Griep | Julia Leininger | Jean-François Paroz
Markus G. Schmidt | Norman Weiß

Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005

Eine Bilanz der Reformbemühungen

8. Potsdamer UNO-Konferenz vom 23. bis 24. Juni 2006

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Potsdamer UNO-Konferenzen | 7

© MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, 2006

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@uni-potsdam.de)
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam
Dr. phil. Helmut Volger (fkruno@uni-potsdam.de)
Forschungskreis Vereinte Nationen

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)

Anschrift: August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam
Fon +49 (0)331 977 3450 / Fax 3451

Verlag: Universitätsverlag Potsdam
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
e-mail: ubpub@uni-potsdam.de
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam
und sd:k Satz Druck GmbH Potsdam

ISBN 3-939469-43-2
ISBN 978-3-939469-43-8
ISSN 1617-4704

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne vorherige Genehmigung der Herausgeber nicht vervielfältigt werden.

Vorwort

Die siebte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen fand am 23. und 24. Juni 2006 an der Universität Potsdam statt. Unter dem Titel „Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005 – Eine Bilanz der Reformbemühungen“ widmete sich die Konferenz wichtigen strukturellen Fragen und nahm einzelne Tätigkeitsfelder der Weltorganisation in den Blick.

Die aus unterschiedlichen Disziplinen und aus Wissenschaft und Praxis kommenden Referentinnen und Referenten ziehen in den Referaten eine kritische Bilanz und untersuchen, was den Erklärungen des feierlichen Weltgipfels vom September 2005 an konkreten Reformschritten gefolgt ist.

In für die „Potsdamer UNO-Konferenzen“ typischer Weise wird allen Interessierten die Möglichkeit gegeben, wichtige Aspekte der aktuellen Diskussion kennenzulernen, welche vor allem die Reform der UN-Hauptorgane, Reformen im Entwicklungssystem der Vereinten Nationen und im Bereich der Überwachung von Menschenrechtsverträgen betreffen sowie Fragen der Friedenssicherung und die Beteiligung von Zivilgesellschaft und Parlamentariern. Außerdem würdigt die Broschüre schweizerische Reforminitiativen in den UN und dokumentiert die aktuelle Diskussion über die deutschsprachige UN-Forschung.

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. Unser Dank gilt auch der Deutschen Gesellschaft der Vereinten Nationen, Landesverband Berlin-Brandenburg, welche die Konferenz finanziell unterstützt hat.

Potsdam, im November 2006

Prof. Dr. phil. Manuel Fröhlich
Dr. iur. Norman Weiß
Konferenzleitung

Dr. phil. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte
Nationen, Koordinator

Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Direktor des MenschenRechts-
Zentrums der Universität Potsdam

Inhaltsübersicht

Sven Bernhard Gareis

Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane
der Vereinten Nationen 7

Jean-François Paroz

Die Initiativen der Schweiz in der UNO-Reform: Menschenrechtsrat
und Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates 25

Ekkehard Griep

Neue Entwicklungen in der UN-Friedenssicherung..... 35

Markus G. Schmidt

Reform of the United Nations Human Rights Programme
– current challenges and trends 45

Thomas Fues

Die Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen:
Neue Bemühungen um eine systemweite Kohärenz..... 61

Julia Leininger

Steter Tropfen höhlt den Stein ... – Die NGO-Anhörungen in der
Generalversammlung der Vereinten Nationen 79

Andreas Bummel

Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen?
Aktuelle Entwicklungen und Fragestellungen 97

Norman Weiß

Neue Wege für die deutsche UNO-Forschung?
Die Fachkonferenz der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten
Nationen „UNO-Forschung in Deutschland“ im Dezember 2005 109

Autorenverzeichnis..... 120

Eine unendliche Geschichte? Die Reform der Hauptorgane der Vereinten Nationen

Sven Bernhard Gareis

Die Reform der Vereinten Nationen (UN), insbesondere ihres institutionellen Zuschnitts wie auch der Mechanismen und Arbeitsweisen ihrer Hauptorgane, gehört seit langem zu den Dauerthemen in der politischen und wissenschaftlichen Debatte um die Zukunft der Weltorganisation. Auf ihrem Weltgipfel zum 60. Jahrestag der Vereinten Nationen haben die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten dafür gesorgt, daß diese Diskussion auch in Zukunft weitergeführt wird: In seinem Bericht „In größerer Freiheit“ hatte Generalsekretär *Kofi Annan* bereits im Vorfeld des Jubiläumsgipfels ein ebenso schlüssiges wie ambitioniertes Reformprogramm vorgelegt (s. *Annan 2005*), mit dem er – rund ein Jahr vor seinem Ausscheiden aus dem Spitzenamt der Vereinten Nationen – der Weltorganisation wohl auch eine Art Vermächtnis hinterlassen wollte. In ihrem Abschlußdokument (s. Ergebnis des Weltgipfels 2005) indes reduzierten die Staatenlenker dieses Programm auf ein Minimalkonzept, das zwar einige institutionelle Erneuerungen vorsieht, die großen Projekte wie die Reformen von Sicherheitsrat oder Sekretariat jedoch in die Zeitschleife der Verhandlungen zwischen den Staaten zurückverweist.

Rund ein Jahr nach diesem Reformgipfel sollen im Folgenden der Stand der Reformbemühungen zu analysiert und mögliche Linien der weiteren Entwicklung der Organisation und ihrer Hauptorgane aufgezeigt werden. Dabei erstreckt sich diese Analyse nur auf die fünf am Hauptsitz der Vereinten Nationen in New York angesiedelten Hauptorgane, weil ihnen in der internationalen Reformdiskussion besondere Aufmerksamkeit zuteil wird. Der in Den Haag residierende Internationale Gerichtshof (IGH) als sechstes Hauptorgan der Organisation dagegen wurde bislang aus dieser Debatte weitestgehend herausgehalten.

An *Annans* Reformvorschläge wie auch an den Weltgipfel selbst richteten sich im vergangenen Jahr – nicht zuletzt in Deutschland – hohe, vielleicht oftmals zu hohe Erwartungen. Zum Zwecke einer realistischen Einordnung der erreichten Resultate scheint es daher angebracht, zunächst die überaus komplexen Voraussetzungen und Bedingungen für Reformen in den Vereinten Nationen aufzuzeigen, die sich einerseits aus

der UN-Charta und andererseits aus der politischen Praxis einer aus souveränen Staaten gebildeten Organisation ergeben.

1. Reform als permanenter und schwieriger Prozeß

Ihrem Wesen als einer internationalen Staatenorganisation nach bilden die Vereinten Nationen einen lebendigen Organismus, der sich permanent weiterentwickelt und erneuert, ohne daß diese Prozesse gleich als Reformen bezeichnet würden. Seit die Organisation 1945 in der Schlußphase des Zweiten Weltkrieges gegründet wurde, hat sich die Zahl ihrer Mitglieder von damals 51 auf heute 192 (Stand September 2006) fast vervierfacht. In die mehr als sechs Jahrzehnte ihrer Existenz fielen so epochale Entwicklungen wie der Kalte Krieg und der Ost-West-Konflikt, die Dekolonisation und die Nord-Süd-Problematik. Dem Ende der bipolaren Ordnung schließlich folgte ein rasantes Zusammenwachsen der Welt unter den Vorzeichen der Globalisierung mit vielen Chancen, aber auch ungewohnten Risiken, die von der Klima- und Umweltproblematik über die sog. Neuen Kriege bis hin zum transnationalen Terrorismus und die Bedrohung der Menschheit durch Massenvernichtungswaffen reichen. Die Vereinten Nationen haben in jeder dieser Entwicklungsphasen des Internationalen Systems auf neue Herausforderungen mit der Anpassung ihrer Strukturen, Organe und Arbeitsweisen reagiert – immer jedoch in den Grenzen, die ihnen die Mitgliedstaaten, voran die mächtigen fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates gesetzt haben.

Lange Zeit bestanden diese Veränderungen vorrangig in der Schaffung neuer Organe, Gremien, Einrichtungen und Programme. Die Vereinten Nationen haben sich so über die Jahrzehnte zu einem komplizierten, kaum noch zu überschauenden Organisationsgebilde entwickelt, dessen Steuerung und Koordination immer schwerer fällt. Daher werden seit Beginn der 1990er Jahren aus dem Bereich der Mitgliedstaaten, aber auch durch die Generalsekretäre sowie durch formelle und informelle Arbeitsgruppen immer wieder Reformen gefordert. Diese Erneuerungen sollen über allmähliche Anpassungen hinaus zu grundlegenden Erneuerungen der Organe und Arbeitsweisen der Vereinten Nationen führen, um die Organisation den dramatischen Herausforderungen einer globalisierten Weltübergangsgesellschaft anzupassen. Gerade Generalsekretär *Kofi Annan* wurde nie müde, die Tragweite solcher Veränderungen aufzuzeigen, wenn er etwa in seinem Millenniumsbericht darauf verweist, daß morgen neugegründete Vereinte Nationen ganz anders aussehen würden als die bestehende Organisation (*Annan* 2000: Ziff. 352) oder wenn er in seiner Eröffnungsrede zur 58. Generalversammlung die UN

am Scheideweg sieht und von einem Moment spricht, der nicht weniger entscheidend sei als ihr Gründungsjahr 1945 (*Annan* 2003).

In der Praxis der Vereinten Nationen jedoch fielen und fallen die Reformanstrengungen meist bescheidener aus. Grundsätzlich lassen sich drei Kategorien von Reformansätzen identifizieren (vgl. *Gareis/Varwick* 2006: 264):

- Effizienzsteigerung: Diesbezügliche Reformen zielen auf bessere Leistungsfähigkeit, Ressourcenverwendung, Wirkung etc. in den bestehenden Aufgabenbereichen der UN. Beispiele hierfür sind etwa die Optimierung von administrativen Vorgängen oder Budgetierungsrichtlinien;
- Institutionelle Reformen: Diese zielen auf einen institutionellen Neuzuschnitt bzw. die Anpassung von Organen und Gremien an neue Herausforderungen, beispielsweise durch eine Reform des Sicherheitsrates;
- Grundsätzliche Umgestaltung: Damit verbunden wäre die fundamentale Umgestaltung der Prinzipien der Vereinten Nationen, etwa die fortschreitende Supranationalisierung der Organisation auf Kosten der Souveränitätsrechte ihrer Mitgliedstaaten.

Was die Möglichkeiten zur Realisierung von Reformen und Erneuerungen anbelangt, so ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen den Befugnissen, welche die Charta dem Generalsekretär einräumt, und der Verantwortung, die den Mitgliedstaaten zukommt. So hat der Generalsekretär eigene Zuständigkeiten etwa in der Personalpolitik oder in der Organisation der Arbeitsabläufe innerhalb des Sekretariats, jedenfalls im Rahmen des ihm von der Generalversammlung zugestandenen Planstellen- und Haushaltsrahmens. Im wesentlichen bleiben so die eigenständigen Handlungsspielräume des Generalsekretärs auf Maßnahmen zur Effizienzsteigerung innerhalb seiner Behörde beschränkt. Alle darüber hinausgehenden Schritte, insbesondere solche mit finanziellen Auswirkungen, bedürfen der Entscheidung durch die Mitgliedstaaten. Hierbei ist wiederum zu trennen zwischen Reformschritten unterhalb der Schwelle einer Änderung der UN-Charta und solchen, die eine Veränderung des Charta-Textes erfordern. Während erstere (wie etwa die Schaffung des Amtes eines stellvertretenden Generalsekretärs) durch eine einfache Entscheidung in der Generalversammlung herbeigeführt werden können, sind für eine Änderung der Charta hohe Hürden zu nehmen. Art. 108 und 109 der Charta beschreiben die Verfahren für jedwede Veränderung ihres Textes: Demnach ist neben einer Entscheidung der Generalversammlung mit Zwei-Drittelmehrheit der UN-Mitglieder die anschließende

Ratifikation des geänderten Vertragstextes durch ebenfalls zwei Drittel der Mitglieder unter Einschluß aller fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates erforderlich. Angesichts dieser Anforderungen ist der Text der Charta (abgesehen von der Erhöhung der Zahl nichtständiger Mitglieder des Sicherheitsrates sowie der Anpassung der Mitgliederzahl des Wirtschafts- und Sozialrates) seit 1945 praktisch unverändert geblieben.

Berücksichtigt man diesen Hintergrund, läßt sich eine völlig andere Typologisierung von Reformansätzen vornehmen, nämlich nach dem Grad ihrer Realisierungswahrscheinlichkeit bzw. der Schnelligkeit ihrer Umsetzung:

- Maßnahmen, die der Generalsekretär selbst treffen kann, gehen in der Regel zügig vonstatten, wie die rasche Umsetzung der internen Verwaltungsreformen seit *Annans* Amtsantritt 1997 immer wieder belegen (s. *Annan* 1997; *Paschke* 2005; *Gareis/Varwick* 2006: 270f.).
- Entscheidungen der Staaten ohne Veränderung des Charta-Textes können zügig getroffen werden (wie etwa bei der Schaffung des Amtes für Interne Aufsichtsdienste 1995 oder bei der Schaffung der Position des stellvertretenden Generalsekretärs), in der Regel jedoch erfordern sie viel Zeit oder finden nicht statt. So harrt die von *Kofi Annan* seit seinem Amtsantritt immer wieder geforderte Einführung moderner Management-Tools, Finanzierungsmechanismen, Personalmodelle etc. weiterhin der Zustimmung der Mitgliedstaaten (s.u. Abschnitt 4).
- Entscheidungen der Staaten, die mit Änderungen der Charta verbunden sind, gestalten sich angesichts der genannten Hürden langsam und schwierig, bilden bislang seltene Ausnahmen. Auch die auf dem Weltgipfel verabschiedeten Veränderungen des Charta-Textes sind letztlich redaktioneller Natur: Mit der Streichung des Treuhandrates (s.u. Abschnitt 3) und der Feindstaatenklauseln fallen Bestimmungen weg, die seit vielen Jahren obsolet sind. Auf eine Reform des Sicherheitsrates (s.u. Abschnitt 5) dagegen haben sich die Staaten bislang nicht verständigen können.

Für das hier zu untersuchende Thema bleibt festzuhalten, daß die meisten der in bezug auf die Hauptorgane der Vereinten Nationen erforderlichen bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen zu den institutionellen Reformen bzw. grundsätzlichen Umgestaltungen zählen. Diese erfordern zwingend Entscheidungen der Mitgliedstaaten, teils mit, teils ohne Änderung der Charta. Damit sind auch weiterhin zähe und langwierige Verhandlungen zu erwarten. Denn so breit der Konsens unter den Mitgliedstaaten bezüglich des schieren Bedarfs an Reformen ist (s. *Gareis/Var-*

wick 2006: 263f.), so weit gehen die Vorstellungen über Ziele, Reichweiten und konkrete Inhalte von Reformschritten auseinander. Wie gespalten die Mitgliedstaaten in dieser Frage sind, hat sich im Dezember 2005 in der Debatte der Generalversammlung zum Haushalt 2006/07 gezeigt. Die USA konnten gegen den Widerstand zahlreicher Entwicklungsländer eine Deckelung der Haushaltsmittel für zunächst ein halbes Jahr (rd. \$ 950 Mio.) durchsetzen und die Freigabe der weiteren Mittel von einer positiven Evaluation der Reformschritte in einer weiteren Resolution der Generalversammlung abhängig machen. In einer leidenschaftlich geführten Debatte prallten die Vorstellungen der Industrienationen von einer effizienten Organisation mit den Forderungen nach Einfluss und Partizipation zahlreicher Entwicklungs- und Schwellenländer aufeinander (s. ausführlich *Gareis 2006a*).

Das in den Vereinten Nationen obwaltende Prinzip des Multilateralismus verlangt von den Mitgliedstaaten, immer wieder auch ihre partikularen Interessen und nationalen Egoismen zugunsten von Kompromissen oder gemeinsamen Lösungsansätzen zurückzustellen. Dazu sind die meisten Regierungen jedoch nur sehr eingeschränkt bereit und zwar – wie *Paschke (2005:170)* anmerkt – unabhängig davon, ob es sich um Diktaturen oder Demokratien handelt. Vor diesem Hintergrund müssen die Ergebnisse des Weltgipfels wie auch der nachfolgenden Verhandlungen als vielleicht nicht sehr weitreichend, wohl aber als die besten zu erreichenden betrachtet werden.

2. Der Reformgipfel 2005: Vorbereitung und Ergebnisse

Als UN-Generalsekretär ist *Kofi Annan* in den zurückliegenden Jahren stets gleichermaßen Adressat der Kritik an seiner Organisation wie auch Katalysator von Reforminitiativen gewesen. Ihm gelang es, in den Jahren und Monaten vor dem symbolträchtigen 60. Gründungsjubiläum der Vereinten Nationen dank einer geschickten Choreographie von Expertengruppen und Berichten eine internationale Diskussion über die Arbeit der Weltorganisation anzustoßen und diese mit eigenen Vorschlägen und Initiativen auch inhaltlich zu prägen. Im Sommer 2005 schien es ihm sogar zu gelingen, ein in der politischen Praxis der Vereinten Nationen so seltenes “Window of opportunity” für substanzielle Reformen aufzustoßen.

Bereits im September 2003 hatte er eine aus sechzehn internationalen Experten bestehende „Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel“ beauftragt, die globalen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Friedenssiche-

zung zu analysieren und Empfehlungen für eine umfassende UN-Reform zu erarbeiten. Im Dezember 2004 präsentierte dieses Panel unter dem Titel „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung“ einen vielbeachteten Bericht. Ein Kernstück dieses Papiers bildet eine breite Palette von Reformvorschlägen, die von der Verbesserung menschlicher Lebensbedingungen weltweit über die Friedenssicherung bis hin zu institutionellen Veränderungen wie etwa der Sicherheitsratsreform reichen (s. Bericht der Hochrangigen Gruppe 2004). Am 7. März 2005 legte eine Kommission unter Leitung von *Jeffrey Sachs* den Bericht „In die Entwicklung investieren“ (s. *Sachs* 2005) zu den Problemen im Zusammenhang mit der Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele vor. Auf diese Ziele, die vor allem die Halbierung der weltweiten Armut, die Krankheitsbekämpfung sowie die Verbesserung der Bildungschancen für Frauen und Kinder bis 2015 vorsehen, hatten sich die Staatenlenker auf dem Millenniumsgipfel im Jahr 2000 verständigt. Eine Woche nach dem *Sachs*-Bericht unterbreitete dann der Generalsekretär der Weltöffentlichkeit seinen eigenen Reformbericht „In größerer Freiheit“, der die Vorschläge der beiden genannten Kommissionen in teils noch weiter zugespitzter Form zusammenführt und ergänzt. *Annans* Bericht wiederum bildete eine wesentliche Grundlage für das in zähen, bis zum Tag seiner Verabschiedung am 16. September 2005 reichenden Verhandlungen erarbeitete Abschlusddokument des Weltgipfels.

Insgesamt hatte der UN-Generalsekretär im Vorfeld dieses Gipfels ein ambitioniertes Programm erarbeitet, um die in die Jahre gekommene Weltorganisation in konzeptioneller, instrumenteller und institutioneller Hinsicht den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts anzupassen. Seinen Vorstellungen nach sollte eine grundlegend erneuerte Organisation die Staatengemeinschaft in ihren Bemühungen unterstützen, die strukturellen, in Unterentwicklung und Armut begründeten Ursachen von Kriegen, Gewalt und Terrorismus nachhaltig zu beseitigen. In dieser Perspektive wollte der Generalsekretär die Mitgliedstaaten zugleich dazu bewegen, die Vereinten Nationen auf ihrem bereits eingeschlagenen Weg von einem primär auf die Vermeidung zwischenstaatlicher Kriege angelegten System kollektiver Sicherheit hin zu einem modernen internationalen Sicherheitssystem voranzubringen, dessen Fokus in einem erweiterten Ansatz von „Human security“ verstärkt auf dem Los von Individuen, sozialen Gruppen und Völkern liegt (vgl. *Wittig* 2006). Wären sie ihrem Generalsekretär gefolgt, so hätten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf ihrem Jubiläumsgipfel ein kraftvolles Signal für sehr grundsätzliche Veränderungen in der Weltorganisation setzen können.

Am Ende jedoch konnte auch das schlüssige Konzept des Generalsekretärs nicht die politischen Realitäten einer aus damals 191 sehr heterogenen Staaten bestehenden Organisation verändern. „Wenig bis nichts“, so urteilt der langjährige Wegbegleiter der Vereinten Nationen *Maurice Bertrand* (2005: 174) nüchtern, sei in dem “World Summit Outcome” von den Plänen des Generalsekretärs übriggeblieben. Den USA und ihrem im August 2005 frisch gekürten UN-Botschafter *John Bolton* war es in letzter Minute gelungen, das aussichtsreiche Konsenspaket des Präsidenten der Generalversammlung, *Jean Ping*, wieder aufzuschnüren und es zusammen mit weiteren UN-Skeptikern gründlich zu verwässern. Unter resignierenden Anhängern der Organisation wie auch bei ihren Kritikern war in der Folge dieses eher ergebnisarmen Reformgipfels zu hören, daß man zur Bewertung der im Ergebnisdokument vorgelegten Kompromisse nur die Kommentare neu drucken müsse, die anlässlich der folgenlos gebliebenen Reformbemühungen zum 50. Geburtstag im Jahr 1995 verfaßt wurden.

Dennoch wäre es verfehlt, von einem völligen Scheitern dieses Reformgipfels zu sprechen. Immerhin sind erstmals seit über vierzig Jahren Entscheidungen mit Folgen auch für die Charta der Vereinten Nationen getroffen worden. Mit dem Menschenrechtsrat ist ein neues Nebenorgan geschaffen worden, das in der mittleren Perspektive möglicherweise zum Hauptorgan aufgewertet wird. Aufgefordert durch das Abschlußdokument hat der Generalsekretär im März 2006 Vorschläge zu internen Strukturreformen, vor allem zur Managementreform im Sekretariat vorgelegt, die auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht nehmen sollen. Dagegen muß eine Reform des Sicherheitsrates als vorläufig gescheitert und bis auf weiteres vertagt betrachtet werden.

Mit dem Gipfelergebnis ist also Bewegung in die Reformbemühungen bei den Vereinten Nationen gekommen. Einige wenige der beschlossenen Maßnahmen wird der Generalsekretär selbst treffen können, die große Masse der angestoßenen Vorhaben jedoch wird bei ihrer Realisierung wie schon immer von der Kompromißbereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen. Dies gilt gerade für die Reform der Hauptorgane, zu der die Aussagen im Abschlußdokument insgesamt sehr dürftig ausfallen und deutlich hinter den Vorschlägen des Generalsekretärs und seiner Experten zurückbleiben.

3. Treuhandrat, ECOSOC und Generalversammlung

Die sicher eindeutigste Formulierung, die das Abschlußdokument zu einem UN-Hauptorgan enthält, betrifft den Treuhandrat: “Considering that

the Trusteeship Council no longer meets and has no remaining functions, we should delete Chapter XIII of The Charter and references to the Council in Chapter XII” (Ergebnis des Weltgipfels: Ziff 176). Tatsächlich stellte der Treuhandrat als erstes Hauptorgan seine Tätigkeit ein, nachdem der süd pazifische Inselstaat Palau am 1. Oktober 1994 seine Unabhängigkeit erlangt hatte und die Aufsichtspflichten des Treuhandrates endeten. In den folgenden Jahren sind immer wieder, wenngleich ohne große Nachdrücklichkeit Ansätze zur Wiederbelebung des Treuhandrates diskutiert worden. Im Gespräch waren dabei operative Funktionen etwa bei der Unterstützung von “Failed states” bzw. von Ländern mit prekärer Staatlichkeit oder die Übertragung von Verantwortlichkeiten im Bereich der Friedenskonsolidierung als einer Zukunftsaufgabe, deren Bedeutung für die Arbeit der Vereinten Nationen dramatisch an Bedeutung gewinnt. Derartige Überlegungen fanden indes keine Unterstützung bei den Mitgliedstaaten und so war es schlußendlich ein konsequenter Schritt, den Treuhandrat in einer “Reform by deletion” aus der Liste der UN-Hauptorgane zu streichen.

Dem nach dem Treuhandrat wohl zweitschwächsten Hauptorgan Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ist die lange geforderte operative Aufwertung wiederum versagt geblieben. In seinem Reformbericht ist der Generalsekretär (*Annan* 2005: Ziff. 171-180) recht detailliert auf mögliche Funktionen des ECOSOC vor allem im Bereich von Entwicklung und Friedenskonsolidierung eingegangen. Vorgeschlagen wurde u.a. die jährliche Einberufung von Konferenzen auf ministerieller Ebene, um die Fortschritte bei der Erreichung der Millenniumsziele zu überwachen oder daß der ECOSOC zu einem hochrangigen globalen Forum der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt werden sollte. Darüber hinaus sollte er in der Lage sein, frühzeitig Konferenzen einzuberufen, um frühzeitig Entwicklungsrisiken entgegenzutreten zu können. Schließlich sollte der ECOSOC nach den Vorstellungen des Generalsekretärs eine institutionelle Verankerung in den internationalen Bemühungen um die Friedenskonsolidierung erfahren. Im Gipfeldokument blieb von diesen Anregungen der Auftrag übrig, im zweijährigen Rhythmus eine Entwicklungskonferenz einzuberufen – zu einer Zuweisung konkreter Verantwortlichkeiten, die über den derzeitigen Status des ECOSOC als kleiner, vielfach zurückgesetzter Bruder der Generalversammlung hinausweisen würden, haben sich die Mitgliedstaaten nicht entschließen können. Inwieweit die Generalversammlung erste Schritte hin zu einer Reform ihrer Arbeitsweisen vollzieht, bleibt dagegen noch abzuwarten. Der Generalsekretär hat in seinem Bericht (s. *Annan* 2005: Ziff. 158-164) nicht zum ersten Male überaus deutliche und grundlegende Kritik insbesondere an den Arbeitsweisen dieses zentralen Hauptorgans der Vereinten

Nationen geübt: Im Zentrum seiner Kritik steht die anhaltende Tendenz der Generalversammlung, möglichst viele Entscheidungen im Konsens zu treffen. Dies habe zur Folge, daß sich die versammelten Staatenvertreter zunehmend auf Allgemeinplätze zurückzögen und jeden ernsthaften Willen zum Handeln aufgaben – Folge seien Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Der Generalsekretär empfiehlt daher eine thematische und inhaltliche Straffung der Tagesordnung, ein Überdenken der Arbeitsstrukturen, eine Revision der Ausschubarbeit, eine Neuordnung des Berichtswesens sowie eine Stärkung der Position des Präsidenten der Generalversammlung. Er beklagt das Mikromanagement, das direkte Hineinregieren der Generalversammlung bis in die Arbeitsabläufe und die Stellenbesetzungen des Sekretariats und er weist darauf hin, daß die Generalversammlung das Sekretariat durch eine Vielzahl von Mandaten und Aufträgen so stark überlastet, daß ihm ein flexibler Dienst an den Mitgliedstaaten kaum mehr möglich sei. Eine Reihe dieser grundsätzlichen Kritikpunkte hatte *Annan* schon in seinem ersten Reformprogramm von 1997 aufgelistet und die Mitgliedstaaten aufgefordert, Abhilfe zu schaffen (*Annan* 1997: Ziff. 40-48).

Seine im Jahr 2005 noch einmal zugespitzten Anregungen haben einigen Niederschlag in der am 12. September 2005 durch die Generalversammlung verabschiedeten Resolution „Eine gestärkte und neu belebte Generalversammlung“ (UN-Doc. A/RES/59/313) gefunden. In dieser Resolution wird beschlossen, die Rolle und Führerschaft des GV-Präsidenten zu stärken, indem er u.a. ermächtigt wird, interaktive Diskussionen zu aktuellen Fragen auf die Tagesordnung zu setzen bzw. indem ihm zwei hochrangige Mitarbeiter zur Seite gestellt werden. Diese wie auch die weiteren Festlegungen werden indes durch Formulierungen wie „in Absprache mit den Mitgliedstaaten“ oder „im Rahmen der verfügbaren Mittel“ gleich wieder relativiert.

Eingerichtet wurde eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe, die allen Mitgliedstaaten offen steht und die Vorschläge für eine weitere Verbesserung der Arbeitseffizienz der Generalversammlung zusammentragen soll. Angesichts der in der Vergangenheit wenig ausgeprägten Neigung der Mitgliedstaaten, sich Regeln für eine stärkere Disziplinierung und Fokussierung ihres eigenen Verhaltens in der Generalversammlung aufzuerlegen und diese dann auch zu befolgen, dürfte bei der weiteren Beobachtung der Entwicklung eine gehörige Portion Skepsis angebracht sein.

4. Das Sekretariat und die Managementreform

Die Größe und Effizienz des UN-Sekretariates und seines nachgeordneten Apparates, die mit insgesamt 29 125 Bediensteten aus mehr als 170 Ländern (Stand 30. November 2005) eine einzigartige internationale Behörde bilden, ist ein Dauerthema auf der Reformagenda. Insbesondere auf Druck der USA wurden in den zurückliegenden rd. 15 Jahren nicht nur die Personalumfänge deutlich reduziert; bereits unter Generalsekretär *Boutros-Ghali* und dann vor allem unter dessen Nachfolger *Kofi Annan* wurden tiefgreifende Strukturreformen vorgenommen sowie neue Steuerungselemente eingeführt. So wurde schon 1994 ein Amt für Interne Aufsichtsdienste, eine Art Rechnungshof mit weitreichenden Kontroll- und Beratungsbefugnissen geschaffen (s. *Paschke* 1996; *Fröhlich* 2005). Im Rahmen des von *Kofi Annan* nach seinem Amtsantritt 1997 vorgelegten Reformprogramm (s. *Annan* 1997) wurden die vielfältigen Programme, Fonds und Spezialorgane der Vereinten Nationen fünf Kernaufgaben zugeordnet. Für die Felder ‚Frieden und Sicherheit‘, ‚Wirtschaft und Soziales‘, ‚Humanitäre Angelegenheiten‘ und ‚Entwicklung‘ wurden sog. Exekutivausschüsse gebildet, die Menschenrechte wurden als Querschnittsaufgabe definiert, die in den vier weiteren Bereiche mit verankert ist. Eine „Senior Management Group“, eine Art Kabinett aus hochrangigen UN-Führungspersönlichkeiten, unterstützt den Generalsekretär bei der Steuerung des komplexen Apparates.

Gleichwohl reißt die Kritik an den Strukturen und Abläufen in der Großbehörde der Vereinten Nationen nicht ab. Im Kreuzfeuer standen in jüngerer Zeit insbesondere die Vorgänge um Korruption im Öl-für-Lebensmittel-Programm für den Irak oder der Fall des früheren Hochkommissars für Flüchtlinge, *Ruud Lubbers*, dessen Übergriffe auf weibliche Untergebene lange vertuscht wurden. Diese Vorfälle sorgten dafür, daß noch im Jahr 2005 weitere Veränderungen im Sekretariat vorgenommen wurde (s. *Fröhlich* 2005: 56). Auch befaßten sich die Mitgliedstaaten im Gipfeldokument 2005 intensiv mit dem Sekretariat und beschlossen ein Maßnahmenpaket, welches die Arbeit des Sekretariats effizienter, wirksamer und rechenschaftspflichtiger machen soll (s. Ergebnisdokument 2005: Ziff. 161-167). Als ein erster Schritt wurde in diesem Zusammenhang noch im Dezember 2005 die Schaffung eines von den USA lange und vehement geforderten Ethik-Büros im Sekretariat beschlossen, das nicht nur die Einhaltung rechtlicher und moralischer Normen durch die UN-Bediensteten überwachen, sondern die Mitarbeiter auch dafür sensibilisieren soll, unter dem Stichwort des „Whistleblowing“ individuelles Fehlverhalten frühzeitig zu erkennen und zu melden.

Im März 2006 hat Generalsekretär *Annan* unter dem Titel "Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide" einen Folgebericht vorgelegt, in dem er in sechs Handlungsfeldern und 23 Einzelempfehlungen seine Vorstellungen zu den fälligen Managementreformen im Sekretariat ausbreitet. Was *Annan* etwa zu Personalrekrutierung und -entwicklung, Führung und Management, Outsourcing oder Budgetierung vorschlägt, weist ebenso wie seine Anregungen für eine Verbesserung der Informationstechnologie in Richtung eines schlanken und modernen Verwaltungsapparates. Er macht aber auch deutlich, daß diese Erneuerungen nicht ohne die aktive Unterstützung durch die Mitgliedstaaten zu erreichen sind.

In den zurückliegenden Ansätzen zu internen Reformen hat sich regelmäßig das Sekretariat als für Veränderungen aufgeschlossen gezeigt, während die Mitgliedstaaten in den Bereichen, die ihre Zustimmung erforderten, mehr als zögerlich waren. Tatsächlich wird die Sekretariatsarbeit seit Jahrzehnten durch ein extensives Mikromanagement seitens der Generalversammlung nachhaltig behindert. Dies gilt insbesondere für durch den Verweis auf das Budgetrecht gerechtfertigte Eingriffe in den Stellenplan oder für das inflationäre Berichtswesen, das die Mitgliedstaaten von den Sekretariatsabteilungen einfordern. Zwischen den Zeilen verweist *Annan* durchaus energisch auf die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten, dem Generalsekretär die für eine zeitgemäße Administration erforderlichen Handlungsspielräume einzuräumen.

Die jüngsten Entwicklungen jedoch lassen bezweifeln, daß eine moderne Managementkultur im Sekretariat Einzug halten wird. Am 28. April 2006 erteilten im Finanzausschuß der Generalversammlung die in der ‚Gruppe der 77‘ zusammengeschlossenen Entwicklungsländer, die in den Vereinten Nationen die Mehrheit stellen, den Reformvorschlägen des Generalsekretärs eine postwendende Absage. Getragen wird diese Ablehnung von der Sorge, ein durch größere Entscheidungsspielräume gestärkter Generalsekretär könnte sich zu sehr an die mächtigen Industrienationen anlehnen und deren Forderungen nach organisationsinterner Effizienz exekutieren.

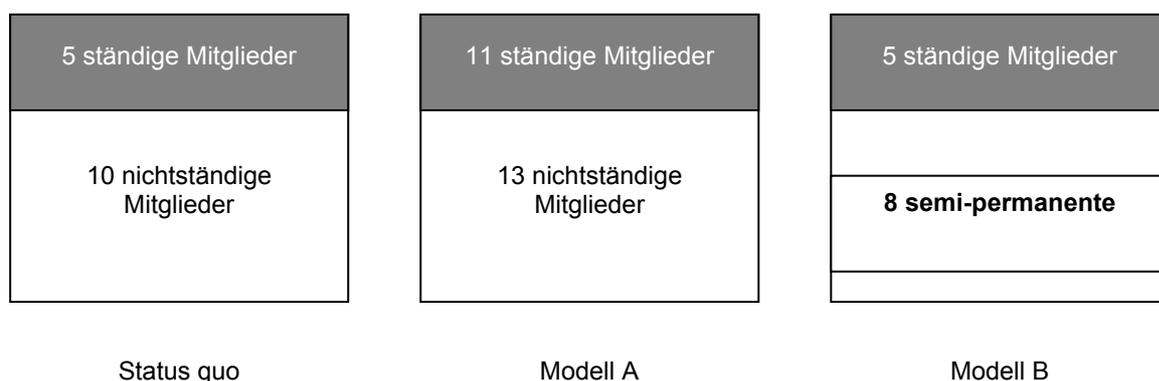
Es wird zu beobachten sein, wie sich die Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren in dieser Frage verhalten. Die von den USA erzwungene Deckelung des UN-Haushaltes wurde zwar fristgerecht Ende Juni 2006 aufgehoben – zweifellos jedoch werden die USA und weitere Industriestaaten auch in den kommenden Jahren auf einer modernen Erfordernissen entsprechenden Managementkultur bestehen und dies gegebenenfalls auch gegen den Widerstand der Mehrheit zu erzwingen versuchen.

5. Wieder vertagt: Die Reform des Sicherheitsrates

Seit langem als der eigentliche Lackmus-Test für die Reformfähigkeit der UN angesehen, wurde die Reform der Strukturen und Arbeitsverfahren des Sicherheitsrates immer wieder verschoben. Der Anachronismus seiner Zusammensetzung vor allem im Bereich der fünf ständigen Mitglieder wie auch deren Veto-Privileg sind seit mehr als einem Jahrzehnt Gegenstand intensivster Debatten, ohne daß ein wirklicher Durchbruch für ein allgemein akzeptiertes Reformmodell hätte erzielt werden können (s. hierzu ausführlich *Kühne/Baumann* 1995; *Gareis/Varwick* 2006: 273f.). Den Befürwortern grundlegender Reformen, insbesondere denjenigen, die sich einen eigenen ständigen Sitz und damit größeren Einfluß versprechen, steht eine nicht unerhebliche Zahl von Staaten gegenüber, die sich von Veränderungen keinen einzelstaatlichen Nutzengewinn erhoffen können. Sie versuchen daher, Reforminitiativen, die auf eine Erweiterung der Zahl ständiger Mitglieder hinauslaufen, zu blockieren, um nicht an relativem Gewicht gegenüber den Staaten zu verlieren, die möglicherweise in die erste Liga der Weltpolitik aufsteigen könnten. In Europa ist dies insbesondere Italien, das einen ständigen Sitz Deutschlands zu verhindern trachtet, aber auch in allen anderen Weltregionen stehen potentiellen Kandidaten Rivalen und Gegner gegenüber.

Auch unter den traditionellen ständigen Mitgliedern bleibt die Frage umstritten, ob es neue ständige Sitze geben und wer diese gegebenenfalls einnehmen soll. Wie unklar das Meinungsbild ist, zeigt auch der Bericht der Hochrangigen Gruppe, die sich auf kein gemeinsames Modell für einen neuen Sicherheitsrat hat einigen können, sondern zwei Alternativen vorgestellt hat (s. Abb. 1). Während Modell A eine Erhöhung sowohl der Zahl ständiger wie auch nichtständiger Sitze vorsieht, schlägt Modell B vor, eine neue Kategorie semi-permanenter Mitglieder zu schaffen, die in erneuerbaren Amtszeiten von je vier Jahren in den Sicherheitsrat gewählt werden.

Abb. 1



Wenngleich der Generalsekretär in zahlreichen Äußerungen eher in Richtung des Modells A tendierte, klammerte er die Sicherheitsratsfrage aus seinem Reformbericht vom März 2005 weitgehend aus. Es war dann eine Gruppe von vier Staaten (Deutschland mit Brasilien, Indien und Japan, genannt G4), die am 6. Juli 2005 einen an Modell A angelehnten Reformvorschlag in die Generalversammlung einbrachte. Das Kernstück des Resolutionsentwurfes (UN-Doc. A/59/L.64) bildet die Erweiterung des Sicherheitsrates um sechs ständige und vier nichtständige Sitze auf dann insgesamt 25 Mitglieder. Von den vorgeschlagenen sechs neuen ständigen Mitgliedern sollen je zwei aus der afrikanischen und der asiatischen Staatengruppe sowie je eines aus der Regionalgruppe der lateinamerikanisch-karibischen bzw. der westeuropäischen und anderen Staaten kommen. Von den vier nichtständigen Sitzen sollen je einer der afrikanischen, der asiatischen, der osteuropäischen und der lateinamerikanisch-karibischen Regionalgruppe zufallen. Die neuen ständigen Mitglieder sollen nach diesem Entwurf die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die klassischen P5, aber das Vetorecht nicht ausüben dürfen, bis nach fünfzehn Jahren eine Überprüfung dieser Frage stattgefunden hat.

Am 21. Juli 2005 brachte eine Gruppe von Staaten, die sich unter der Bezeichnung "Uniting for Consensus" als eine Art Gegengewicht zu den G4 gebildet hatte, ebenfalls einen Antrag in die Generalversammlung ein. Dieser Vorschlag sieht ebenfalls eine Erhöhung der Mitgliederzahl im Sicherheitsrat auf 25 vor, jedoch nur um zehn neue nichtständige Sitze. Allerdings soll das bislang in Art. 23, Abs. 2 der Charta verankerte Verbot der unmittelbaren Wiederwahl aufgehoben werden. Wenn dies die Regionalgruppen so beschließen würden, könnten so durch permanente Wiederwahl quasi-ständige Mitgliedschaften entstehen (s. UN-Doc. A/59/L.68). Bereits am 14. Juli 2005 hatten 43 afrikanische Staaten einen eigenen Entwurf vorgelegt (s. *African Union* 2005), der bezüglich der Zahl neuer ständiger Mitglieder sowie deren regionaler Verteilung deckungsgleich mit dem der G4 ist. Auch die Forderung nach einem zusätzlichen nichtständigen Sitz für Afrika dürfte einen überwindbaren Unterschied darstellen. Was den afrikanischen Entwurf indes grundsätzlich von dem der G4 unterscheidet, ist die Forderung, „den neuen ständigen Mitgliedern dieselben Vorrechte einzuräumen wie den derzeitigen ständigen Mitgliedern, einschließlich des Vetorechts“.

Angesichts massiven Drucks seitens ständiger Mitglieder (China wollte Japan verhindern, die USA sprachen sich gegen Deutschland aus), mangelnder Verständigung zwischen den G4 und den Staaten der afrikanischen Regionalgruppe (die an der wenig realistischen Forderung nach einem Veto-Recht für alle ständigen Mitglieder festhielten) wie aber auch der Unschlüssigkeiten innerhalb der Vierergruppe selbst verzichte-

ten die G4 und ihre Unterstützer darauf, ihren Antrag zur Abstimmung zu stellen. Tatsächlich waren in dieser Konstellation die Chancen, eine Zweidrittelmehrheit, also 128 der damals 191 UN-Mitgliedstaaten für ein Ja zu diesem Vorschlag zu bewegen, schwer zu kalkulieren. Rückblickend erscheint der Frühsommer 2005, als die Reformdiskussion intensiv geführt wurde und sich in vielen Mitgliedstaaten ein Wille zur Erneuerung zu verbreiten schien, als der wohl einzige Zeitraum, in dem über eine erste Rahmenresolution zu einer neuen Struktur des Sicherheitsrates mit der Aussicht auf Erfolg hätte abgestimmt werden können (zur Reforminitiative 2005 s. ausführlich *Gareis 2006c*).

Dann folgte die Stunde der Reformskeptiker unter der Wortführung durch die USA und China: Das abgemagerte Abschlußdokument sagt wenig Erhellendes zur Sicherheitsratsreform aus, seine Vorgabe, diese Frage bis Ende 2005 noch einmal zu prüfen, führte zu keinem weiteren Ergebnis. Deutschland hat im Januar 2006 zusammen mit Brasilien und Indien, aber ohne Japan, den G4-Entwurf noch einmal in die Generalversammlung eingebracht, allerdings ohne die Absicht, ihn zur Abstimmung zu stellen. Daß im Zuge der Verhandlungen über die Umsetzung der gefaßten Reformbeschlüsse auch noch ein Momentum für den Neuzuschnitt des Sicherheitsrates gewonnen werden kann, ist mehr als unwahrscheinlich. Die Reform des Sicherheitsrates ist wieder einmal auf unabsehbare Zeit vertagt.

6. Ausblick

Bezogen auf die UN-Hauptorgane fällt die Reformbilanz auch nach dem Weltgipfel eher ernüchternd aus. Ein Hauptorgan wurde beseitigt, das Sekretariat und mit ihm das interne Management der Organisation steht weiter unter Druck, die Sicherheitsratsreform wurde vertagt und bei ECOSOC und Generalversammlung hat sich praktisch nichts geändert. Gleichwohl ist mit dem Weltgipfel zumindest etwas Bewegung in die schier unendliche Geschichte der UN-Reform gekommen, sind erste, teils auch substanzielle Reformschritte umgesetzt worden. Wenn diese in Politik, Medien und Wissenschaft häufig als wenig beherzt und als kaum hinreichend bewertet werden, um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen, muß dem entgegengehalten werden, daß die Kompromiß- und Konsensfindung in einer so großen Organisation von 191 souveränen und gleichberechtigten Mitgliedstaaten sehr schwerfällig ist. Es sind die Ziele und Interessen der Mitgliedstaaten, die in ihrer Widersprüchlichkeit dafür sorgen, daß Reformen insbesondere im strukturellen und institutionellen Bereich nur in kleinen Schritten vorangebracht werden können. Ein konstitutiver Moment für eine radikale

Neuerfindung der Vereinten Nationen hat sich nicht eingestellt – was angesichts des Gründungskontexts der Organisation in der Katastrophe des Zweiten Weltkrieges vor allem als ein glücklicher Umstand zu bewerten ist. So war das “Muddling through” in der Vergangenheit das tragende Prinzip der Arbeit der Weltorganisation und es ist kaum zu erwarten, daß es in Zukunft grundlegend anders sein wird.

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

Auch wenn das Verhältnis UN-USA von grundlegender Bedeutung für die Zukunft der Organisation ist, so sind es nicht allein die oft gescholtenen USA, die durchaus wegweisenden Reformvorschläge des Generalsekretärs die Umsetzung verweigert haben. Es ist vielmehr die Mehrheit der Mitgliedstaaten – und unter ihnen viele USA-Kritiker – die die Ausstattung des Generalsekretärs und seines Sekretariates mit größerer Verantwortlichkeit und der daraus abzuleitenden Flexibilität und Handlungsfähigkeit verhindern, die ihre Interessen und Vorteile sichern und die damit die UN gleichfalls instrumentalisieren. In seinem Bericht vom März 2006 zu den internen Strukturreformen hat *Kofi Annan* nicht zum ersten Mal auf das lähmende Hineinregieren der Mitgliedstaaten in die tägliche Arbeit des Sekretariats hingewiesen und damit genau diesen Zusammenhang angesprochen.

Im Bereich der Sicherheitsratsreform dürfte die G4-Initiative den bislang sicherlich schlüssigsten, durchdachtsten und den Erfordernissen angemessensten Entwurf für eine Reform des Sicherheitsrates hervorgebracht haben. Dieser Ansatz wird auch weiter Gewicht haben, hat er doch alle Chancen, die zentrale Referenzgröße für die früher oder später wieder aufzunehmende Reformdiskussion zu sein. Der G4-Vorschlag verbindet eine der Zahl der UN-Mitglieder angemessene Größe des Rates, die unterschiedlichen Gewichte der Mitgliedstaaten sowie die Anfor-

derungen an die Arbeitsweisen und Entscheidungsfähigkeit des Sicherheitsrates in bestmöglicher Weise. Eine Realisierung des AU-Entwurfs dagegen würde mit der Ausweitung des Veto-Rechts die Effizienz und Effektivität der Arbeit des Rates nachhaltig gefährden – was jenseits der Eitelkeiten der P5 seine völlige Aussichtslosigkeit begründet. Italiens Vorstoß wiederum trägt der Tatsache zu wenig Rechnung, daß einer der entscheidenden Vorteile einer ständigen Mitgliedschaft im Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses liegt, das die Entscheidungen der Staaten leitet und auf eine tragfähige empirische Basis stellt. Statt dessen würde ein Dauerwahlkampf in die Regionalgruppen hineingetragen, der sich kaum vorteilhaft auf die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat auswirken dürfte. Insgesamt dürfte der Entwurf der Consensus-Gruppe alle Nachteile eines vergrößerten Gremiums mit sich bringen, ohne diesen die Vorteile substantiell verbesserter Mitwirkungsmöglichkeiten durch eine repräsentative Auswahl von Staaten gegenüberzustellen.

Zusammenfassend bleibt wieder einmal festzustellen, daß die Zukunft der Vereinten Nationen einzig in den Händen ihrer Mitgliedstaaten liegt. Diese werden auch in den kommenden 60 Jahren darüber entscheiden, wie stark oder schwach, modern oder veraltet, handlungsfähig oder gelähmt ihre Weltorganisation mit ihren Hauptorganen sein wird.

7. Quellen und Literatur

- African Union, Executive Council (2005): The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations "The Ezulwini Consensus". Addis Abeba, 7./8. März 2005.
- Annan, Kofi (1997): Erneuerung der Vereinten Nationen. Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs vom 17. 7. 1997. UN-Doc. A/51/950.
- Annan, Kofi (2003). 'Secretary-General Address to the General Assembly, 23 September 2003'; unter: www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923.htm verfügbar.
- Annan, Kofi (2005): In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. New York (UN-Doc. A/59/2005).
- Annan, Kofi (2006): Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide. Report of the Secretary-General. New York (UN-Doc. A/60/692).
- Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel (2004): Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. New York (UN-Doc. A/59/565).
- Bertrand, Maurice (2005): Lehren aus einer gescheiterten Reform. Das Problem der ‚politischen Globalisierung‘. In: Vereinte Nationen (5): 174-179.

- Dicke, Klaus/Fröhlich, Manuel (Hrsg.) (2005): Wege multilateraler Diplomatie. Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System. Baden-Baden.
- Ergebnis des Weltgipfels. Resolution der Generalversammlung 60/1 vom 16. September 2005. (UN-Doc. A/RES/60/1).
- Fröhlich, Manuel (2005): Zwischen Verwaltung und Politik. Die Arbeit des UN-Sekretariats. In: Dicke/Fröhlich (2005): 41-63.
- Gareis, Sven Bernhard (2006a): Reform und Haushalt – durch finanziellen Zwang soll die Reform der Vereinten Nationen vorangetrieben werden. In: Gesellschaft Wirtschaft Politik (1): 83-89.
- Gareis, Sven Bernhard (2006b): Neue Perspektiven für die Friedenssicherung: Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen. In: Varwick, Johannes/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Politik- und rechtswissenschaftliche Perspektiven. Berlin 2006, S. 187-199.
- Gareis, Sven Bernhard (2006c): Reform vertagt. Deutschland muß weiter auf einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat warten. In: Vereinte Nationen (4): 147-152.
- Gareis, Sven Bernhard/Varwick, Johannes (42006): Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen. Opladen.
- Resolution „Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council“ (UN-Doc. A/RES/47/62 vom 23.11.1992).
- Kühne, Winrich/Baumann, Katja (1995): Reform des UN-Sicherheitsrates zum 50jährigen Jubiläum. Auswertung und Analyse der Stellungnahmen im Überblick. Ebenhausen: SWP-AP 2919.
- Paschke, Karl Theodor (1996): Innenrevision in den Vereinten Nationen – eine neue Erfahrung. In: Vereinte Nationen (2): 41-45.
- Paschke, Karl Theodor (2005): UN-Reform – die unendliche Geschichte. In: Vereinte Nationen (5): 170-173.
- Sachs, Jeffrey (2005): In die Entwicklung investieren. Ein praktischer Plan für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele. New York (UN-Doc. A/59/727).
- Wittig, Peter (2006): Ein neues System internationaler Sicherheit? In: Internationale Politik (3): 76-83.

Die Initiativen der Schweiz in der UNO-Reform: Menschenrechtsrat und Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates¹

Jean-François Paroz

I. Einleitung

Ich danke dem Forschungskreis Vereinte Nationen für die Gelegenheit, hier vor Ihnen über die Reform der UNO und einige damit zusammenhängende Schweizer Initiativen zu sprechen. In meinem Referat möchte ich auf zwei UNO-Reformen eingehen, die in den letzten Monaten besonders viel Beachtung fanden: die Schaffung des Menschenrechtsrats und die Reform des Sicherheitsrats.

Gemeinsam ist diesen beiden Reformen die grosse Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit, die sie geniessen, sowie die damit verbundenen politischen Implikationen. In einem Punkt unterscheiden sie sich jedoch grundlegend. Die Schaffung des Menschenrechtsrats, der am 19. Juni in Genf feierlich eingesetzt wurde, scheint bis jetzt einer der grossen Erfolge des Reformprozesses zu sein. Die stockende Reform des Sicherheitsrats und insbesondere die fehlenden Fortschritte bei der Frage seiner Erweiterung werden dagegen häufig als klarstes Beispiel für das Scheitern des laufenden Reformprozesses angeführt. Einige Kritiker sehen darin sogar ein Symbol für das Scheitern der Reformen insgesamt.

Ein Vergleich des unterschiedlichen Schicksals dieser beiden Reformbereiche erlaubt uns, zwei Arbeitshypothesen aufzustellen.

Erste Hypothese: Es ist einfacher, Neues zu schaffen – eine Kommission für Friedenskonsolidierung oder einen Menschenrechtsrat einzurichten – als Bestehendes zu reformieren. Wenn sich diese Hypothese bestätigen sollte, bedeutet dies nichts Gutes für die Reformchancen der UNO im Allgemeinen. Dann wäre es besser, wie gewisse Kritiker meinen, etwas völlig Neues zu schaffen als kleine kosmetische Änderungen anzubringen.

Wir können jedoch auch eine andere Arbeitshypothese formulieren: Der Menschenrechtsrat konnte nur geschaffen werden, weil die Menschen-

¹ Anmerkung der Redaktion: Die Vortragsform und die in der Schweiz gebräuchliche Schreibweise wurden beibehalten.

rechtskommission stark in Verruf geraten war und ihre Auflösung deshalb unausweichlich schien. Die Schwierigkeiten bei der Reform des Sicherheitsrats wären also darauf zurückzuführen, dass er nicht – oder noch zu wenig – diskreditiert ist. In diesem Fall würde die Schwierigkeit, die UNO allgemein zu reformieren, zeigen, dass die Institution noch immer sehr relevant ist.

Die beiden Arbeitshypothesen haben eines gemeinsam: Sie legen den Schwerpunkt auf die institutionelle Dimension der Reformen und auf die Frage der Relevanz der Organisation und ihrer Organe als Institutionen. Dadurch wird die politische Dimension in den Hintergrund gedrängt, die mit der Art und Weise der Zusammenarbeit der UNO-Mitgliedstaaten, ihrer Dialog- und Kompromissbereitschaft zu tun hat, die vom Vertrauen zwischen den Staaten abhängt.

Die beiden Hypothesen sind daher zu ergänzen durch die Beobachtung, dass die institutionelle Reform vor allem wichtig ist, weil sie das Vertrauen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stärkt. Sie ist aber ihrerseits nur möglich, wenn genügend Vertrauen und Kompromissbereitschaft vorhanden sind. Die heutigen Probleme mit dem Reformprozess wären also Ausdruck eines Teufelskreises, der nicht ohne weiteres und sicher nicht kurzfristig zu durchbrechen sein wird.

Diese Gedanken und Hypothesen sollen den roten Faden in den Überlegungen bilden, die ich mit Ihnen teilen möchte.

II. Die Initiativen der Schweiz im Rahmen der laufenden Reformen

Die Schweiz hat sich seit ihrem UNO-Beitritt im September 2002 bemüht, sich als aktives Mitglied der Organisation zu profilieren, das bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen einen konstruktiven Beitrag leistet und pragmatische Vorschläge einbringt. Mehrere Initiativen, die im Rahmen des Reformprozesses eingereicht wurden, haben das Ziel, die Arbeit der UNO-Organe transparenter und objektiver zu gestalten. Durch eine erhöhte Transparenz und Objektivität kann das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten und dadurch ihre Fähigkeit zur multilateralen Zusammenarbeit gestärkt werden.

1. Schaffung des Menschenrechtsrats

Der Beschluss zur Schaffung eines Menschenrechtsrats, der die Menschenrechtskommission ersetzt, ist die bedeutsamste UNO-Reform im Menschenrechtsbereich. Nach rund sechzigjährigem Bestehen der Menschenrechtskommission war es zweifellos Zeit für eine Erneuerung.

Deshalb hatte die Schweiz die Schaffung eines Menschenrechtsrats angeregt, der die Mängel der Kommission beheben sollte. Unsere Ausussenministerin hatte bereits im März 2004 vor der Kommission eine solche tief greifende Reform vorgeschlagen. Im Vorfeld der Gründung des Menschenrechtsrats hat sich die Schweiz stark engagiert. Sie nutzte alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel der bilateralen und multilateralen Diplomatie, um umfangreiche Überzeugungsarbeit für diese Idee zu leisten. Insbesondere organisierte sie mehrere Seminare, an denen Vertreterinnen und Vertreter zahlreicher Staaten teilnahmen und deren Ziel es war, zu einem Konsens über die Arbeitsweise und die Modalitäten des künftigen Rats zu gelangen. Zudem hat sich die Schweiz während der Verhandlungen aktiv für das Zustandekommen von allseits akzeptierten Lösungen eingesetzt.

Die Staats- und Regierungschefs hatten sich am Weltgipfel im September 2005 grundsätzlich auf die Schaffung eines Menschenrechtsrats geeinigt. Nach mehrmonatigen Debatten sowie langwierigen und eingehenden Verhandlungen nahmen die Mitgliedstaaten am 15. März 2006 mit 170 Ja-Stimmen, 4 Nein-Stimmen und 3 Enthaltungen die Resolution 60/251 an, mit der ein Menschenrechtsrat geschaffen wurde. Die Schweiz hat als logische Konsequenz ihrer vorherigen Kandidatur für die Menschenrechtskommission ihre Kandidatur für den Menschenrechtsrat eingereicht. Nach einer sehr aktiven Kampagne wurde die Schweiz am 9. Mai 2006 für drei Jahre in den neuen Rat gewählt.

Dies gibt unserem Land die Möglichkeit, sein Engagement bei der Einrichtung dieses neuen Organs fortzuführen. Die ersten Sitzungen des Menschenrechtsrats werden entscheidend sein, um sein effizientes Funktionieren zu sichern, seine Arbeitsmethoden, einschliesslich der Frage des Einbezugs der NGO, zu definieren, und vor allem die Tagesordnungspunkte und das Arbeitsprogramm festzulegen.

Ist der Rat ein vollständig neues Organ gegenüber der Menschenrechtskommission ?

Der Menschenrechtsrat bringt im Vergleich zur Kommission zahlreiche Neuheiten. Der Rat ist der Generalversammlung unterstellt. Er wird mindestens zehn Wochen pro Jahr tagen. Er kann jederzeit schwere Menschenrechtsverletzungen behandeln und nötigenfalls auch zu Sondertagungen zusammentreten. Der Rat verfügt zudem über einen innovativen Mechanismus zur regelmässigen universellen Überprüfung der UNO-Mitgliedstaaten. Andererseits wird er alle Aufgaben und Funktionen der Menschenrechtskommission übernehmen. Im ersten Jahr seines Bestehens wird er, nach einer Überprüfung aller Mandate und Funktionen der

ehemaligen Menschenrechtskommission, seine Verfahrensregeln und Arbeitsmethoden festlegen.

Gestützt auf meine eingangs vorgestellten Arbeitshypothesen kann ich folgendes Fazit ziehen: Der Menschenrechtsrat ist ein neues Organ, aber er muss auch bewährte Mechanismen der Kommission übernehmen. Bewährtes soll erhalten bleiben, gleichzeitig müssen aber eine neue Kultur und neue Arbeitsmethoden eingeführt werden, die auf Zusammenarbeit anstatt auf Konfrontation setzen. Es geht also darum, dass wir die diskreditierte Vergangenheit hinter uns lassen und wieder ein Klima des Vertrauens und der Zusammenarbeit schaffen. Wenn die Kommission jedoch völlig diskreditiert wäre, hätten wir heute wohl keinen Menschenrechtsrat, und die multilaterale Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte wäre wahrscheinlich an einem toten Punkt angelangt.

Die Schweiz kann die Tagesordnung des Rats nicht bestimmen, wird sich aber als Mitglied bemühen, gewisse Tendenzen und Beschlüsse zu beeinflussen. Unser Ansatz zielt darauf ab, die bisherigen Errungenschaften zu bewahren und eine solide Grundlage für neue Mechanismen zu schaffen. Folgende Punkte sind besonders wichtig:

- Aus Gründen der Glaubwürdigkeit und der Kontinuität mit der Arbeit der Kommission und der Unterkommission muss der Rat inhaltliche Fragen so rasch wie möglich behandeln können.
- Es ist darauf hinzuwirken, dass die inhaltlichen Fragen in einer neuen Tagesordnung / einem neuen Arbeitsprogramm so zusammengefasst werden, dass die Arbeit des Rates und eines allfälligen Unterorgans effizienter wird, als dies bei der Kommission der Fall war ("fresh start").
- Der Frage der universellen regelmässigen Überprüfung ist Priorität einzuräumen, weil sie entscheidend dazu beitragen wird, das Vertrauen in die Objektivität der Arbeit des neuen Menschenrechtsrats zu erhöhen. Die Schweiz wird diesbezüglich mehrere konkrete Vorschläge beitragen: eine neue Studie von Prof. *Kälin*, die Einführung eines zwischenstaatlichen Prozesses oder einer besonderen Arbeitsgruppe sowie die Organisation von Sitzungen zu diesem zentralen Thema.
- Es gilt zu vermeiden, dass wieder ein Klima der Konfrontation entsteht, wie es bei der Kommission herrschte. Bei der Vorlage von Texten zur Verurteilung der Menschenrechtssituation in einem Land muss auf objektive Kriterien abgestellt werden und nicht auf politische Überlegungen, die unweigerlich zu Selektivität führen.

Für die Schweiz und für alle Mitgliedstaaten des neuen Rates, wie z.B. Deutschland, geht es also vor allem darum, den Erfolg dieses neuen Organs mit einer effizienten Arbeitsweise zu sichern.

2. Verbesserung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats

Besonders engagiert setzte sich die Schweiz auch für einen speziellen Aspekt der Reform des Sicherheitsrats ein, nämlich für die Anpassung seiner Arbeitsmethoden. Im Schlussdokument des M+5-Gipfels anerkannten die Mitgliedstaaten diesen Aspekt der Reform des Sicherheitsrats ausdrücklich.

Sie riefen dazu auf, den Sicherheitsrat zu erweitern und seine Arbeitsmethoden anzupassen. Dabei empfahlen sie dem Sicherheitsrat, „seine Arbeitsmethoden weiter so anzupassen, dass Staaten, die nicht Mitglied des Rates sind, gegebenenfalls stärker an seiner Arbeit beteiligt werden, seine Rechenschaftspflicht gegenüber den Mitgliedstaaten erhöht und die Transparenz seiner Tätigkeit gesteigert wird“ (Ziffer 154 des Schlussdokuments des Weltgipfels von 2005).

Tatsächlich bietet sich den meisten Mitgliedstaaten höchst selten die Möglichkeit, einen Sitz im Sicherheitsrat einzunehmen, nämlich nur dann, wenn sie für eine zweijährige Amtszeit zum nichtständigen Mitglied gewählt werden. Es ist jedoch Aufgabe aller UNO-Mitglieder, sich an der Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats, namentlich im Bereich der Sanktionen und der Friedenseinsätze, zu beteiligen. Viele Staaten möchten darum die Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitsrat und der Gesamtheit der UNO-Mitgliedstaaten verbessern.

Das Interesse der Schweiz an dieser Frage hat auch mit der wachsenden Bedeutung des Sicherheitsrats und der Ausdehnung seiner Tätigkeit auf Bereiche zu tun, die ursprünglich von der UNO-Charta nicht vorgesehen waren.

Seit Frühling 2005 hat die Schweiz, zusammen mit mehreren Partnern – namentlich Costa Rica, Liechtenstein, Jordanien und Singapur, die mit der Schweiz die sogenannten S-5 („small five“) genannt werden – eine Reihe konkreter Vorschläge zur Lösung einiger seit Jahren anerkannter Probleme ausgearbeitet. Am 17. März 2006 wurde der Generalversammlung ein Resolutionsentwurf unterbreitet, der diese Vorschläge aufgreift. Er wurde unter dem Tagesordnungspunkt 120 der Generalversammlung eingereicht („Weiterverfolgung der Ergebnisse des Millenniums-Gipfels“) (UN-Doc. A/60/L.49). Die Vorschläge zielen im Wesentlichen darauf ab,

- Entscheidungsprozesse transparenter zu machen;
- Mitgliedstaaten, die nicht im Sicherheitsrat vertreten sind, mehr Möglichkeiten zu bieten, im Sicherheitsrat mitzuarbeiten;
- die Konsultationen zwischen dem Sicherheitsrat, den truppenstellenden Mitgliedstaaten, den interessierten Nachbarstaaten und den regionalen Organisationen zu intensivieren;
- die bei der Umsetzung der Beschlüsse des Sicherheitsrats gewonnenen Erfahrungen besser zu nutzen;
- den Gebrauch des Vetorechts in Fällen von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht für unzulässig zu erklären;
- einen geeigneten Mechanismus zu schaffen, damit Personen, die ihrer Meinung nach zu Unrecht mit Sanktionen belegt wurden, ihren Standpunkt darlegen und ihre Rechte besser wahrnehmen können.

Was den letzten Aspekt betrifft, so arbeiten Schweden, Deutschland und die Schweiz seit mehreren Jahren bei der Feinabstimmung von Sanktionen partnerschaftlich zusammen (Prozesse von Interlaken, Bonn-Berlin und Stockholm). In diesem Rahmen lancierten sie eine Dreiländerinitiative zur Verbesserung der bestehenden Verfahren für die Aufnahme bzw. Streichung von Namen auf Listen von Personen und Einrichtungen, gegen die Sanktionen verhängt wurden. Ein weiteres Ziel dieser Initiative ist es, den betroffenen Einzelpersonen und Einrichtungen direkteren Zugang zu den vom Sicherheitsrat eingesetzten Sanktionsausschüssen zu verschaffen. Die Ergebnisse dieser Initiative wurden in den letzten Wochen dem Sicherheitsrat und den übrigen Mitgliedstaaten der UNO zur Kenntnis gebracht.

Dieser Aspekt der Reform der Arbeitsmethoden ist meiner Ansicht nach besonders wichtig, denn wenn die Verfahren für die Aufnahme bzw. Streichung von Namen auf den Listen der Sanktionsausschüsse nicht menschenrechtskonform sind, werden die Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats selbst und die uneingeschränkte Zusammenarbeit der Staaten bei der Umsetzung seiner Beschlüsse in Frage gestellt. In der Schweiz wurde im Parlament bereits ein Vorstoss zu dieser Frage eingereicht, in dem die Regierung aufgefordert wurde, sich für die Wahrung der Rechte der Betroffenen einzusetzen, die auch Schweizer Staatsangehörige sein können.

Nach Ansicht der Schweiz und der übrigen Initianten respektiert die Resolution vollumfänglich die Befugnisse und die Aufgabenverteilung zwischen der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat, wie sie in der Charta definiert sind. Sie lädt den Sicherheitsrat ein, eine Reihe von

Vorschlägen zu prüfen und die Generalversammlung über die getroffenen Massnahmen zu informieren. Die Resolution beruht auf Artikel 10 der UNO-Charta, wonach die Generalversammlung zu allen Fragen, die ihre Befugnisse und Aufgaben betreffen, Empfehlungen an andere UNO-Organen richten kann. Der Text wurde sorgfältig so formuliert, dass die Generalversammlung auf keinen Fall die Kompetenz des Sicherheitsrats zur Festlegung der eigenen Arbeitsmethoden beeinträchtigt.

3. In welchem Verhältnis steht die Resolution zur Debatte über die Erweiterung des Sicherheitsrats?

Die Resolution betrifft nur einen Aspekt der Reform des Sicherheitsrats; sie bildet aber Teil der Bemühungen zur umfassenden Reform des Sicherheitsrats. Sie beruht auf der Überzeugung, dass die Erweiterung des Sicherheitsrats und die Verbesserung seiner Arbeitsmethoden zwei verschiedene, aber gleichwertige Ziele sind. Die Erhöhung der Mitgliederzahl des Sicherheitsrats erfordert eine Änderung der UNO-Charta und muss deshalb gemäss dem geltenden Verfahren erfolgen. Die Anpassung der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats bedingt keine Änderung der Charta, sondern erfolgt hauptsächlich durch Änderungen in der Praxis des Sicherheitsrats.

Daher sollten alle Mitgliedstaaten der UNO in der Lage sein, den Resolutionsentwurf unabhängig von ihrer Position in der Erweiterungsfrage zu unterstützen.

Wir haben in den letzten Wochen Konsultationen durchgeführt, um eine möglichst breite Unterstützung zu erhalten und das günstigste Datum für die Abstimmung festzulegen. Die Resolution entspricht einer Forderung, die die Staats- und Regierungschefs der UNO-Mitgliedstaaten im Schlussdokument des Weltgipfels von 2005 gestellt hatten. Die Vorschläge an den Sicherheitsrat sind weder neu noch revolutionär. Sie wurden während mehr als zehn Jahren im Rahmen der Arbeitsgruppe der Generalversammlung diskutiert und verfeinert. Nach Auffassung der Schweiz und der übrigen Initianten ist es nun an der Zeit, diese Arbeit abzuschliessen.

Bis jetzt haben uns mehrere Gesprächspartner ihre Unterstützung für die vorgeschlagenen Massnahmen zugesagt. Sie betonen jedoch gleichzeitig, dass der Zeitpunkt für eine rasche Verabschiedung der an sich wünschenswerten „S-5“-Resolution nicht sehr günstig ist. Es gebe zahlreiche andere wichtige Geschäfte, die bis September abgeschlossen werden müssten. Der Moment sei falsch, wird argumentiert, denn jetzt sollten sich alle Energien auf die Umsetzung der Gipfelbeschlüsse von 2005 in

anderen Bereichen konzentrieren, wobei die Verwaltungsreform, die Umwelt und Fragen zur Kohärenz wegen fester Zeitvorgaben im Zentrum stehen müssten.

Noch im Juni sollten Fortschritte bei der Verwaltungsreform und bei der Überprüfung der 9 000 Mandate erzielt und die USA überzeugt werden, ihre Zustimmung zum zweiten Budgethalbjahr zu geben. Gelingt dies nicht, könnten ab 14. Juli nicht einmal mehr die Löhne bezahlt werden.

Kurz gesagt: die „S-5“-Resolution erhält inhaltlich nach wie vor viel Unterstützung. Viele Delegationen sind aber nicht dafür, die Resolution jetzt zur Abstimmung zu bringen. Dies aus verschiedenen Gründen: die gedrängte UNO-Agenda im Zeitraum Juni/Juli, sowie die angespannte Stimmung zwischen Nord und Süd aufgrund der Debatten zum Budget-, Management- und Mandatsprozess.

Bei den G-4 scheint man der „S-5“-Resolution positiver gegenüberzustehen als noch vor 8 Monaten. Die Argumentation, dass mit der „S-5“-Resolution das Thema „Sicherheitsratsreform“ inklusive Erweiterung am Leben erhalten werden kann, scheint gewissermassen verfangen zu haben. Die G-4 haben letzte Woche beim Präsidenten der Generalversammlung das Begehren platziert, noch vor der Sommerpause eine Generalversammlungsdebatte zur Sicherheitsratsreform durchzuführen. Ihre Begründung: mit einer Debatte wolle man die Message aussenden, dass die Reform des Sicherheitsrates nach wie vor nötig und aktuell sei.

Die S-5 haben dem Kabinett des Präsidenten der Generalversammlung mitgeteilt, sie hätten gegen eine Debatte nichts einzuwenden.

Übrigens wird die sicherheitsratsinterne *Working Group on Documentation* bis Ende Juni einen Bericht mit Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeitsmethoden vorlegen. Es wurde in New York mehrmals darauf hingewiesen, dass der Druck der S-5 für die Diskussionen in dieser Arbeitsgruppe äusserst nützlich ist und aufrechterhalten werden soll.

Gewisse Bewegungen gibt es also schon und es bleiben auch für die Fortsetzung dieser Initiative mehrere Optionen offen.

III. Fazit

Die Probleme bei der Reform des Sicherheitsrats – sei dies nun bei der Erweiterung oder der Reform seiner Arbeitsmethoden – zeigen, dass das grösste Hindernis für die Umsetzung der Reformen nicht struktureller Natur ist. Die UNO ist nicht als Ganzes diskreditiert und ist auch nicht reformunfähig. Das Haupthindernis ist politischer Natur und liegt in der Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Uneinigkeit wurzelt im-

mer noch tief und hat insbesondere zur Folge, dass die Reform der Hauptorgane der UNO sich sehr schwierig gestaltet. Die Bemühungen zur Überwindung der bestehenden Gräben müssen geduldig und beharrlich fortgesetzt werden.

Kleine Länder wie die Schweiz können hier einen nützlichen Beitrag leisten, da sie weniger leicht in Verdacht geraten, geheime Absichten zu verfolgen. Dies ist auch das Ziel meines Landes. Dabei ist klar, dass kein Land allein handeln kann, und die Bildung von Koalitionen, wenn möglich über den Nord-Süd-Graben hinweg, ist eine der Voraussetzungen für einen Erfolg.

Neue Entwicklungen in der UN-Friedenssicherung

Ekkehard Griep

Wenn wir uns mit neuen Entwicklungen in der Friedenssicherung der Vereinten Nationen (UN) beschäftigen, dann sollte der Hinweis nicht fehlen, daß das UN-Peacekeeping – heute eines der weltweit sichtbarsten Instrumente der UN – selbst eine Neuentwicklung darstellt: So findet sich der Begriff des „Peacekeeping“ nicht in der Charta der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1945, und erst im historischen Rückblick wurden die 1948 in den Nahen Osten entsandten UN-Militärbeobachter als die ersten „UN-Peacekeepers“ betrachtet.¹ Heute dagegen ist der Begriff des UN-Peacekeeping längst etabliert; die UN blicken auf mittlerweile 60 Friedensoperationen zurück. Nicht zuletzt in den internationalen Bemühungen zur Eindämmung aktueller Krisen und Konflikte scheint die Nachfrage nach UN-Friedensmissionen ein häufig wiederkehrendes Element zu sein.

Dabei wird bereits in den gegenwärtig 15 UN-Peacekeeping-Operationen beachtliches geleistet: Etwa 66.000 Soldaten und 7.000 Polizisten sowie 15.000 zivile Mitarbeiter² – d.h. insgesamt ca. 88.000 Männer und Frauen – bemühen sich in Krisengebieten auf vier Kontinenten um die Begrenzung und Verfriedlichung von Konflikten, um die Stabilisierung labiler Staaten und Gesellschaften, um die Verfestigung von Prozessen der politischen Verständigung und des Ausgleichs, um die Prävention neuer Gewaltausbrüche ebenso wie um eine zukunftsgerichtete Konflikt-nachsorge. Die sich an diesen Friedensmissionen beteiligenden 109 UN-Mitgliedstaaten³ symbolisieren dabei in besonderer Weise den durch die Vereinten Nationen verkörpert multinationalen Ansatz in der Friedens- und Sicherheitspolitik.

¹ Vgl. *Manfred Eisele*, Wandel durch Anpassung, 60 Jahre Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 5/2005, S. 180.

² Vgl. www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm (abgerufen am 1. September 2006).

³ Vgl. www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/2006/may06_1.pdf (abgerufen am 1. September 2006).

I. Ergebnisse des Weltgipfels 2005

Die Ergebnisse des erst wenige Monate zurückliegenden Gipfeltreffens von mehr als 170 Staats- und Regierungschefs in New York haben die hochgesteckten Erwartungen mancher Beobachter zwar nicht erfüllt, gleichwohl sind Akzentsetzungen für die künftige Politik der Vereinten Nationen erkennbar. Mit Blick auf das Handlungsfeld „Frieden und Sicherheit“ lassen sich jedenfalls einige durchaus markante Ergebnisse festhalten.

Zunächst ist dabei auf ein indirektes Bekenntnis hinzuweisen: Indem nämlich das Ergebnisdokument des Weltgipfels die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen vom September 2000⁴ ausdrücklich bekräftigt,⁵ wird auch den in der Millenniumserklärung zur Kenntnis genommenen weitreichenden Vorschlägen des sog. *Brahimi*-Berichtes⁶ zur Weiterentwicklung der UN-Friedenssicherung abermals Aufmerksamkeit zuteil: Der Millenniumsgipfel hatte seinerzeit zur zügigen Beratung der *Brahimi*-Vorschläge aufgefordert, in der politischen und praktischen Umsetzung sind die Ergebnisse bisher gemischt. Als unverändert sinnvoll kann beispielsweise *Brahimis* Forderung nach klaren und auch tatsächlich erreichbaren Mandaten sowie nach robusten Einsatzregeln für UN-Friedensmissionen gelten. Anders als durch das *Brahimi*-Panel vorgeschlagen, verfügt das UN-Sekretariat nach wie vor über keine Abteilung zur strategischen Analyse, die z.B. auch Frühwarnerkennnisse bündeln und entscheidungsreif vorbereiten könnte. Ebenfalls hat sich die vorgeschlagene grundsätzliche Finanzierung von UN-Operationen über den regulären UN-Haushalt bisher nicht durchgesetzt. Zwar sind einige Weiterentwicklungen hinsichtlich der durch Mitgliedsländer angebotenen verfügbaren Peacekeeping-Ressourcen zu verzeichnen. Im Hinblick auf den Beginn von UN-Friedensmissionen stellt sich das Bild jedoch uneinheitlich dar: Von einvernehmlich vereinbarten – oder zumindest in der Praxis akzeptierten – Fristen für den Beginn von UN-Friedensmissionen kann jedenfalls noch nicht die Rede sein; *Brahimi* hatte angeregt, daß „traditionelle“ Missionen binnen 30 Tagen, sog. „komplexe“ Operationen innerhalb von 90 Tagen nach Erteilung des Mandates funktionsfähig sein sollen.

Daß der Weltgipfel die Interdependenz von Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten anerkennt,⁷ ist nicht nur ein wichtiges politisches Signal, sondern bestätigt auch die Erfahrung aus etlichen

⁴ Vgl. UN-Doc. A/RES/55/2 vom 18. September 2000 [UN Millennium Declaration].

⁵ Vgl. UN-Doc. A/60/L.1 vom 20. September 2005 [2005 World Summit Outcome], Nr. 3.

⁶ Vgl. UN-Doc. A/55/305 – S/2000/809 vom 21. August 2000.

⁷ Vgl. UN-Doc. A/60/L.1, Nr. 9.

UN-Friedensmissionen: Ohne ein sicheres Umfeld wird keine Entwicklung – d.h. keine nachhaltige Friedenskonsolidierung – möglich werden, aber nur Entwicklungsfortschritte führen letztlich zu einem tragfähigen Frieden. Die erneuerte Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Fähigkeiten der Vereinten Nationen zur Prävention gewaltsamer Konflikte zu stärken⁸ sowie das Bekenntnis zu einem effektiven Multilateralismus, d.h. auch zu multilateralen Lösungen im Politikfeld „Frieden und kollektive Sicherheit“⁹ sind ermutigende Leitlinien, deren Belastbarkeit sich aber erst in konkreten Krisensituationen – z.B. in der zentralen Frage der Mandatierung durch den Sicherheitsrat – erweisen wird.

Mit der Anerkennung einer sich herausbildenden, neuen völkerrechtlichen Norm, die bei schwersten Menschenrechtsverletzungen eine Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft – “Responsibility to protect” – unter bestimmten Voraussetzungen auch innerhalb nationalstaatlicher Grenzen vorsieht,¹⁰ betreten die Mitgliedsländer auch politisches Neuland. Andererseits liegt diese Entwicklung in der Konsequenz vielfacher Bekundungen insbesondere in der Folge des Völkermordes in Ruanda 1994, solche massiven Verbrechen gegen die Menschlichkeit künftig verhindern zu wollen. Inwieweit hier gegebenenfalls unter Kapitel VII mandatierte UN-Friedensmissionen einbezogen sein können oder sollen, ist noch offen. Auch hier wird sich internationale Handlungswilligkeit noch am Einzelfall zeigen müssen.

Doch der Weltgipfel legt auch konkrete peacekeeping-bezogene Forderungen vor,¹¹ die teils an Vorschläge des *Brahimi*-Berichts erinnern: Friedensoperationen sollten u.a. über eine ausreichend starke Fähigkeit verfügen, sich bei der Umsetzung ihres Mandates gegebenenfalls auch gegen Widerstände durchsetzen zu können. Die Fähigkeit zur schnellen Verstärkung von UN-Friedensmissionen in Krisensituationen sei weiter zu verbessern. Schließlich wird – dies ist ein qualitativ neuer Schritt – der Aufbau des Nukleus einer ständig präsenten, jederzeit verfügbaren Polizeikapazität der UN beschlossen: So soll sowohl für neu einzurichtende Friedensmissionen als auch für die Unterstützung bereits bestehender Operationen die rasche Reaktionsfähigkeit verbessert werden. Die UN haben mit dem Aufbau dieses Elementes mittlerweile begonnen. Der hier verfolgte Ansatz knüpft an einen häufig kritisierten Schwachpunkt an – der teils relativ langen Reaktionszeit – und kann bei erfolgrei-

⁸ Vgl. UN-Doc. A/60/L.1, Nr. 74.

⁹ Vgl. ebda., Nr. 6. und 16.

¹⁰ Vgl. ebda., Nr. 138f.

¹¹ Vgl. ebda., Nr. 92f.

cher konzeptioneller Umsetzung richtungsweisend über die Polizeikomponente hinaus sein.

Der Weltgipfel unterstreicht darüber hinaus die Bedeutung verlässlicher Partnerschaften (“predictable partnerships and arrangements”) zwischen den UN und regionalen Organisationen¹² und reflektiert so auch den wachsenden Beitrag, der heute durch solche Organisationen in der internationalen Friedenssicherung geleistet wird. Zu denken ist hier an Grundlagenvereinbarungen etwa im Sinne der Gemeinsamen Erklärung zwischen den UN und der EU vom September 2003 zur gegenseitigen Kooperation im Krisenmanagement. Analog scheinen Rahmenabkommen durchaus auch mit weiteren regionalen Organisationen möglich. Die Unterstützung des Weltgipfels für einen 10-Jahres-Plan zum Kapazitätsaufbau insbesondere mit der Afrikanischen Union¹³ verbleibt im allgemeinen, steht aber im Einklang mit der auch in anderen Passagen des Dokumentes erkennbar priorisierten Unterstützung für Afrika.

Schließlich hat der Weltgipfel 2005 durch den Beschluß zur Einrichtung einer neuen Peacebuilding Commission¹⁴ eine sichtbare Konsequenz aus der empirisch nachvollziehbaren Erkenntnis gezogen, daß in ca. 50 % der betroffenen Krisenregionen innerhalb eines Zeitraums von 5 Jahren nach Abzug internationaler Kräfte ein Rückfall in Gewalt, Konflikt oder fehlende Staatlichkeit zu verzeichnen ist. Die Peacebuilding Commission soll eine vielzitierte „institutionelle Lücke“ auf Seiten der UN schließen. Überschneidungen zum UN-Peacekeeping sind evident und bedürfen auf beiden Seiten einer vorurteilsfreien Herangehensweise. In den ersten länderbezogenen Sitzungen wird sich die Kommission mit Sierra Leone und Burundi befassen.

II. Peacekeeping-Trends

Mit Blick auf die kurz- und mittelfristige Weiterentwicklung der UN-Friedenssicherung sind einige grundsätzliche Entwicklungslinien, aber auch politische und operative Herausforderungen erkennbar. Unter der Annahme, daß der Sicherheitsrat weiterhin von dem – trotz mancher Defizite – insgesamt nützlichen Instrument der UN-Friedensmissionen im internationalen Krisenmanagement Gebrauch machen wird, erscheinen die folgenden Tendenzen besonders plausibel.

¹² Vgl. UN-Doc. A/60/L.1, Nr. 93.

¹³ Vgl. ebda., Nr. 93 (b).

¹⁴ Vgl. ebda., Nr. 97ff.

1. Schwerpunkt Afrika

Die derzeit sieben UN-Peacekeeping-Operationen auf dem afrikanischen Kontinent repräsentieren ca. 79 % des personellen Umfangs aller gegenwärtig 15 UN-Friedensmissionen. Die umfangreichsten Friedenseinsätze in der Verantwortung der Vereinten Nationen finden heute mit MONUC in der Demokratischen Republik Kongo (ca. 17.000), UNMIL in Liberia (ca. 16.000) und UNMIS im Sudan (ca. 10.000) statt. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat noch im Laufe des Jahres 2006 ein erweitertes Mandat für die Friedensmission im Sudan beschließt, das die westsudanische Krisenregion Darfur einschließen könnte: Ein solches Mandat wäre dann wohl mit der Entsendung weiterer Soldaten, Polizisten und zivilen Experten verbunden und erhöhte den Anteil der UN-Missionen in Afrika abermals. Unabhängig von der statistischen Betrachtung bleibt aber festzuhalten, daß die Vielzahl ungelöster Konflikte in Afrika – häufig in Zusammenhang mit zerfallender staatlicher Autorität, teils mit regionalen Ausmaßen – für die Vereinten Nationen auch in den kommenden Jahren ein bestimmendes Thema bleiben dürfte. Internationale Beiträge zu Konfliktprävention, Krisensteuerung und –nachsorge werden dabei nicht ohne Auswirkungen auf das Peacekeeping der UN bleiben.

2. Finanzierung latent gefährdet

Die Finanzierung der UN-Friedensmissionen unterliegt einer strukturellen Unsicherheit, die sich auf mehrere einander verstärkende Faktoren gründet. Zunächst wird das UN-Peacekeeping im wesentlichen nicht über den regulären UN-Haushalt, sondern über ein gesondertes Budget finanziert – eine Entkoppelung, die zwar Unabhängigkeit schafft, die aber durchaus auch mit politischen Risiken verbunden ist: Der Peacekeeping-Haushalt bietet sich im Falle von Liquiditätsproblemen der Vereinten Nationen als potentielle (zinslose) Darlehensquelle für den regulären Haushalt an, was allerdings tendenziell der UN-Friedenssicherung dringend benötigte Finanzmittel entzöge. Bei einem durch die aktuell hohe Anzahl von Friedensmissionen erheblichen, den regulären UN-Haushalt um mehr als das Doppelte übersteigenden Peacekeeping-Budget von erstmals jährlich mehr als US \$ 5 Mrd. (Haushaltsjahr 2005/2006) steigt das Risiko der (erzwungenen) Umschichtung von Geldern in nicht-peacekeeping-bezogene Aufgabenfelder nahezu zwangsläufig, wenn Mitgliedsländer die Freigabe des regulären Zweijahres-Haushalt der UN an zusätzliche politische Bedingungen knüpfen. Daß diese Sorge nicht unbegründet ist, zeigt die aktuelle Debatte um den Zweijahres-Haushalt 2006/2007: Trotz grundsätzlicher Zustimmung zum Haushalts-

entwurf des Generalsekretärs in Höhe von ca. US \$ 3,8 Mrd. hat die Generalversammlung im Dezember 2005 die Freigabe von lediglich einem Viertel (ca. US \$ 950 Mio.) beschlossen und weitere Bewilligungen – im wesentlichen auf Initiative der USA – an die fortgesetzte Verwirklichung von Reformen im UN-Management gekoppelt.¹⁵ Der effektiv bewilligte Haushaltsbetrag sichert die laufenden Ausgaben der UN so aber lediglich bis Ende Juni 2006. Falls dann die Ausgabensperre nicht aufgehoben wird, stellt sich für die Vereinten Nationen die grundsätzliche Alternative, entweder die Durchführung bestimmter Programme einzustellen oder fehlende Finanzmittel durch Umschichtungen zu beschaffen. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, daß in einem solchen Fall der Peacekeeping-Haushalt potentiell gefährdet wäre.

3. Überschneidungen zwischen „Peacekeeping“ und „Peacebuilding“

Komplexe UN-Missionen sind in der jüngeren Vergangenheit dadurch gekennzeichnet, daß sich das zugrundeliegende Mandat inhaltlich auch auf Aufgabenfelder erstreckt, die deutlich der Friedenskonsolidierung in der Wiederaufbauphase – d.h. dem “Post-conflict peacebuilding” – zuzuordnen sind und demzufolge über eine eher mittel- bis langfristige Perspektive verfügen. Als beispielhaft für die zunehmende Kompatibilität beider Aufgabenfelder können hier die aktuellen UN-Friedensmissionen in Haiti (MINUSTAH) und Liberia (UNMIL) gelten. So enthält das umfangreiche Mandat in der Gründungsresolution für UNMIL einen detaillierten Katalog von 19 Einzelaufgaben, die teils weiter untergliedert sind:¹⁶ Die UN-Mission wird beispielsweise beauftragt, in Kooperation mit anderen Akteuren einen Aktionsplan für die Demobilisierung und Reintegration aller bewaffneten Gruppen zu entwickeln, wobei besonderes Augenmerk auf die speziellen Bedürfnisse von Kindersoldaten und Frauen zu legen sei. Daneben soll UNMIL u.a. die Beachtung der Menschenrechte im Lande fördern und die Regierung Liberias bei der Restrukturierung der Polizei sowie der Vorbereitung von Wahlen unterstützen. Mit der Resolution zur Einrichtung von MINUSTAH¹⁷ fordert der Sicherheitsrat diese UN-Mission u.a. zur Unterstützung des verfassungsmäßigen und politischen Prozesses in Haiti auf (z.B. durch die Entwicklung staatlicher Institutionen). Dialog und nationale Versöhnung sollen gefördert werden. Auch Unterstützung beim Wiederaufbau des Rechtsstaates sei zu leisten, und Beiträge zur Restrukturierung der nationalen Polizei sol-

¹⁵ Vgl. *Betsy Pisik*, U.S. firm on U.N. budget threat, in: *The Washington Times*, 7 December 2005.

¹⁶ Vgl. UN-Doc. S/RES/1509 (2003) vom 19. September 2003.

¹⁷ Vgl. UN-Doc. S/RES/1542 (2004) vom 30. April 2004.

len im Einklang mit demokratischen Polizeistandards stehen. – Gerade die anspruchsvollen Peacebuilding-Anteile der Mandate tragen in den Transformationsprozessen der jeweiligen Staaten dazu bei, daß UN-Friedensmissionen als stabilisierender Faktor wirken können. Doch ist die allmähliche Herausbildung staatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen in der Post-Konflikt-Phase nicht nur auf Akzeptanz und Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung durch die lokale Bevölkerung, sondern ebenso darauf angewiesen, daß der – häufig noch fragile – Zustand des Friedens auch gegenüber möglichen Störern erhalten bleibt: Friedenserhaltung – eine Aufgabe, die der Sicherheitsrat folgerichtig sowohl in Liberia wie in Haiti unter Kapitel VII UN-Charta mandatiert hat. Dies ist zweckmäßig, wenn nicht notwendig – und in ähnlichen Fällen auch künftig zu erwarten.

4. Autorisierte Missionen

Zunehmend hat der Sicherheitsrat in den vergangenen Jahren neben der Mandatierung UN-geführter Friedensmissionen auch solche Operationen autorisiert, die nicht durch die Vereinten Nationen selbst verantwortlich geleitet werden. Hier ist an längerfristige Stabilisierungseinsätze wie auf dem Balkan (gegenwärtig EUFOR in Bosnien-Herzegowina und KFOR im Kosovo) oder in Afghanistan (ISAF) zu denken, die durch die NATO bzw. – seit Dezember 2004 in Bosnien-Herzegowina – auch durch die Europäische Union geführt bzw. geleitet werden. Daneben autorisiert der Sicherheitsrat auch zeitlich eng befristete Einsätze wie die der Europäischen Union im Osten Kongos (2003) oder – ebenfalls in der Demokratischen Republik Kongo – zur Unterstützung der UN-Mission MONUC im Rahmen des dortigen Wahlprozesses (2006). Das Mandat des Sicherheitsrates schafft für diese Operationen politisch und völkerrechtlich die wesentliche Legitimationsgrundlage. Die Entwicklung insbesondere regionaler Organisationen zum Kooperationspartner und Mandatnehmer der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung hat aber auch Auswirkungen in den Einsatzgebieten vor Ort: Wenn die UN – z.B. durch UN-Friedensmissionen, durch “Political offices” oder durch UN-Unterorganisationen – gleichzeitig mit bzw. neben mandatierten Organisationen in der gleichen Krisenregion tätig sind, führt dies im Regelfall zu erhöhtem Koordinations- und Abstimmungsbedarf, zumal die Akteure im Sinne des gemeinsamen Erfolgs aufeinander angewiesen sind. Beispielhaft seien hier die Konstellationen im Kosovo und in Afghanistan genannt.

Die Entwicklung hin zu autorisierten Operationen als *einer* von mehreren Optionen des internationalen Krisenmanagements dürfte sich fortsetzen, solange die UN auf Peacekeeping-Ressourcen angewiesen sind und re-

gionale Organisationen oder Ad-hoc-Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten über solche Engpaß-Ressourcen verfügen.

5. Integration

Der Weltgipfel 2005 bewertet die in den vergangenen Jahren wiederholt zu beobachtende Entsendung von *“integrated missions in complex situations”*¹⁸ ausdrücklich als Fortschritt. Mehrdimensionale Mandate für Friedensoperationen sind aber nur implementierbar, wenn der jeweiligen Mission für ihre verschiedenen Aufgabenbereiche ausreichend Kompetenz und Expertise – militärisch, polizeilich und zivil – zur Verfügung stehen. Im Zuge der inhaltlichen Ausweitung des UN-Peacekeeping war insofern die Herausbildung entsprechend spezialisierter Abteilungen bzw. Arbeitseinheiten innerhalb von UN-Friedensmissionen folgerichtig und sinnvoll. Die tragenden organisatorischen Strukturelemente moderner UN-Friedensmissionen bleiben zwar unverändert bestehen – militärischer Anteil, polizeilicher Anteil und Verwaltungsanteil –, doch gründet sich der Erfolg komplexer Operationen zunehmend auf ein integriertes, aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken der verschiedenen Elemente einer Friedensoperation. Dieser integrierte Ansatz kann dabei durchaus auch als mentale Herausforderung für die Beteiligten verstanden werden. Der im Jahre 2005 begonnene Aufbau einer integrierten Trainingseinheit im *“Department of Peacekeeping Operations”* (DPKO) des UN-Sekretariates reflektiert insofern nicht nur die Realität heutiger Friedensmissionen, sondern ist auch konzeptionell zu begrüßen: Bereits in der Vorbereitung auf Aufgaben in der jeweiligen Mission sollen hier militärische, polizeiliche und zivile Experten den Nutzen einer integrierten Vorgehensweise erkennen, um später entsprechend handeln zu können. Auch im Hinblick auf die Vorbereitung potentiellen Führungspersonals für UN-Friedensmissionen verfolgen die UN seit einigen Jahren einen integrierten Ansatz.

6. Vielfalt der Mandate

Der Blick auf die Mandate der gegenwärtig 15 UN-Peacekeeping-Operationen läßt eine Heterogenität erkennen, die das Nebeneinander verschiedener „Generationen“ von UN-Friedensmissionen widerspiegelt.¹⁹ Eher traditionelle Formen des UN-Peacekeeping (wie auf Zypern) sind dabei ebenso vertreten wie die angesprochenen komplexen Missio-

¹⁸ UN Doc. A/60/L.1, Nr. 92, Hervorhebung durch Verfasser.

¹⁹ Vgl. Kühne, Winrich: Die Friedenseinsätze der UN, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 22/2005 vom 30. Mai 2005, S. 27 f.

nen in Haiti und Liberia, bei denen es um den Wiederaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungen unter post-Konflikt-Bedingungen geht. Verschiedentlich wurde UN-Missionen durch den Sicherheitsrat eine exekutive, d.h. quasi-Regierungsautorität übertragen (z.B. für die Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Ost-Timor). Zudem sind robuste Mandate nach Kapitel VII UN-Charta in jüngeren UN-Friedensmissionen mittlerweile eher die Regel als die Ausnahme.

Aufgrund der spezifischen Verschiedenartigkeit der jeweiligen Krisen und Konflikte ist davon auszugehen, daß der Sicherheitsrat auch künftig das gesamte Spektrum möglicher Mandatierungsoptionen berücksichtigen wird. Standardisierte Mandatierungen wären keine adäquate Lösung für die Herausforderungen moderner Friedenssicherung.

III. Bewertung

Die friedenserhaltenden Maßnahmen bzw. Friedensoperationen der Vereinten Nationen sind vor allem in den beiden zurückliegenden Jahrzehnten stetig vor neue, häufig ungewohnte Herausforderungen gestellt worden. Mandate wurden komplexer, Planungsvorgänge vielschichtiger und langfristiger, Missionen im Krisengebiet vor Ort anspruchsvoller. Deutlich wird daran zum einen, daß der Beitrag der Vereinten Nationen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement offensichtlich unverzichtbar ist. Die steigende Nachfrage bestätigt am augenfälligsten, daß konkreter Bedarf besteht für die Beiträge und Fähigkeiten der Vereinten Nationen in der Friedenssicherung. Zum anderen wirken sich neue Herausforderungen aber auch unmittelbar in der konzeptionellen Weiterentwicklung des UN-Peacekeeping aus: So werden nach innen unter anderem Ausbildungsrichtlinien weiterentwickelt und nach außen beispielsweise Kooperationen mit regionalen Partnern auf verlässlichere Grundlagen gestellt. Sich verändernde Rahmenbedingungen führen zu regelmäßiger Überprüfung und Anpassung. Peacekeeping ist nicht statisch.

Betrachtet man das gesamte Spektrum internationaler Bemühungen zur Eindämmung und Verfriedlichung von Konflikten, dann stellt die UN-Friedenssicherung ein wichtiges Element dar – ein Element, das weiterhin vor allem der politischen Unterstützung der Mitgliedstaaten bedarf, um die übertragenen Aufgaben erfolgreich bewältigen zu können. Gleichzeitig sollte dabei nicht aus dem Blick geraten, daß die Schaffung eines dauerhaften, nachhaltigen Friedens nur mit den betroffenen Menschen und in einer längerfristigen Perspektive erreichbar sein wird. Insofern darf der politische Wille der internationalen Gemeinschaft nicht bei

der Friedenssicherung enden. Peacekeeping ist ein erster, häufig unerläßlicher Schritt, dem weitere folgen müssen.

Reform of the United Nations Human Rights Programme – current challenges and trends^{1,2}

Markus G. Schmidt

Kurzzusammenfassung

Diskussionen über die Reform der UN-Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte sind keineswegs neu. Seit Veröffentlichung des dritten Reformberichts von UN-Generalsekretär *Kofi Annan* "In Larger Freedom" im März 2005 haben sich jedoch die Voraussetzungen für eine tiefer gehende Reform der Menschenrechtsorgane verbessert. Zum ersten Mal haben UN Mitgliedstaaten den politischen Willen manifestiert, das System grundlegend und nicht wie früher nur kosmetisch zu verändern. Das zeigt sich zum einen in dem Bestreben, die seit langem als hoffnungslos politisiert diskreditierte Menschenrechtskommission durch einen effizienteren Menschenrechtsrat mit weitergehenden Kompetenzen und innovativen Arbeitsmethoden zu ersetzen. Zum anderen sind Diskussionen im Gange, um das System der Expertenausschüsse, die die innerstaatliche Umsetzung der wichtigsten UNO Menschenrechtskonventionen überwachen sollen, effizienter zu gestalten und gegebenenfalls durch ein einziges, permanent tagendes Expertengremium zu ersetzen.

Dieser Artikel gibt einen Überblick der Verhandlungen und versucht, ein vorsichtiges Fazit der ersten beiden Sitzungen des Menschenrechtsrates zu ziehen. Obwohl die meisten Arbeitsmethoden des Rates erst noch ausgehandelt werden müssen, so läßt sich doch bereits erkennen, daß die Politisierung, die die frühere Menschenrechtskommission charakterisierte, leider auch die Arbeit des Rates prägen wird. Das verheißt nicht unbedingt Gutes für die Zukunft. Was eine Reform der Expertenausschüsse betrifft, so stehen Diskussionen noch in der Anfangsphase, und ein permanent tagender Expertenausschuß ist in absehbarer Zukunft nicht zu erwarten.

¹ Die Originalfassung dieses Artikels ist in Englisch und basiert auf einem Referat, das am 23. Juni 2006 in Potsdam auf Deutsch gehalten wurde. Aus Termin- und Arbeitsgründen war es dem Verfasser nicht möglich, eine deutsche Fassung zu erstellen.

² Opinions expressed in the present article are personal and do not reflect the opinion of the United Nations Organization.

I. Introduction

Talk about reform and rationalization has been recurrent in the UN human rights programme for at least three decades, and some proposals for reform of the former UN Commission on Human Rights had been submitted to the UN Economic and Social Council (ECOSOC) as early as 1976. Some progress was achieved following the World Conference on Human Rights and the adoption of the Vienna Declaration and Programme of Action in June 1993 and the institution of the mandate of the High Commissioner for Human Rights in December 1993. But compared to previous decades and the position of previous secretary-generals, the UN human rights programme now has been given the priority that the prominence of human rights in the UN Charter would warrant. UN Secretary-General (SG) *Kofi Annan* has consistently argued that the human rights machinery of the Organization must be strengthened, and that work on human rights must be streamlined throughout the entire UN machinery.

The Outcome Document of the September 2005 Summit of Heads of States devotes particular attention to human rights³, even though the language of the document was ultimately watered down compared to the initial drafts.

Against the backdrop of endeavours to reform the UN system *in toto*, one can evaluate the place of human rights in the UN of the future. All reform of the UN human rights mechanisms has tended to occur in cyclical bursts, and proposals for radical reform have abounded. Most of these proposals have fallen prey to the political unwillingness of UN member states to change the mechanisms, and such changes as have occurred have been incremental. But the current dynamics are such that the implementation of profound changes in the human rights programme is now tangible – and the current High Commissioner for Human Rights *Louise Arbour* is well aware that her office has a once-in-a-lifetime occasion to ‘make change happen’.

II. Current challenges to the United Nations Human Rights Programme

Challenges to the system are manifold. Firstly, there is the need to endow the programme with appropriate resources, both in terms of financial and manpower appropriations – the multiplication of mandates in recent years was not accompanied by a concomitant rise in budgetary al-

³ See paragraphs 119-131, 132, 134, 157-160 of the Outcome Document.

locations, and all new mandates were required to be serviced “from within existing resources”.

Secondly, the UN human rights system is bedevilled by the perception of its excessive and growing politicization. Charges of politicization and selectivity led to the increasing irrelevance of the former Commission on Human Rights, notably because of its inability to pass resolutions that would condemn the most serious human rights violators. It is thus not surprising that the High Commissioner for Human Rights, in her closing address to the 61st session of the CHR on 22 April 2005, noted that the CHR in its then composition and with its agenda had become discredited.

Thirdly, the existing system and procedures have become excessively complex and in some instances duplicative. The reporting procedures under the seven principal human rights instruments overlap substantively and/or are to some degree duplicative, thus adding to the already significant reporting burden of the States parties. The majority of States parties cannot meet their reporting obligations and require training and technical assistance. Against the backdrop of the staggering number of 1450 state reports that are cumulatively overdue, it is imperative to simplify and streamline the procedures and ease the reporting burden on States. In addition, the recommendations of the treaty bodies in concluding observations on reports are not always precise, pragmatic, targeted or even implementable – thus posing a serious challenge to States parties in terms of compliance and follow-up.

Fourthly, the Office of the High Commissioner for Human Rights has become over-committed. In the context of insufficient financial resources, it makes little sense to undertake engagements for urgent response deployment of human rights officers in crisis situations, or to assume additional responsibilities and create additional field presences if they are not backed by the necessary budgetary allocations.

Lastly, standard setting activities continue, even though they will arguably lead to further substantive overlaps with the existing instruments, or create new monitoring mechanisms. Thus, the Optional Protocol to the Convention against Torture entered into force on 26 June 2006. A new instrument on disappearances was adopted by the Human Rights Council at its first session in June 2006 and is about to be passed by the General Assembly. A new convention on the rights of persons with disabilities will also be adopted by the General Assembly in the course of the current session.

III. The Secretary General's Reform report "In larger Freedom" and its impact for the human rights programme

The Secretary General's March 2005 reform report is remarkable in many respects – and it has important implications for the future of the human rights programme. The assumption which underlies the SG's call for reform of the human rights programme is that the system should go from 'standard setting' – i.e. the adoption of new instruments – to implementation 'on the ground', for example to address human rights crises such as those in Darfur or in the Occupied Territories. In addition, the Commission on Human Rights was considered to be in need of a radical overhaul.

In the latter context, the High Level Panel of Experts mandated to make recommendations on systemic reform had made several suggestions on changes in the human rights programme to the Secretary-General in December 2004. It had recommended, for instance, universal membership of the Commission on Human Rights, an Annual Report of the High Commissioner to the General Assembly, increased interaction between the High Commissioner and the Security Council and reports of the High Commissioner to the Council.

The Secretary-General rejected the High Level Panel's proposal for a universal-membership Commission and instead proposed to eliminate the Commission and to replace it by a smaller Human Rights Council, which would meet as a standing body and be a subsidiary body of the GA, and whose members would be elected by a two-thirds majority of the GA. In his address to the Commission of 7 April 2005, the SG suggested that the Human Rights Council should function as a 'chamber of peer review' - its main task would be the evaluation of the fulfilment by all states of all their human rights obligations. Every UN member state would come up for review on a periodic basis – every three to four years. The modalities of operation of the Human Rights Council, the exact number of members and modalities of election to the Council, especially criteria for membership, would remain to be spelled out.

As far as the treaty-based procedures are concerned, the Secretary-General had already, in his report of September 2002, proposed that all States be allowed to file a single report with the seven treaty bodies, which would summarize their reporting obligations. The option of a single report summarizing States' reporting obligations was quickly rejected, by States parties and the treaty bodies alike. Instead, consensus has slowly developed in the production of a so-called Common Core Document (CCD), which would include general information of relevance to the im-

plementation of *all* the seven major instruments, accompanied by targeted, treaty-specific reports.

The March 2005 report once again suggests that the human rights treaty bodies should harmonize their activities. The SG urges the treaty bodies to harmonize their reporting guidelines and thus reduce the reporting burden on States. In addition, he emphasizes that treaty bodies should, in their concluding observations on state reports, provide clear guidance to States on what is required for full compliance. The underlying assumption is that the treaty body system must be streamlined and strengthened, and that measures should be taken to ensure that the treaty bodies function as a 'unified system'. The ways and means by which such a 'unified system' might be established, however, are not spelled out.

IV. The High Commissioner's Plan of Action of May 2005

The Secretary-General's report requested the High Commissioner for Human Rights to come up with a Plan of Action of her own, to develop and give concrete meaning to the Secretary-General's reform proposals. The Plan of Action was also designed to raise the profile of the Office and to make it more operational than it is currently.

The Plan of Action of the High Commissioner was released on 20 May, only 2 months after publication of the Secretary General's report. It places a heavy emphasis on the notion of 'country engagement', which implies the strengthening of the geographic desks and units in the Office of the High Commissioner, an increased deployment of human rights staff to the field, the creation of a significant number of new field presences in the coming years, the establishment of standing capacities for rapid deployment and investigations, field support, capacity building, as well as work on transitional justice and the rule of law. The 'operationalization' of the Office's activities in the coming years will certainly be increased, and it is envisaged that the rotation of human rights officers onto positions in field presences will become mandatory in the foreseeable future.

The High Commissioner's Plan of Action sketches out the ways in which the Office would support the creation of the Human Rights Council (see Part IV below), and recommends, in paragraph 147, the establishment of a unified standing treaty body and the convening of an intergovernmental meeting on the subject (see below, Part V).

The implementation of the High Commissioner's Action Plan will be made possible by a significant increase of the resources available to the Office. Thus, the Outcome Document of the September 2005 Summit

envisaged a doubling of the regular budget of the Office of the High Commissioner over a period of five years. In December 2005, the General Assembly endorsed the budgetary appropriations for an additional 91 regular budget posts for the biennium 2006-2007. At least the same number of additional regular posts is expected to be approved for the following biennium, 2008-2009.

V. Negotiations on the establishment of the Human Rights Council and first Council activities

From the moment of the Secretary-General's proposal to replace the Commission on Human Rights by a Human Rights Council, the Office of the High Commissioner for Human Rights has provided substantive support to States to facilitate and move forward the discussions on the establishment of the Council.

It comes as no surprise that the first reaction of States to the Secretary-General's proposal, articulated during informal consultations of the Commission on Human Rights held on 12 April 2005, was predominantly negative. This was perhaps not least because the SG had addressed the Commission a few days earlier and had roundly criticized its politicization. A number of Commission members also expressed the concern that only developed countries would join the Council, and that the Council would focus primarily on violations of civil and political rights.

A Canadian "non paper" circulated in early July 2005 spelled out the possible modalities of operation of the Council, as well as tentative modalities of the so-called "peer review mechanism" (PRM). Under the Canadian proposal, the PRM would primarily have been based on already existing country information, rather than require extensive new information or reports by the UN system or from States. PRM should be designed to complement the existing mechanisms and primarily the concluding observations of the human rights treaty bodies and recommendations of the special procedures mandate holders of the (former) Commission on Human Rights.

Informal consultations on the Council took place in early September 2005 in the Commission on Human Rights, with a view to agreeing on a text for the Summit Outcome Document. Paragraphs 157 to 160 of the Outcome Document indeed confirm the establishment of the Human Rights Council. However, the notion of the peer review disappeared, as the negotiators of the document had not even begun to agree on what a 'peer review mechanism' might look like.

Negotiations on the establishment of the Council continued throughout the autumn and the winter of 2005, in an open-ended Working Group co-chaired by South Africa and Panama, and with the active participation of General Assembly President Jan Eliasson (Sweden). A number of draft resolutions were prepared, which made it clear that several stepping stones continued to stand in the way of consensus:

- the composition of the Council, the eligibility of its members and number of members;
- required majority of election of members by the General Assembly: simple majority or two thirds majority?
- functions of the Council – creation of a peer review mechanism or other comparable mechanism?
- would the Council sit as a standing body or meet as required, with several regular sessions per year and ad ho or special sessions for urgent situations?, and
- transitional arrangements.

On 15 March 2006, the General Assembly adopted Resolution 60/251 establishing the Human Rights Council, by a vote of 170 in favour, 3 abstentions and 4 against. The principal duties of the Council are spelled out in operative paragraph 5 of the Resolution: thus, paragraph 5(e) spells out that the Council shall undertake “a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment”. The review should be based on a constructive dialogue, and would complement and not duplicate the work of the human rights treaty bodies. Under paragraph 5(f), the Council would contribute towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies.

If the adoption of the Resolution was the most important hurdle to be overcome, it was not the final one. Agreement now had to be reached on the composition of the 47 member Council. Candidates for election to the Council were invited to submit a number of pledges, and many declared candidates for the Council indeed filed such pledges with the Office of the High Commissioner for Human Rights. Pledges often included better cooperation under the treaty-based reporting procedures or standing invitations to the special procedures mechanisms of the former Commission on Human Rights.

On 9 May 2006, the General Assembly elected the 47 members of the Council, with 13 seats each for the African and Asian groups, 8 seats for the Latin American group, 6 for the Eastern European and 7 for the Western European and others group. As expected, candidates such as

the Russian Federation, China and India were elected without problems; the US was not a candidate for election, preferring instead to observe the first year or years of operation of the Council from the sidelines. While there was some criticism that a number of countries with notoriously deficient human rights records had made it onto the Council, others noted that some candidates, such as Iran and Iraq, had not been elected.

On 23 May 2006, Ambassador de Alba of Mexico was nominated as President-designate of the Human Rights Council. Together with representatives of the regional groups, he undertook a number of informal consultations before the first Council session, which was convened from 19 to 30 June 2006. These consultations covered a broad range of issues, including the Council's proposed agenda, the modalities and scope of the future universal periodic review mechanism, review of all special mechanisms of the former Commission on Human Rights, and other related issues. Delegates emphasized that the work of the Council should be based on the principles of transparency, non-selectivity, inclusiveness and de-politicization. The principal challenge would be to agree to a *modus operandi* of the Council that would examine human rights violations impartially, subject all countries to periodic review, and that could effectively reach out to countries to help them meet their human rights obligations. In the words of an Assistant US Secretary of State, the members of the Council should "be the fire fighters of the world, not the arsonists"⁴.

Whether such considerations will indeed suffice to rule out regional alliances under which some of the more unpalatable human rights violators might in the future be elected to the Council, and whether the Council can in fact avoid the level of politicization that so bedevilled its predecessor, remains to be seen. There are some signs that the desire for a de-politicized Council will remain a pious but unfulfilled hope.

During the High-Level Segment of the first Council session from 19 to 22 June 2006, more than 100 dignitaries (mostly at the level of Foreign Minister) underlined the historic opportunity to re-invigorate the UN human rights machinery, but a number of more than robust exchanges between several delegations created a distinct sense of déjà vu. The exchanges during the first Special Session of the Council on the Situation in the Occupied Territories on 5 and 6 July 2006 also were to a large extent reminiscent of the debate, in the former Commission on Human Rights, on agenda item 9 (a) on country situations. Indeed, the Council resolved to include a standing agenda item on the situation of human rights in the

⁴ Assistant Secretary of State *Mark Lagon*, US State Department Press release, 3 November 2005.

Occupied Territories on the agenda of future sessions. The voting pattern on the resolution adopted by the Special Session on 6 July 2006, which expresses deep concern at breaches by Israel of international humanitarian law and human rights law, led to charges that the Council “was let down by the European Union” - EU members and Switzerland indeed voted against the resolution.⁵

Many observers have noted that the Council’s first session was productive and successful, given that only few days could be devoted to the discussion on substantive issues. The Council adopted a number of resolutions, including one on prohibition of incitement to religious and racial hatred. It adopted the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, the draft binding instrument on disappearances, and welcomed the entry into force of the Optional Protocol to the Convention on Torture. The Council also created two inter-sessional open-ended working groups to discuss the review of mechanisms (of the former Commission on Human Rights – paragraph 6 of Resolution 60/251) and the modalities of the universal periodic review (UPR).

The second session of the Council (18 September to 6 October 2006) unfortunately confirmed the fears of many observers and diplomats that the politicization which was the hallmark of the old Commission will also plague, and to a very significant extent, the work of the Council. Debates during the second session on issues such as the war in Lebanon, the situation in Darfur and Sri Lanka, and the prohibition of defamation of religions were tense and acrimonious. So were the debates on country-specific special procedures mandates and on the reports of a number of thematic mandate holders. President de Alba’s initial intention to table and have adopted a so-called “omnibus” resolution that would address all the issues discussed by the Council soon gave way to a more ‘generic resolution’.

Even so, other Council members began tabling their own draft resolutions, and close to the end of the session, some 44 drafts had been submitted and had to be voted upon. In the end, the Council simply ran out of time and preferred to defer action on all draft resolutions to its next session, euphemistically called “resumed second session”. Even agreement on a comparatively mild Presidential Statement proved elusive, and the only outcome is a ‘generic text’ which calls on the Secretary-General and the High Commissioner for Human Rights to “continue with the fulfilment of their activities, in accordance with all previous decisions adopted by the Commission on Human Rights and to update the relevant

⁵ *Alfred de Zayas*, The new UN Human Rights Council was let down by the European Union, in: *Current Concerns*, No.1 (2006), pp.5-6.

reports and studies". All this left observers with the distinct impression that the session had been a resounding failure⁶, and a number of NGOs called the outcome a "huge disappointment".⁷

Most observers suggest that one litmus test for the future success of the Council will be the outcome of the review of mechanisms and the modalities for the UPR. On the former, it is likely that the Council's working group will seek to reduce the number of special procedures established by the former Commission on Human Rights. It is highly probable that most of the country-specific mandates will be eliminated over time; and there is also the possibility that a number of the thematic mechanisms will either be eliminated, transferred to other agencies, or that some of the existing thematic mandates will be streamlined and merged into one.

During the second session of the Council in September 2006, several delegations strongly advocated the elimination of country-specific mandates. Of equal concern was the reaction of numerous Council members to a report by four mandate holders on Lebanon⁸: in an unprecedented reaction to what they perceived to be the alleged 'bias' of the report, Council members from the Organization of the Islamic Conference (OIC), the Arab Group and the so-called 'Like Minded Group' of developing countries considered the report to be 'null and void' and asked for it to be withdrawn.

On the issue of the UPR, consultations are currently underway, under the chairmanship of the President of the Council and with the assistance of facilitators. Several options for the functioning of the UPR have been floated. Under a Mexican proposal, the Council would be divided into several chambers, a rapporteur would be identified for the review of each country situation, and there would be a formal, documented, outcome of the review in form of recommendations. This option would, it has been pointed out, to some degree duplicate the reporting mechanisms of the treaty bodies.

Another proposal advanced by Switzerland opts for a 'light' review formula: a three hour Council plenary dialogue with the country whose situation is under review, and a summary of the dialogue, without formal

⁶ Le Conseil des droits de l'homme renvoie toutes les décisions, Tribune de Genève, 6 October 2006.

⁷ Human Rights Watch blasts new U.N. rights watchdog, in: Washington Post, 6 October 2006.

⁸ Report by the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions; Special Rapporteur on the right to health; Representative of the Secretary-General on the human rights of Internally Displaced Persons, Special Rapporteur on Adequate Housing, Mission to Lebanon and Israel (7-14 September 2006), UN-Doc. A/HRC/2/7 (2 October 2006).

recommendations. This option has been criticized as toothless, but it may well politically be the more viable one.

Yet another proposal has been advanced by the OIC, which suggests that the periodicity of review of countries under the UPR should be staggered according to the level of development of the country concerned. Under the OIC proposal, developed countries would be reviewed every three or four years, developing countries every five years, and the least developed countries every six or seven years. This option, in turn, has been criticized in that it does away with the notion of equality of treatment,

All of the above and other proposals have been compiled by the OHCHR in a single document⁹. During the second session of the Council (September 2006), there was surprisingly little substantive discussion on the scope and the modalities of the UPR, and informal working group consultations, both on review of mechanisms and UPR, will be held in November 2006, before the next Council session.

The Office of the High Commissioner for Human Rights is committed to the creation of a mechanism that under no circumstances is *below* that of the former Commission. A number of open questions do, however, remain. A concern has been expressed, not least by some negotiators of the Western Group, that too many concessions were made by that group on the modalities of the UPR before the adoption of Resolution 60/251. An inter-sessional open-ended working group could negotiate the modalities of the UPR 'to death'.

There has also been a fear, formulated by no other than the President of the International Court of Justice¹⁰, that a weak UPR mechanism which results in the conciliatory and accommodating review of the human rights situation in most countries, might undermine or make less effective the reporting procedures before the seven treaty bodies, in the sense that States might be tempted to reduce cooperation with the treaty-based procedures if they can expect friendlier treatment under the UPR. There is also the risk that the UPR mechanism may be transformed into an appeal mechanism against the recommendations of treaty bodies in concluding observations or those of the special rapporteurs of the Council. In that sense, great care will have to be taken to establish a review system that preserves the totality of achievements of the work of the treaty-based mechanisms.

⁹ Updated Compilation of Proposals and Relevant Information on the Universal Periodic Review, 21 September 2006.

¹⁰ Letter of Justice *Rosalyn Higgins*, President of the ICJ, to the High Commissioner for Human Rights, 24 May 2006.

Another danger would be to create a dual track system and procedure under which those States that cooperate with the UN human rights mechanisms, by regularly submitting reports to treaty bodies or inviting special rapporteurs, are frequently taken to task, whereas those who do not cooperate with these mechanisms, because of lack of resources or of political will, would escape any closer scrutiny.¹¹

Notwithstanding the above, there is hope. It has for example been suggested that the Council could, in the context of the UPR mechanism, place particular emphasis on the follow-up to the decisions and recommendations of the treaty bodies. To the extent that countries appear before the Council on a regular basis, the follow-up procedures of the treaty bodies could be significantly strengthened. Thus, a Council recommendation requesting a State to implement a particular treaty body recommendation with immediate effect would indeed contribute to reinforcing the efficacy of the treaty-based mechanisms.¹²

VI. Reform of the treaty body system and debates over the creation of a unified standing treaty body

Proposals for radical reform of the treaty body system have been made on a number of occasions. Few were discussed in any depth. During the 1993 World Conference on Human Rights, a proposal to amend the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights to allow the Human Rights Committee to hand down *legally* binding decisions¹³, did not even make it to the Conference's drafting Committee.

As indicated above, the SG, in his March 2005 report, recommended that the human rights treaty bodies function as a 'unified system'. The treaty bodies themselves have recognized the need for reform and have progressively expressed support for the concept of the Common Core Document (hereafter CCD), which would be supplemented by targeted, treaty-specific reports. The proposal for the CCD supplemented by treaty-specific reports had resulted from a brainstorming on treaty body reform convened in Malbun, Liechtenstein, in May 2003. Representatives of the seven treaty bodies met in December 2005 and February 2006 to work on harmonized reporting guidelines for all treaty bodies, with a view to reducing the reporting burden on States parties.

¹¹ See *Eric Tistounet*, *Les Organes de Trait  et le Conseil des droits de l'homme* (forthcoming, beginning of 2007).

¹² *Tistounet*, *ibidem*.

¹³ See Annual Report of the Human Rights Committee for 1993, A/48/40 (Part 1), Annex X. B. paragraph 15; UN-Doc. A/Conf.157/TBB/3.

The Fifth Inter-Committee in June 2006 considered the revised draft Guidelines for the CCD in detail and accepted them¹⁴. Treaty bodies are encouraged to apply the Guidelines in a flexible way, review their own respective guidelines for initial and periodic reports, and to collect indications of any difficulties with their implementation. The experience of each treaty body with the implementation of the Guidelines would then be reviewed by the Seventh Inter-Committee meeting in June 2008. The Office of the High Commissioner for Human Rights has begun to train States parties on the preparation of the CCD and targeted treaty-specific reports; training has taken place in Nicaragua and Panama, and is planned for a number of African countries, including Equatorial Guinea and the DRC.

A number of countries – including Afghanistan, Angola, Burkina Faso, the Democratic Republic of the Congo, Timor Leste, Nicaragua and Panama – have signalled their interest in training on the CCD. Others, such as Switzerland or the Hong Kong SAR, are experimenting with reporting matrices that are comparable to the reporting guidelines for the CCD; thus, Switzerland has prepared a ‘joint reporting matrix’ which could be used for the preparation of reports to all treaty bodies¹⁵. In February 2006, the UN Interim Administration in Kosovo (UNMIK) became the first entity to submit a Common Core Document and a targeted report under the ICCPR¹⁶.

As far as the High Commissioner’s proposal, in paragraph 147 of her May 2005 Plan of Action, to work towards a unified standing treaty body (USTB) is concerned, the discussions remain at a preliminary stage. It is correct that the timing of the proposal took most States by surprise, as the idea of a USTB had not even been floated with them until that time. Thus, the Outcome Document of the 2005 Summit remains silent on the issue.

Initial consultations and a brainstorming meeting convened by the EU Presidency in October 2005 concluded that while numerous legal issues remained to be solved, the concept of a USTB merited further discussion. In late March 2006, the High Commissioner circulated a concept paper on the idea of the USTB to all stakeholders, and solicited feedback from them¹⁷. The Fifth Inter-Committee meeting and the 18th meeting of treaty body chairpersons discussed the paper in depth. Further discus-

¹⁴ See UN-Doc. HRI/MC/2006/3, 10 May 2006.

¹⁵ Joint Reporting Matrix, Einführung und Anwendungsanleitung, 21 June 2004.

¹⁶ See UN-Doc. CCPR/C/UNK/1, Part I (Core Document) and Part II (report under article 40 ICCPR).

¹⁷ See UN-Doc. HRI/MC/2006/2, 22 March 2006.

sions on the concept paper and other possible solutions to achieve a more unified treaty body system took place at a meeting convened in Liechtenstein from 14 to 16 July 2006. This concept paper will be complemented by several options papers, which will also be sent to stakeholders for comments.

A draft options paper on legal options for, and obstacles to, the creation of a USTB has been prepared with inputs from the Office of Legal Affairs¹⁸ - this options paper was discussed preliminarily at the recent Liechtenstein meeting, where it was pointed out that unanimity would be required for any treaty amendment process. Other options papers on the possible working methods of a unified body, on criteria for membership in a standing body, on handling of individual petitions by a unified body, and on how to preserve the specificity of the seven principal human rights instruments, are in preparation.

Several States parties and treaty body experts have criticized the concept paper for not putting forward other proposals, although criticism has tended to focus less on the substance of the proposal than on the process of consultations. While some experts welcomed the concept of a USTB during the Fifth Inter-Committee meeting, others have opposed it completely, mostly on the basis that a USTB would risk undermining the specificity of the seven major instruments. A similar division of opinion on the desirability of a unified body has become apparent among the community of human rights NGOs.

As a result of the political opposition from some States and that of some treaty bodies and NGOs, a proposal has emerged which is beginning to obtain increasing support: the creation of a single unified body for consideration of individual complaints only. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) has prepared a paper which details this proposal¹⁹, and the High Commissioner and several participants in the Liechtenstein meeting indicated that this could be indeed a suitable solution, mostly because easier to achieve from a legal point of view. The other reform proposals focus essentially on the harmonization of treaty body working methods.

While it is premature to draw definitive conclusions, it appears that a USTB which would unify both state reporting and complaints procedures is not a politically viable proposition at this point in time. That message has been conveyed clearly by a majority of State party representatives

¹⁸ Preliminary Non-Paper by the Secretariat on Legal Options for the Establishment of a Unified Treaty Body – July 2006.

¹⁹ UN-Doc. HRI/MC/2006/8/CRP.1 , 4 July 2006.

and treaty body experts, and in particular, by the African and Asian groups, as well as the USA and the Russian Federation, during the Liechtenstein meeting. The Outcome Document of this meeting, which reflects the concerns expressed by State representatives and treaty body experts, will be submitted as an official document to the General Assembly and the Human Rights Council, and be discussed by the Sixth Inter-Committee meeting scheduled for June 2007²⁰.

As far as the proposed intergovernmental consultations on the concept of the USTB are concerned, many governments have pointed to the need to focus first on the working methods and the rules of procedure of the Human Rights Council and the modalities of the universal periodic review mechanism, before addressing treaty body reform in any meaningful detail. This position was also expressed during the second session of the Human Rights Council in September/October 2006. Furthermore, some 'reform fatigue' has been invoked. As a result, the intergovernmental consultations on the USTB will be postponed until the spring or the summer of 2007. However, joint meetings of treaty body members as well as open-ended consultations on the issue among all States parties and other stakeholders have been requested; they are likely to be convened in the autumn of 2006. The meetings of States parties to the principal human rights instruments should also be used to discuss substantive issues, including suggestions for reform of the treaty body system.²¹

²⁰ UN-Doc. HRI/MC/2007/2, 8 August 2006 (advance unedited version).

²¹ Ibid., paragraph 41.

Die Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen: Neue Bemühungen um eine systemweite Kohärenz¹

Thomas Fues

Der „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 hat zwar nicht den von vielen Seiten erhofften Durchbruch für tiefgreifende Reformen im System der Vereinten Nationen gebracht. Dennoch enthält die Abschlußresolution vorwärtsweisende Beschlüsse und Willenserklärungen der Staatengemeinschaft, die in den Monaten danach handfeste institutionelle und administrative Fortschritte erbracht haben: z.B. Kommission für Friedenskonsolidierung, Menschenrechtsrat, Zentralfonds für humanitäre Notfälle sowie Teilbereiche der Managementreformen (UN 2005b). Auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (operational activities in development, humanitarian assistance and environment) hat die aktuelle Dynamik des UN-Reformprozesses vorsichtige Hoffnungen geweckt – trotz häufiger Enttäuschungen bei ähnlichen Anläufen in der Vergangenheit. Die westlichen Geberstaaten setzen vor allem auf die konsequente Weiterführung der bereits eingeleiteten Koordinations- und Harmonisierungsbemühungen im UN-Entwicklungsbereich auf Länderebene. Die von einigen Regierungen darüber hinaus angestrebte institutionelle Bereinigung im UN-Gesamtsystem stößt auf massive Widerstände bei den in der Gruppe der 77 (G 77) zusammengeschlossenen Entwicklungsländern und China, das der G 77 formal nicht angehört. Es bleibt abzuwarten, ob das hochrangige Beratungsgremium zur systemweiten Kohärenz, das Generalsekretär *Kofi Annan* im Februar 2006 einberufen hat, eine positive Dynamik mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen auslösen kann.

¹ Kurzfassung meines Beitrags „Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Defizite, Potenziale und Reformperspektiven“ (Fues 2006b).

1. Die Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

1.1 Normative Grundlagen und spezifisches Profil

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Vereinten Nationen (UN) ist durch Merkmale charakterisiert, die sie von der Politik anderer multilateraler Institutionen sowie der bilateralen Geber unterscheiden. Von herausragender Bedeutung sind hierbei Universalität und Neutralität, die die einzigartige Legitimität der Weltorganisation begründen (UN 2004a). Die derzeit 192 Mitgliedstaaten repräsentieren faktisch die gesamte Menschheit. In den Organen und Gremien (bis auf den Sicherheitsrat) sind die Staaten – unabhängig von Größe, Wirtschaftsmacht und politischem Gewicht – gleichberechtigt vertreten („ein Land – eine Stimme“). Normative Grundlagen der Zugehörigkeit sind die universell akzeptierten, in vielfältiger Form kodifizierten Werte und Prinzipien der Vereinten Nationen, die sich in der Gründungscharta von 1945, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den internationalen Konventionen zu Menschenrechten, Arbeitsstandards und Umweltschutz sowie in zahlreichen anderen Beschlüssen widerspiegeln.

Ein herausragendes Ergebnis aus der jüngeren Geschichte ist das ganzheitliche Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das kumulativ auf den UN-Weltkonferenzen der 1990er Jahre formuliert wurde, beispielsweise dem Erdgipfel von Rio 1992, der Wiener Menschenrechtstagung 1994, dem Kopenhagener Weltsozialgipfel und der Pekinger Weltfrauenkonferenz, beide aus dem Jahr 1995. Mit seiner gleichrangigen Betonung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und Geschlechtergleichheit, ziviler Konfliktbearbeitung und ökologischer Stabilität steht dieses integrative Entwicklungskonzept im Widerspruch zum neoliberal geprägten Washingtoner Konsens der Bretton-Woods-Institutionen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank). In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit sind heute die von allen Mitgliedstaaten getragene Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000, das daraus abgeleitete Zielsystem der Millennium Development Goals (MDGs) sowie die Beschlüsse des „Millennium+5“-Gipfels vom September 2005 zentrale Handlungsorientierungen. Diese normativen Eckpunkte werden ergänzt durch den Monterrey-Konsens der Konferenz zu Entwicklungsfinanzierung und das Umsetzungsprogramm des Johannesburg-Gipfels für nachhaltige Entwicklung, beide aus dem Jahr 2002.

Der operative Kernauftrag des UN-Entwicklungssystems liegt seit je her in der beratenden Unterstützung der Partnerregierungen beim Aufbau einheimischer Kapazitäten mit dem Ziel, die Wirksamkeit der staatlichen Politik im Hinblick auf MDGs, Armutsüberwindung, nachhaltige Entwick-

lung und Wirtschaftswachstum zu steigern. Die Programme der UN zeichnen sich durch eine Priorität für die ärmeren Länder, durch Ausrichtung auf Schwerpunkte des Partnerlandes sowie durch Finanzierung auf Zuschußbasis aus. Die zumindest formell gleichberechtigte Mitwirkung aller Regierungen in den zwischenstaatlichen Aufsichtsgremien, in denen der Süden über die Stimmenmehrheit verfügt, führt zu einem hohen Maß an Mitverantwortung und Einbindung der Empfängerländer. Die große Zahl der beteiligten Staaten bewirkt aber gleichzeitig eine gewisse Schwerfälligkeit des ganzen Systems. Komparative Vorteile für die UN liegen im flächendeckenden Netz von Länder- und Regionalbüros in Entwicklungs- und Transformationsstaaten sowie im überaus breiten Aufgabenspektrum, das von ihren Einrichtungen abgedeckt wird: von Friedenssicherung, Wiederaufbau nach Gewaltkonflikten und humanitärer Hilfe bis hin zu Menschenrechten, Gesundheit und Umwelt.

1.2 Wirksamkeit der UN-EZ

Umstritten ist international, mit welchem Erfolg die ehrgeizigen UN-Ziele in der entwicklungspolitischen Praxis bisher umgesetzt werden. Von allen multilateralen Akteuren sehen sich wohl die Vereinten Nationen mit den höchsten Zweifeln an der Wirksamkeit ihrer Entwicklungsprogramme konfrontiert. Die operativen Einrichtungen des UN-Systems gelten allgemein als ineffizient, bürokratisiert und politisiert. Fakt ist, daß ihre Maßnahmen in den Partnerländern mit ungewöhnlich hohen Transaktionskosten verbunden sind. Die relativ starke Beteiligung der Empfängerstaaten führt zu einer aus westlicher Sicht unzureichenden Konditionierung bei der Mittelvergabe und schwächt das Gebervertrauen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch ein differenziertes, dynamisches Bild der entwicklungspolitischen Wirksamkeit. Neben andauernden Schwachstellen lassen sich spezifische Stärken in bezug auf einzelne Institutionen identifizieren. Mit Blick auf die Gesamtheit der entwicklungspolitisch tätigen UN-Einrichtungen gilt jedoch weiterhin, daß der Mangel an systemweiter Kohärenz ein limitierender Faktor bleibt.

Einfluß und Gestaltungsmöglichkeiten des UN-Entwicklungssystem sind durch die begrenzten operativen Möglichkeiten nur unzureichend umrissen. In normativer und konzeptioneller Hinsicht haben Beiträge aus UN-Reihen zunehmend an Bedeutung gewonnen. Beispielhaft zeigt sich dies an den globalen, regionalen und nationalen Berichten zur menschlichen Entwicklung, die UNDP seit 1990 als inhaltliches Gegenstück zu den eher marktfreundlichen Publikationen der Weltbank herausgibt. Bemerkenswert ist daran auch die zunehmende Beteiligung einheimischer WissenschaftlerInnen, etwa beim arabischen Dokument. Der chinesi-

sche UNDP-Bericht wurde 2005 zum ersten Mal ganz ohne ausländische Mitwirkung erstellt. Eine wesentliche Innovation im internationalen Diskurs ist auch das 1994 von UNDP formulierte Leitbild der menschlichen Sicherheit, das die bislang parallelen Entwicklungs- und Sicherheitsdiskurse miteinander verknüpft (*Wittig* 2006). Internationale Aufmerksamkeit haben ebenfalls die grundlegenden Arbeiten von UNDP zum Konzept der globalen öffentlichen Güter gefunden.

Bei einer Bewertung der UN-EZ darf der globalpolitisch positive Aspekt der Konsensbildung zwischen Nord und Süd auf Regierungsebene nicht übersehen werden. Die Aufsichtsgremien im UN-System bieten dem Süden Foren für nationale Interessenartikulation und als ausgewogen empfundene Aushandlungsprozesse, da das faktische Übergewicht der Geber dort durch das UN-Mehrheitsprinzip „ein Land – eine Stimme“ relativiert wird. So stellt das UN-System inklusive internationale Räume für die Bearbeitung der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bereit, wie sie in den westlich dominierten Institutionen, z.B. Weltbank und OECD-Entwicklungsausschuß (DAC), nicht existieren.

1.3 Entwicklungsinstitutionen im UN-System

Im UN-Entwicklungssystem müssen drei große Akteursgruppen unterschieden werden:

- a) Fonds und Programme,
- b) Sonderorganisationen sowie
- c) UN-Sekretariat und UN-Regionalorganisationen.

Die Fonds und Programme der Vereinten Nationen (z.B. das Entwicklungsprogramm UNDP und das Kinderhilfswerk UNICEF) sind Nebenorgane der Generalversammlung, denen alle Mitgliedstaaten automatisch angehören. Als Durchführungsorganisationen für thematische Schwerpunkte bzw. spezielle Zielgruppe werden sie von der Generalversammlung über zwischenstaatliche Exekutivräte gesteuert, in denen die Regierungen nach dem üblichen Regionalschlüssel vertreten sind. Die Verwaltungsspitzen der Fonds und Programme unterstehen dem Generalsekretär. Ihr Haushalt wird aus unterschiedlichen Quellen gespeist: *Erstens* erhalten die Fonds und Programme freiwillige jährliche Zahlungen unterschiedlicher Größenordnung durch Mitgliedsländer aus Nord und Süd, die in den regulären Haushalt fließen. *Zweitens* stellen westliche Regierungen zusätzliche Mittel für zweckgebundene Maßnahmen (*non-core*) zur Verfügung, die Geberprioritäten reflektieren, aber von der jeweiligen Institution eigenverantwortlich umgesetzt werden. *Drittens* werden die Einrichtungen von Geber- wie von Empfängerstaaten zur Implementation

von extern finanzierten und verantworteten Maßnahmen eingespannt. Diese Aktivitäten sind finanztechnisch als bilaterale Vorhaben bzw. Eigenmaßnahmen der Entwicklungsländer zu betrachten.

Immer stärker engagieren sich inzwischen die fachlich spezialisierten Einrichtungen, etwa die Weltgesundheitsorganisation WHO oder die Welternährungsorganisation FAO, deren Hauptaufgabe ursprünglich in der Standard- und Normensetzung sowie in analytischer Arbeit bestand, im operativen Bereich. Diese sogenannten Sonderorganisationen sind formal keine Organe der UN, zählen aber zur UN-Familie im weiteren Sinn. Sie besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit mit gesonderten Statuten, Aufsichtsgremien und Budgets und werden durch Pflichtbeiträge ihrer Mitglieder nach einem feststehenden Schlüssel finanziert. Ihre Verbindung zum UN-System, insbesondere zu den Hauptorganen Generalversammlung und ECOSOC, wird durch Kooperationsverträge geregelt. Die Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit von Sonderorganisationen erreichen heute zusammen ein Drittel des Gesamtvolumens der Fonds und Programme. Dafür werden – häufig in direkter Konkurrenz zu anderen UN-Institutionen – bei den Gebern zusätzliche, zweckgebundene Mittel eingeworben.

Die Verwischung der ursprünglichen Trennung von operativen und normativen Funktionen wurde aber nicht nur von Seiten der Sonderorganisationen betrieben. Die Fonds und Programme haben sich ebenfalls auf fremdes Terrain begeben, indem sie sich zunehmend für Normen und Standards in ihren jeweiligen Politikfeldern interessieren, etwa UNICEF beim Schutz von Kindern, der Weltbevölkerungsfonds UNFPA bei reproduktiver Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit und UNDP im Hinblick auf demokratische Regierungsführung, Krisenprävention und Wiederaufbau. Umstritten bleibt, wie sich die Verknüpfung von operativen und normativen Funktionen auf die Effektivität des UN-Systems auswirkt. Von Seiten der Sonderorganisationen wird argumentiert, daß sie ihrer normsetzenden Verantwortung ohne praktische Erfahrungen bei der Durchführung von entwicklungspolitischen Programmen nicht gerecht werden könnten. Die vorliegenden Erfahrungen sprechen jedoch dafür, daß so die Fragmentierung eher vertieft wird und deshalb eine strikte Trennung eingeführt werden sollte.

Neben den beiden Hauptgruppen, Fonds und Programme auf der einen und Sonderorganisationen auf der anderen Seite, treten auch Teile des Sekretariats sowie die Regionalorganisationen als Träger von EZ-Maßnahmen in Erscheinung. Beispielsweise führt das Department for Economic and Social Affairs (DESA) des UN-Sekretariats Projekte zur Stärkung der administrativen Kapazitäten in Ländern des Südens durch.

2. Finanzierungsbasis der UN-EZ

2.1 Finanzielle Position der UN in der internationalen Entwicklungsarchitektur

Trotz der zumindest in Teilen positiven Ergebnisse hält sich in vielen Geberstaaten ein weit verbreitetes Mißtrauen gegenüber dem UN-Entwicklungssystem. Dies führt dazu, daß den UN-Einrichtungen eine angemessene Ressourcenausstattung verweigert wird (UNDG 2005b). Die meisten Geber haben sich entschieden, den Großteil ihrer multilateralen Mittel über die Weltbank, Regionalbanken und andere Träger zu leiten (Tabelle 1). In quantitativer Hinsicht spielt das UN-Entwicklungssystem mit einem Anteil von weniger als 15 % nur eine marginale Rolle in der globalen Entwicklungsarchitektur.

Tabelle 1: UN-EZ als Anteil an der globalen ODA					
<i>(Mrd. US-\$ bzw. %)</i>					
	1999	2000	2001	2002	2003
A: Gesamtbetrag der UN-EZ	6,85	7,15	7,73	8,12	10,18
B: ODA der Industrieländer	56,43	53,74	52,33	58,30	69,09
C: Anteil der UN (A in % von B)	12,1 %	13,3 %	14,8 %	13,9 %	14,7 %
Quelle: UN 2004b					

2.2 Kernhaushalte und Sondertöpfe

Die Finanzierungsstruktur der operativen UN-Entwicklungsaktivitäten durch freiwillige jährliche Beiträge von Mitgliedstaaten schafft keine verlässliche Kalkulationsbasis für die betroffenen Institutionen und erschwert strategische Planungsprozesse (Sagasti/Bezanson/Prada 2005). Im Gegensatz zu den mehrjährigen vertraglichen Zahlungsverpflichtungen, die die Geber gegenüber der Weltbank, den regionalen Entwicklungsbanken und dem Europäischen Entwicklungsfonds eingehen, werden die Leistungen an die Vereinten Nationen häufig an aktuelle Budgeterfordernisse auf nationaler Ebene angepaßt. Stehen freie Mittel zur Verfügung, steigen die Überweisungen. Sieht sich eine Regierung hingegen mit Haushaltsengpässen konfrontiert, leiden häufig als erstes die UN-Fonds und Programme, wie in zurückliegenden Jahren in Deutschland gesche-

hen. Bei den Sonderorganisationen werden die regulären Haushalte, aber nicht die operativen Programme, nach dem jeweils gültigen Verteilungsschlüssel durch Pflichtbeiträge finanziert.

Das Problem der „schleichenden Bilateralisierung“, das für Fonds, Programme und Sonderorganisationen gleichermaßen gilt, ergibt sich aus dem wachsenden Gewicht von zweckgebundenen Mitteln und Treuhandfonds (Tabelle 2). So ist der Anteil der Kernhaushalte von UNDP, UNICEF und UNFPA an den insgesamt verfügbaren Ressourcen innerhalb von fünf Jahren um mehr als zehn Prozentpunkte von 65 % auf 52 % (2003) zurückgegangen und hat auch mit Blick auf die Gesamt-ODA Einbußen erlitten. Hingegen stieg der Anteil der drei Institutionen unter Einbeziehung der zweckgebundenen Beiträge deutlich auf 4,0 % der globalen Entwicklungsmittel.

Tabelle 2: Budgetindikatoren für UNDP, UNICEF, UNFPA					
<i>(Mio. US-\$)</i>					
	1999	2000	2001	2002	2003
A UNDP*					
a Beiträge Kernhaushalt	662	615	633	649	751
b Beiträge zweckgebunden	311	289	310	443	538
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	68 %	68 %	67 %	59 %	58 %
B UNICEF**					
a Beiträge Kernhaushalt	344	343	351	368	403
b Beiträge zweckgebunden	332	369	419	512	691
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	51 %	48 %	46 %	42 %	37 %
C UNFPA***					
a Beiträge Kernhaushalt	250	264	269	260	293
b Beiträge zweckgebunden	38	106	128	113	106
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	87 %	71 %	68 %	70 %	73 %

Tabelle 2: Budgetindikatoren für UNDP, UNICEF, UNFPA					
<i>(Mio. US-\$)</i>					
GESAMT (A+B+C)					
a Beiträge Kernhaushalt	1.256	1.222	1.253	1.277	1.447
b Beiträge zweckgebunden	681	764	857	1.068	1.335
c Anteil Kernhaushalt (a in % von a+b)	65 %	62 %	59 %	54 %	52 %
Kernhaushalt UNDP, UNICEF, UNFPA als Anteil der DAC-ODA	2,23 %	2,27 %	2,39 %	2,19 %	2,09 %
Kernhaushalt und zweckgebundene Beiträge für UNDP, UNICEF, UNFPA als Anteil der DAC-ODA	3,43 %	3,70 %	4,03 %	4,02 %	4,03 %
* nur von DAC-Gebern ** von Regierungen *** Gesamtbudget Quelle: UN 2004b					

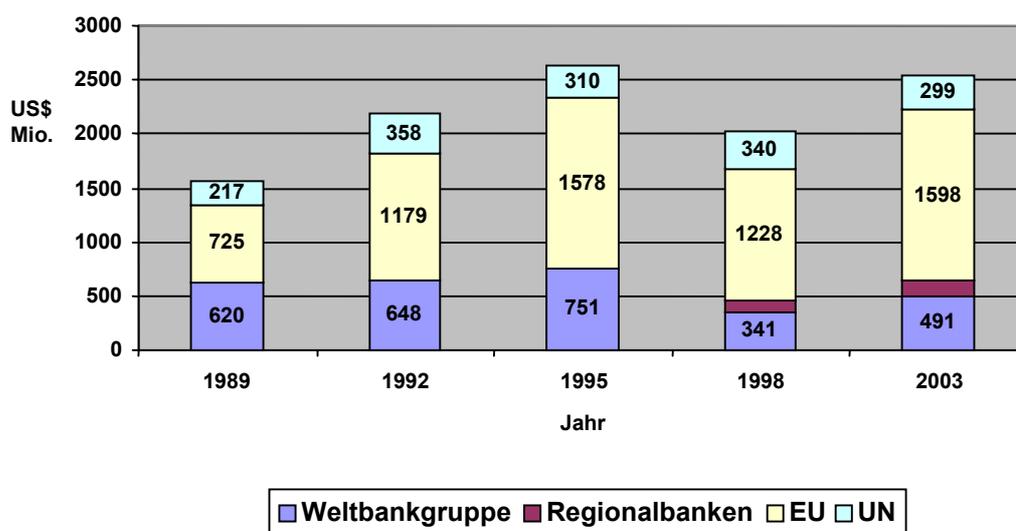
2.3 Deutsche Beiträge an das UN-System

Wie das Schaubild zeigt, spielt das UN-System für Deutschland in finanzieller Hinsicht nur eine untergeordnete Rolle. Sein Anteil an den gesamten multilateralen Leistungen liegt kaum höher als 10 % (Hüfner 2005). Innenpolitisch wie international hat die Bundesregierung Kritik auf sich gezogen, weil der deutsche Beitrag für den Kernhaushalt von wichtigen UN-Entwicklungseinrichtungen in den letzten Jahren massiv reduziert wurde. 1996 zählte Deutschland beispielsweise zu den vier größten Beitragszahlern von UNDP; inzwischen rangiert die Bundesregierung nur noch an zehnter Stelle. Der jährliche deutsche Transfer an den UNDP-Kernhaushalt ging von über 70 Mio. auf momentan rund 26 Mio. Euro zurück. Dieser Trend ist nicht als Ausdruck einer strategischen Entscheidung gegen das UN-System zu werten, sondern eher die achselzuckend hingenommene Nebenwirkung akuter Sparzwänge.

Als Hemmnis für eine an sachlichen Prioritäten orientierte Festlegung der deutschen UN-Beiträge wirkt sich die Vorgabe des Haushaltsaus-

schusses im Deutschen Bundestag aus dem Jahr 1993 aus, wonach nicht mehr als ein Drittel des BMZ-Haushalts in multilaterale Kanäle fließen darf. Da die Weltbank und der Europäische Entwicklungsfonds immer höhere Bedarfe anmelden, schrumpft der finanzielle Spielraum gegenüber dem UN-System. Ein nicht zu vernachlässigender Entscheidungsfaktor bei der Allokation des nach Vorgabe des Bundestags aufzubringenden Sparvolumens sind die Konsequenzen bezüglich des Einflusses in den Aufsichtsgremien. Während das Stimmrecht bei den Entwicklungsbanken direkt an die Höhe der Leistungen geknüpft ist, machen sich Kürzungen gegenüber dem UN-System formell nicht negativ bemerkbar („ein Land – eine Stimme“). Positiv ist zu bewerten, daß sich Deutschland bei den zweckgebundenen Leistungen im Gegensatz zu anderen Gebern zurückhält, um den multilateralen Charakter der Institutionen nicht zu unterlaufen.

Schaubild: Deutschlands multilaterale ODA



Quelle: Grimm 2005

3. Reformmodelle für das UN-Entwicklungssystem

3.1 Das hochrangige Beratungsgremium für systemweite Kohärenz

Die oben beschriebenen Fortschritte im Hinblick auf einzelinstitutionelle Effizienz und in deutlich geringerem Maße systemweite Koordinierung sind beachtlich und müssen konsequent ausgebaut werden. Sie reichen jedoch nicht aus, um eine eigenständige Rolle des UN-Entwicklungssystems dauerhaft zu gewährleisten (Bezanson/Sagasti 2002). Dem UN-

Entwicklungssystem droht die völlige Marginalisierung, wenn nicht bald strukturelle Reformen eingeleitet werden, die zur spürbaren Steigerung der Effektivität führen. Zunehmend wird erkannt, daß die Umschichtung der internationalen EZ auf Budgetfinanzierung und Sektorprogramme gravierende Probleme für UN-Einrichtungen nach sich ziehen könnte, da sie sich auf technische Zusammenarbeit (TZ) im Kontext abgegrenzter Einzelprojekte spezialisiert haben und wenig finanzielle Masse in die Geberkoordinierung einbringen können. Allerdings ergeben sich aus der Notwendigkeit zur Stärkung einheimischer Verwaltungskapazitäten und zur Vertiefung partizipativer Prozesse neue Einsatzbereiche für die als neutrale Vermittler geschätzten UN-Institutionen (*UNDG* 2005b, c). Problematisch für die UN ist auch der internationale Trend, die TZ von jeder Form der Lieferbindung zu befreien und den Empfängern Freiheit bei der Anbietersauswahl einzuräumen. Es ist nicht ausgemacht, daß sich die bisher angebotsorientierten UN-Einrichtungen dann im internationalen Wettbewerb behaupten können.

Von herausragender Bedeutung im multilateralen Kontext ist die Konkurrenz zur Weltbank. Die Ausweitung des Schenkungsanteils bei deren Tochter International Development Association (IDA) auf inzwischen 30 %, das verstärkte Engagement in fragilen Staaten und im Bereich der technischen Zusammenarbeit sowie die wachsende Rolle von Treuhandfonds bei der Weltbank drängen das UN-Entwicklungssystem in die Defensive.

In seiner weltweit beachteten Entscheidungsvorlage für den „Millennium+5“-Reformgipfel hat *Kofi Annan* (2005) ein neues Organisationsprinzip für die Neustrukturierung der operativen Aktivitäten in die Diskussion gebracht: Die entsprechenden Einheiten sollen nach drei thematischen Schwerpunkten, Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt, gebündelt werden, ohne daß dies zwangsläufig eine Verschmelzung zur Folge hat. Diese Anregung haben die Mitgliedstaaten in ihrer Abschlußresolution aufgegriffen. Darin bitten sie den Generalsekretär um Erarbeitung konkreter Umsetzungsmodelle: “to launch work to further strengthen the management and coordination of the United Nations operational activities [...] including proposals for consideration of Member States for more tightly managed entities in the field of development, humanitarian assistance and environment” (*UN* 2005b). Um sich fachlichen Rat zu sichern, hat *Annan* darauf hin ein hochrangiges Beratungsgremium einberufen, das praxistaugliche Reformvorschläge vorlegen soll (High-level panel on UN system-wide coherence in areas of development, humanitarian assistance and environment). Auf dieser Grundlage wird der Generalsekretär Reformempfehlungen an die Generalversammlung formulieren.

Die Entwicklungsländer, vereint in der G 77/China (2006), haben bereits massive Vorbehalte gegen die Bemühungen um eine systemweite Kohärenz artikuliert. Hintergrund der ablehnenden Haltung ist zum einen die Befürchtung, daß die UN in Nischenbereiche abgedrängt werden soll (z.B. Stärkung einheimischer Verwaltungsstrukturen, insbesondere in schwachen Staaten, Wiederaufbauhilfe nach Gewaltkonflikten und Katastrophenhilfe) und damit ihr umfassendes Mandat im Wirtschafts- und Entwicklungsbereich verliert. Zum anderen wird eine verdeckte westliche Agenda vermutet – etwa im Hinblick auf verstärkte Kontrolle durch die Geber und Vertiefung der Konditionalität bei Menschenrechten und Umwelt. Außerdem unterstellt der Süden, daß die Geber eine Effizienzdividende für reduzierte Zuweisungen an die UN ausnutzen wollen. Auch eine Erweiterung der Kohärenzdebatte über den Bereich der operativen EZ hinaus wird eingefordert, z.B. durch Einbeziehung der Themen Welt-handel, internationale Finanzmärkte, Mehrheitsverhältnisse in den Bretton-Woods-Institutionen und makro-ökonomische Entwicklungsstrategien. Im Hinblick auf die Länderebene wird die Harmonisierung nach dem Prinzip „Eine UN“ zurückgewiesen. Die skeptische Haltung der G 77/China ist sachlich wenig abgesichert und widerspricht dem Interesse an einer Führungsrolle der UN in der Entwicklungspolitik. Denn erst die vorgesehenen Reformen würden das UN-System in die Lage versetzen, eine durchsetzungsfähige Alternative zu gebergesteuerten Institutionen wie Weltbank und DAC abzugeben (Fues 2006a).

3.2 Das niederländische Modell

Die Diskussion über eine grundlegende institutionelle Neugliederung der operativen UN-Strukturen wurde durch ein Konzept der niederländischen Regierung bereichert (OECD/DAC 2005). Angestrebt wird eine strategisch aufgestellte UN mit einigen wenigen starken Organisationen für Entwicklung und humanitäre Hilfe sowie einer einzigen Umweltagentur. Die Institutionen sollen mit klaren Mandaten sowie mit aufeinander abgestimmten Management- und politischen Leitungsstrukturen ausgestattet werden. Im jeweiligen Partnerland soll es eine einzige, konsolidierte Vertretung des gesamten UN-Systems geben. Der Bestand an Sonderorganisationen würde nicht angetastet, sie sollen sich aber auf normativ-konzeptionelle sowie analytische Beiträge konzentrieren und operative Tätigkeiten nur in enger Abstimmung mit den Durchführungsorganisationen übernehmen. Um eine verlässliche Finanzbasis zu gewährleisten, soll eine Mehrjahresfinanzierung mit fairer Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten zur Regel werden. Zentrale Bausteine des Dreisäulenmodells sind die neu einzurichtenden Agenturen für Entwicklung (UN

Development Agency), humanitäre Hilfe (UN Humanitarian Agency) und Umwelt (UN Environment Organisation). Letztere soll ihre operativen Aktivitäten in Partnerländern immer gemeinsam mit der Entwicklungsagentur durchführen. Über den drei Säulen angesiedelt, wird eine zentrale Koordinationsinstanz (UN Central Coordination and Harmonisation Unit) für die erforderliche Abstimmung sorgen.

Die Zuordnung bestehender Organisationen zu den drei Agenturen stellt sich im niederländischen Modell wie folgt dar:

UN Development Agency	UN Humanitarian Agency	UN Environment Organisation
Umfaßt die für entwicklungspolitische Maßnahmen zuständigen Teile von: UNDP UNICEF UNFPA UNCTAD UNIDO UN Habitat (teilweise) UNDCP UNCDF UNV UNIFEM UNAIDS	Umfaßt die für humanitäre Maßnahmen zuständigen Teile von: WFP UNIDCEF UNHCR UNDP/BCPR (Bureau for Crisis Prevention and Reconstruction) UNRWA	Umfaßt die für Normsetzung und Umweltpolitik zuständigen Teile von: UNDP UN Habitat (teilweise) UNEP Multilaterale Umweltabkommen GEF
Quelle: OECD/DAC 2005a		

Der Vorschlag der niederländischen Regierung läßt eine Reihe von kritischen Fragen offen. Besonders fragwürdig ist die Trennung der Bereiche Entwicklung und Umwelt, auch wenn die operative Programmdurchführung über die Entwicklungseinheit erfolgen soll. Die engen sachlichen Verknüpfungen zwischen humanitären Maßnahmen und langfristiger Entwicklungsarbeit werden hier ebenso wie die neuen Bereiche der politisch ausgerichteten Unterstützungseinheiten (z.B. Demokratiefonds und Fonds für Friedenskonsolidierung) nur unzureichend berücksichtigt. Es besteht die Gefahr, daß die vorgeschlagene Neugestaltung zu Brüchen

in bewährten Organisationsstrukturen führt, beispielsweise wenn UNDP aufgespalten wird und Teile davon in das humanitäre oder Umweltsegment verlagert werden. Es kristallisiert sich somit heraus, daß das von *Kofi Annan* in die Diskussion gebrachte Dreisäulenmodell keine optimale Grundlage für tiefgreifende Strukturveränderungen abgeben kann.

3.3 UN-Entwicklungssystem als globaler Akteur

Weniger detailliert, aber deutlich ambitionierter sind Vorstellungen im internationalen Diskurs, die das UN-Entwicklungssystem zu einem der Weltbank ebenbürtigen Akteur aufwerten wollen (*Messner et al. 2005*). Für den Entwicklungsbereich der Vereinten Nationen brächte diese Lösung einen spürbaren Bedeutungsgewinn, der ihre Rolle in der Global Governance-Architektur generell stärken würde. Vermutlich würden die Entwicklungsländer auf ein derartiges Entgegenkommen der westlichen Geber mit substanziellen Zugeständnissen bei institutionellen Strukturformen und anderen Konfliktfeldern, z.B. allgemeine Managementreformen, reagieren.

Ein zentrales Element dieses Modells ist die umfassende Bündelung der UN-EZ in Form einer alle entwicklungspolitischen Aktivitäten umfassenden Agentur, auf die die bisher bei der Weltbank angesiedelte, aber gemeinsam mit UNDP und UNEP verwaltete Global Environment Facility ebenso wie sämtliche Formen der humanitären Hilfe übergehen könnte. Die meisten Sonderorganisationen wären durch die Neuordnung in ihrer Existenz nicht gefährdet. Finanzmittel für operative Maßnahmen würden jedoch ausnahmslos über die UN-Entwicklungsagentur gelenkt, um eine kohärente Gesamtplanung zu ermöglichen. Eine weitere Bedingung wäre die finanzielle Ausstattung der UN-EZ auf einem der Weltbank vergleichbaren Niveau. Insbesondere aus diesem letzten Grund fehlt es bisher an politischer Unterstützung durch die Geberländer, während die Staaten des Südens vermutlich zustimmen würden.

In einem aktuellen Positionspapier hat sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für diese Option als langfristige Perspektive ausgesprochen: „Wir streben als Fernziel ein einheitliches integriertes System der operativen Entwicklungszusammenarbeit der VN an.“ (*BMZ 2006, S. 3*). Die schrittweise Zusammenlegung zu größeren operativen Einheiten sollte nach Ansicht des Ministeriums nicht nach Sektoren und Zielgruppen erfolgen. Der Schwerpunkt „Nachhaltige Entwicklung“ müßte auch den Bereich der Umwelt sowie humanitäre und Wiederaufbauhilfe umfassen und könnte institutionell durch Zusammenschluß von UNDP, UNICEF, UNFPA, UN-Habitat,

UNEP, UNIDO und Teilen des Sekretariats abgedeckt werden. In diesem übergeordneten Rahmen sollte Gendermainstreaming und Stärkung von Frauen im Entwicklungsprozeß nach BMZ-Meinung als erkennbare organisatorische Untereinheit in Erscheinung treten. Falls es zu der Gründung einer Sonderorganisation im Umweltbereich käme (UN Environmental Organisation) sollte diese sich auf Normensetzung konzentrieren und operative Tätigkeiten der Durchführungsorganisation überlassen. Hinsichtlich der Finanzierung wird die Umstellung auf verlässliche Mehrjahreszusagen mit einer Verlagerung zugunsten ungebundener Haushaltsmittel befürwortet. Solange eine institutionelle Bündelung nicht realisiert werden kann, spricht sich das BMZ für eine Konzentration der Förderung auf UNDP als der zentralen Finanzierungs- und Koordinierungsinstanz im UN-Entwicklungssystem aus.

So bestechend die ambitionierten Modelle zur Restrukturierung auch erscheinen, dürfen doch die Kosten und nichtbeabsichtigten Nebenwirkungen von großflächigen Lösungen nicht übergangen werden. Es besteht sonst die Gefahr, daß die Vorzüge der kleinen Organisationen verloren gehen. Diese können flexibel mit politisch umstrittenen Themen wie Frauenrechten und reproduktiven Rechten umgehen. Auf bestimmte Themen und Zielgruppen spezialisiert, können sie Unterstützung von gesellschaftlichen Zielgruppen mobilisieren, die für eine Dachagentur nicht erreichbar wären. Sinnvoll wäre es deshalb, die historisch gewachsenen Bindungen und das in einzelnen UN-Einrichtungen als „Marke“ (z.B. UNICEF) repräsentierte immaterielle Kapital durch eine erkennbare Identität bei institutionellen Zusammenlegungen zu erhalten. Ein weiteres Risiko großer Lösungen ist, daß Widerstände unterschiedlicher Akteursgruppen (etwa aus Reihen der G 77 und unter den UN-Beschäftigten) geweckt werden, die sich zu Negativkoalitionen zusammenschließen und den laufenden Reformprozeß gefährden könnten. Zur Steigerung der Erfolgswahrscheinlichkeit sollte deshalb ein langer Zeitrahmen für ein schrittweises Vorgehen gewählt werden, das auf bereits erreichten Fortschritten aufbaut und angemessene Arbeitsplatzgarantien umfaßt.

3.4 Flankierende ECOSOC-Reform

Der UN-Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council, ECOSOC) wird von G 77/China, aber auch von einigen Industrieländern als unverzichtbare Plattform für die globale Konsensbildung und die politische Begleitung der Reformen im UN-Entwicklungssystem gesehen (G 77/China 2006). Institutionelle Reformen sind jedenfalls nicht durchsetzbar ohne eine vorherige politische Einigung zwischen Nord und Süd.

Auf dem zurückliegenden „Millennium+5“-Gipfel wurden wichtige Schritte zur Stärkung des Gremiums in der globalen Entwicklungsarchitektur beschlossen (Fues/Loewe 2005). Jährlich soll auf Ministerebene die Verwirklichung der Millenniumsziele überprüft werden. Dabei geht es nicht nur um Fortschritte in den Ländern des Südens, sondern auch um die entsprechenden Beiträge der Industrieländer und der internationalen Organisationen. Eine weitere Innovation ist das zweijährliche hochrangige Development Cooperation Forum, das alle relevanten Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zum Erfahrungsaustausch und zur gemeinsamen Strategiebildung an einen Tisch bringen soll. Nach anfänglichem Zögern hat sich der DAC-Vorsitzende, *Richard Manning* (2006), positiv über das neue Format geäußert. Dieser Haltung scheint die Einsicht zu Grunde zu liegen, daß die „neuen“ Geberstaaten, beispielsweise China, Indien, Brasilien und Südafrika, zu keiner Abstimmung über internationale Harmonisierung im Rahmen des DAC bereit sein werden. Nur unter dem Dach der UN könnte die Verständigung über gemeinsame Werte, Prinzipien und Verfahren in der Entwicklungszusammenarbeit gelingen – vielleicht sogar in Form einer operationalisierten UN-Konditionalität, die sich auf die universalen Normen der Weltorganisation stützt.

3.5 Deutsche Rolle im Reformprozeß

Für die Bundesregierung bieten sich in den nächsten Monaten und im Jahr 2007 vielversprechende Ansatzpunkte, insbesondere im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, um die Abstimmung zwischen den Ressorts zu vertiefen und die Außendarstellung deutscher Positionen zur Reform der UN-EZ auszubauen. Im Kontext der Utstein-Initiative (Kreis gleichgesinnter Geberstaaten zur Stärkung der internationalen EZ) sollte sich die Bundesregierung auf die langfristige Neugliederung durch institutionelle Zusammenlegungen und Fokussierung der Mandate sowie auf die Sicherung einer verlässlichen Finanzierungsbasis für das UN-EZ-System konzentrieren.

Wichtige institutionelle Akzente könnten die Stärkung und Weiterentwicklung des Umweltprogramms (UNEP) zu Einführung, Ausbau und Umsetzung globaler Standards sein. Als integraler Bestandteil der Förderprogramme für nachhaltige Entwicklung sollten umweltpolitische EZ-Maßnahmen aber über UNDP als zentraler Durchführungsorganisation laufen, um eine weitere Zersplitterung auf operativer Ebene zu unterbinden. Auch die Unterstützung der aktuell diskutierten Zusammenlegung von frauen- und genderpolitisch relevanten Organisationseinheiten (z.B. UNIFEM, UNFPA, Division for the Advancement of Women im Sekretari-

at) könnte einen besonderen Schwerpunkt der deutschen Positionierung darstellen.

Im Hinblick auf die Finanzkonditionen sollte sich die Bundesregierung für verlässliche, mehrjährige Zusagen der Gebergemeinschaft analog zum langfristigen Charakter der Ressourcenzuteilung an IDA und EEF einsetzen und mit gutem Beispiel vorangehen. Das deutsche Engagement für eine Reform der UN-EZ wird umso überzeugender ausfallen, je deutlicher die Berliner Finanzbeiträge an das UN-System aufgestockt werden und bei UNDP beispielsweise wieder das Niveau von Mitte der 1990er Jahre erreichen. Strategisch sollte sich Deutschland für eine politische und finanzielle Aufwertung des UN-Systems verwenden, um die Dominanz der Weltbank in der internationalen Entwicklungsarchitektur zugunsten eines ausbalancierten Verhältnisses von Wettbewerb und Kooperation zwischen mehreren gleich starken Akteuren (Weltbank, UN, Europäische Union) zu überwinden.

Zusammen mit anderen Staaten aus EU und Utstein-Gruppe sollte die Bundesregierung die nächste Zeit zu intensiven Gesprächen mit kooperationsbereiten Entwicklungsländern nutzen. Zur Überwindung von Reformblockaden wäre die Zusicherung hilfreich, daß die erwartete Effizienzdividende in voller Höhe den Partnerländern zugute käme. Vietnam hat den Reformprozeß bisher vielleicht am deutlichsten unterstützt, übrigens auch im Hinblick auf die Paris-Erklärung zur Steigerung der EZ-Wirksamkeit. Bei Pakistan und Mosambik, deren Regierungschefs als Ko-Vorsitzende des hochrangigen UN-Panels besonders mit der Thematik vertraut sind, kann vermutet werden, daß sie den Reformvorstellungen ebenfalls positiv gegenüberstehen. Nennenswerte Fortschritte in der UN-EZ wird es aber nur dann geben, wenn eine breite Nord-Süd-Allianz offensiv für diese Agenda eintritt.

Literatur:

- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2006): Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Herausforderungen und Ziele, Diskussionspapier, Bonn; online: www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/20060425_VN/Diskussionspapierdeutschfinal.pdf (Stand: 01.09.2006).
- Fues, T. (2006a): Systemische Kohärenz bei den Vereinten Nationen: Notwendig für Führungsrolle in Entwicklungspolitik, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung, Internetausgabe 10.05.2006.
- (2006b): Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Defizite, Potenziale und Reformperspektiven, in: G. Ashoff (Hrsg.): Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik: Ziele, Befunde, Umsetzung, i.E.
- / M. Loewe (2005): Zwischen Frustration und Zuversicht: Die entwicklungspolitische Bilanz des Millennium+5-Gipfels, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen Nr. 7/2005); online: www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/91dea6712d99617ac12569cb00547f10/615ca55638a60f97c125708400470747?OpenDocument (Stand: 01.09.2006).
- Grimm, S. (2005): Germany's Engagement with Multilateral Donor Agencies, London: Overseas Development Institute.
- G 77(Group of 77) / China (2006): Statement adopted by the Special Ministerial Meeting of the Group of 77 and China, Putrajaya, Malaysia, 29 May 2006; online: www.dfa.gov.za/docs/2006/g770529.htm (Stand: 26.06.2006).
- Hüfner, K. (2005): Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinte Nationen 2000-2003, in: Vereinte Nationen, 53 (2), 56-58.
- Manning, R. (2006): Will "emerging donors" change the face of international co-operation?, Paris: Development Assistance Committee; online: www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf (Stand: 26.06.2006).
- Messner, D. et al. (2005): Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN development system, Washington, D.C.: Friedrich Ebert Foundation (Dialogue on Globalization, Occasional Paper 18); online: www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/56a1abebb4eded3dc1256bd9003101ea/8f9abb49fdb5b58ac125700b00383e37?OpenDocument (Stand: 01.09.2006).
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee) (2005): A UN operational system for development fit to face the challenges of reaching the MDG's, contributed by the delegation of the Netherlands, DCD/DAC/RD(2005)17/RD7, Paris.
- Sagasti, F. / K. Bezanson / F. Prada (2005): The future of development financing: Challenges, scenarios and strategic choices, Sussex: Institute of Development Studies.
- UN (United Nations) (2004a): Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/85-E/2004/68, New York.

- (2004b): Operational activities for development: triennial policy review of operational activities for development of the United Nations system: Comprehensive statistical data on operational activities for development for 2003, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/386, New York.
 - (2004c): Operational activities for development: triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system: Conclusions and recommendations, Report of the Secretary-General, UN-Dok. A/59/387, New York.
 - (2005a): Triennial comprehensive policy review of the operational activities for development of the United Nations system, Resolution adopted by the General Assembly, UN-Dok. A/RES/59/250, New York.
 - (2005b): Abschlussresolution des Millennium+5-Gipfels, UN-Dok. A/60/L.1 (dt. Fassung); online: www.dgvn.de/pdf/UN/A-60-l1final_german.pdf (Stand: 10.06.2006).
- UNDG (United Nations Development Group) (2005a): UN reform: Harmonization and alignment to achieve the Millennium Development Goals, New York.
- (2005b): The Role of the UN System in a changing aid environment: Sector support and sector programmes, Position Paper, New York.
 - (2005c): Implementing the Paris Declaration on aid effectiveness: Action plan of the UN Development Group, New York.
- Wittig, P. (2006): Ein neues System kollektiver Sicherheit? Die UN zwischen Stillstand und Reform, in: Internationale Politik 61 (3), 76-83.

Steter Tropfen höhlt den Stein ... Die NGO-Anhörungen in der Generalversammlung der Vereinten Nationen*

Julia Leininger

“Civil Society is now such a powerful force in the world that the United Nations will have to continue exploring new mechanisms and formats for engaging with it.”

UN-Generalsekretär *Kofi Annan*, 2006

Die Weltpolitik hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges zu Beginn der 1990er Jahre strukturell verändert. Sie zeichnet sich durch einen andauernden Komplexitätszuwachs („Scale-up“-Problem) im doppelten Sinne aus (*Messner/Scholz 2005*): Zum einen steigt der Komplexitätsgrad globaler Probleme, z.B. Umweltprobleme wie Wassermangel. Diese interdependenten Problemstellungen zeichnen sich zudem dadurch aus, daß sie nicht mehr von einzelnen Staaten, sondern nur im kollektiven Verbund gelöst werden können. Zum anderen wandeln sich die Akteurskonstellationen globaler Politik. Es treten zunehmend nicht-staatliche Kräfte aus den Reihen der Zivilgesellschaft auf, die erheblichen Einfluß auf die internationale Politik ausüben.

Voraussetzung für die Lösung dieser komplexen Problemlagen ist ein „Umdenken“ auf Seiten globaler, vor allem staatlicher Akteure, um innovative Lösungsstrategien zu entwickeln. Teil dieser Strategien muß die strukturelle Reform internationaler Politik und ihrer Institutionen sein. Das gilt in besonderem Maße für die einzige Universalorganisation weltweit, die Vereinten Nationen, deren vor 60 Jahren geschaffene Struktur nicht mehr zeitgemäß ist. Obgleich er im Ergebnis nicht hielt, was sein Vorbereitungsprozeß versprach (*Fues/Loewe 2005*), hat der hochrangige „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 eine Dynamik entwickelt, die bereits zu mehreren Reformen (z.B. Schaffung der Peace-building-Kommission oder des Menschenrechtsrates) geführt hat, die 2006 in der 61. Generalversammlung weitergeführt werden.¹

* Der Konferenzbeitrag ist zwei publizierten Artikeln entlehnt (siehe *Leininger 2005* und *Leininger 2006*), die für den vorliegenden Beitrag zusammengeführt und aktualisiert wurden.

¹ Zu den aktuellen Reformthemen gehören u.a. die Effizienzsteigerung der Generalversammlung, die Reform des ECOSOC und der Bericht des hochrangigen Panels, der Vorschläge zur systemweiten Kohärenzsteigerung machen soll (Mitte Oktober 2006 erwartet), vgl. www.un.org/ga/61.

Im Kontext der UN-Reform sind nicht-staatliche Akteure Teil und Lösung des strukturellen Problems der Weltpolitik zugleich. Zivilgesellschaftliche Akteure leisten weltweit vor allem auf regionaler und lokaler Ebene einen erheblichen, positiven Beitrag zur Lösung sozialer und wirtschaftlicher Probleme, indem sie z. B. in Entwicklungsländern Basisdienstleistungen für die Bevölkerung anbieten, die staatliche Institutionen aufgrund mangelnder Kapazitäten nicht erbringen können (*Court et al.* 2006). Demzufolge könnten Partnerschaften zwischen den „klassischen“ staatlichen und den zivilgesellschaftlichen Akteuren verstärkt zur kollektiven Lösung globaler Probleme beitragen.

Doch genau an dieser Stelle beginnt die Zivilgesellschaft ein Teil des Problems zu werden. Obgleich die Staatenwelt auf diskursiver Ebene die Notwendigkeit betont, zivilgesellschaftliche Akteure in die globale Politik im Rahmen der Vereinten Nationen einzubeziehen (vgl. z.B. UN-Doc. A/Res/55/2), bleiben strukturelle Reformen in diesem Bereich aus. Nach wie vor überwiegen die Vorbehalte vieler Staaten gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren, die oft als eine „Gegenmacht“ nationalstaatlicher Politiken wahrgenommen wird, weil sie oftmals eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Umsetzung von Politikversprechen auf globaler Ebene übernimmt (*Klein et al.* 2005). Erschwerend kommt hinzu, daß die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure das Selbstverständnis der Vereinten Nationen betrifft, da sie eine zwischenstaatliche Organisation sind. So ist es auch zu erklären, daß der im Jahr 2004 veröffentlichte Bericht des hochrangigen *Cardoso*-Panels, „We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance“, keinen prioritären Eingang in die aktuelle Reformdebatte fand und das Thema nicht auf der Reformagenda steht.

Demzufolge besteht ein Spannungsfeld zwischen der geringen Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Formulierung globaler Politik in den Vereinten Nationen einerseits und der hohen Leistung der Zivilgesellschaft bei der Lösung von sozialen und wirtschaftlichen Problemen auf regionaler und lokaler Ebene andererseits. Dieses Spannungsfeld gilt es im Sinne einer nachhaltigen globalen Politik aufzulösen. Geht man wie eingangs postuliert davon aus, daß globale Probleme transnationalen, interdependenten Charakters nur durch kollektive Lösungsstrategien eingehegt werden können, so ist die kontinuierliche Beteiligung der Zivilgesellschaft unabdingbar. Diese sollte sich wie bislang aber nicht überwiegend auf die operative Ebene beschränken, sondern auch für die Politikformulierung auf globaler Ebene gelten. Denn globale Politik ist in der Regel vor allem dann wirksam, wenn sie eine breite Akzeptanz und Legitimation durch alle beteiligten „Stakeholder“ erfährt. Die Akzeptanz und Legitimation globaler Politik werden wiederum erhöht, indem die ent-

scheidenden „Stakeholder“ zum frühestmöglichen Zeitpunkt an der Politikgestaltung beteiligt werden (*Kohlmorgen/Bartsch* 2005).

In diesem Kontext geht der vorliegende Beitrag der Frage nach, ob die im vergangenen Jahr erstmalig abgehaltenen Anhörungen von NGOs, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors in der UN-Generalversammlung (GV) möglicherweise einen Beitrag dazu geleistet haben, die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Formulierung globaler Politik in den Vereinten Nationen im Sinne einer Akzeptanz- und Legitimationssteigerung zu stärken.

I. Zur Klärung: „Die“ Zivilgesellschaft in den Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen wird ein sehr breiter Begriff der „Zivilgesellschaft“ gepflegt. Er basiert auf der Dichotomie „staatlich – nicht-staatlich“, die von dem einzigen gemeinsamen Nenner aller UN-Mitgliedstaaten herrührt: sie zeichnen sich alle dadurch aus, daß sie staatliche Akteure sind. Dementsprechend grenzen sie „alle anderen“ Akteure durch die Zuordnung zur Kategorie „nicht-staatlich“ ab. Folglich zählen im Rahmen der Vereinten Nationen zur Zivilgesellschaft all diejenigen Akteure, die nicht-staatlich sind. Diese wiederum können in zwei Typen unterteilt werden:

1. Organisationen aus dem Privatsektor wie privatwirtschaftliche Unternehmen, die profitorientiert arbeiten;
2. Non-profit-Organisationen, die gemeinwohlorientiert tätig sind und meistens als Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bezeichnet werden.

Die Zuordnung dieser unterschiedlichen Akteure zu einer Gruppe im Rahmen der Vereinten Nationen ist mißverständlich. Denn beide Akteurstypen zeichnen sich durch unterschiedliche Aufgaben (karitativ vs. gewinnsteigernd) sowie Zielsetzungen (profitorientiert vs. Gemeinwohlorientiert) aus und haben demnach auch unterschiedliche Funktionen in der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen. Entsprechend muß eine klarere definitorische Abgrenzung der beiden Akteurstypen und ihrer möglichen Funktionen in den Vereinten Nationen vorgenommen werden, um ihre Beteiligungsmöglichkeiten auszuloten (*Leininger* 2005). Dieser Beitrag konzentriert sich auf die zweite Akteursgruppe, d.h. NGOs.

Daher wird Zivilgesellschaft verstanden als Gesamtheit aller politischen, kulturellen, sozialen Organisationen, Bewegungen und Gruppen, „die nicht vom Staat gegründet oder berufen wurden und auch nicht Teil eines institutionellen politischen Systems, wie zum Beispiel politische Par-

teien, sind, sich aber trotzdem durch eine Breite politischer Aktivitäten hervortun.“ (Partzsch 2005: 6). Der Begriff der Zivilgesellschaft bezieht sich also auf verschiedenartige Organisationen und Bewegungen, die unter anderem unterschiedliche Ziele, Organisationsformen und Selbstverständnisse aufweisen (Nohlen 2004: 588).²

II. Status quo: Räume zivilgesellschaftlicher Beteiligung in den UN

Die Zugangs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft im System der Vereinten Nationen zeichnen sich durch ihre Heterogenität aus, die durch die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen der jeweiligen Arbeitsbereiche von UN-Organen, Neben- und Sonderorganisationen entstanden ist. Entsprechend vielfältig gestalten sich die Mitwirkungsmöglichkeiten der NGOs im gesamten UN-System. Sie bilden ein unübersichtliches Dickicht an uneinheitlichen Regelungen und informellen Praktiken von teilweise nur geringer Verbindlichkeit.

Die meisten schriftlich fixierten Regelungen zur Beteiligung von NGOs im UN-System sind unterhalb der UN-Charta angesiedelt und wurden in Form von Resolutionen der Hauptorgane (insbesondere ECOSOC und Generalversammlung) oder in den Geschäftsordnungen der Unterorgane und Spezial- und Sonderorganisationen festgehalten.

NGOs erhalten formal-rechtliche Teilnahmerechte, die nach den jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten abgestuft sind:

1. Der Beobachterstatus erlaubt das stillschweigende Beiwohnen an Sitzungen;
2. das Rederecht gewährt die Möglichkeit, mündliche „Statements“ abzugeben, deren zeitlicher Umfang vorgegeben ist;
3. das Recht der schriftlichen Eingabe eröffnet die Option, schriftliche „Statements“ einzubringen, deren maximaler Wortumfang festgelegt ist.

NGOs erhalten nie das Stimmrecht. Dieses ist allein den Mitgliedstaaten vorbehalten.³

² Die Begriffe „zivilgesellschaftliche Organisation“, „Zivilgesellschaft“ und „NGO“ werden im folgenden synonym verwendet.

³ NGOs haben – den Sonderfall des Internationalen Roten Kreuzes ausgenommen – keine Völkerrechtssubjektivität und erhalten darum auch keinen Mitgliedstatus in den Vereinten Nationen. Einen Sonderfall hinsichtlich der Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure stellt die *International Labor Organization* dar, deren Exekutive sich paritätisch aus Arbeitgeber- und aus Arbeitnehmervertretern/innen zusammensetzt, die Stimmrecht haben.

Zur besseren Einordnung des anschließend diskutierten Novums der NGO-Anhörungen in der UN-Generalversammlung werden im folgenden die existierenden Beteiligungsformen tabellarisch zusammengefaßt:

Überblick: Status quo der NGO-Beteiligung im UN-System

UN-Organ/ EINHEIT	Status	Rechts- grundlage
Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	<p>Konsultativstatus (3 Kategorien)* (Beobachterstatus, teilweise Rederecht und Möglichkeit zu schriftlichen „Statements“)</p> <p>1. Allgemeiner Konsultativstatus – NGOs, die in allen Arbeitsbereichen des ECOSOC tätig sind;</p> <p>2. Spezieller Konsultativstatus – NGOs, die in mehreren Arbeitsbereichen des ECOSOC tätig sind;</p> <p>3. Listenstatus (<i>Roster</i>) – NGOs, die zu bestimmten Anlässen einen Beitrag zur Arbeit des ECOSOC leisten können oder bereits Konsultativbeziehungen zu anderen UN-Sonderorganisationen unterhalten.</p>	<p>Art. 71 UN-Charta</p> <p>Resolution 1996/31</p>
Generalversammlung	<p>Kein formal-rechtlicher Status</p> <p>Informelle Regelung: Teilnahme an Sitzungen der Hauptausschüsse und anderer Nebenorgane, aber nicht an offiziellen Plenarsitzungen.</p>	<p>Teilweise Resolution 1996/31</p>
Sicherheitsrat**	<p>Kein formal-rechtlicher Status</p> <p>Informelle Mitwirkung durch</p> <p>1. AG für NGOs in Friedensmissionen, die regelmäßig mit Vertretern/innen von Mitgliedstaaten zum informellen Austausch zusammen kommt.</p> <p>2. <i>Arria</i>-Formel: Ein Ratsmitglied kann die anderen Ratsmitglieder zu einem NGO-<i>briefing</i> außerhalb der Ratsräume im UN-Gebäude einladen.</p>	<p>Teilweise Resolution 1996/31</p>

Hauptabteilung Presse und Infor- mation (DPI), Se- kretariat	Assoziierung (insbesondere Informationsmöglichkeit) NGOs, die ein nachweisliches Interesse an UN-Fragen haben und in der Lage sind, ein breites oder fachspezifisches Publikum zu erreichen.	ECOSOC- Resolution 1297 (XLIV; 20.05.1968)
Sekretariat	Focal Points z.B. Department for Disarmament Affairs; NGO Sektion des DPI (s.o.); Financing for Development Office (DESA); Office for the Coordination of Humanitarian Affairs; Office of United Nations High Commissioner for Human Rights; Indigenous Populations; Division for Palestinian Rights; Public Inquiries Unit; Division for Social Policy and Development; Division for Sustainable Development.	-
UN-NGLS (UN Non-Govern- mental Liaison Of- fice)	Interinstitutionelles Verbindungsbüro Offene Anlaufstelle für NGOs im UN-System, Bereitstellung wichtiger Informationen für NGOs und Veranstaltungsorganisation.	
Spezialorgane und Sonderorganisa- tionen	Sehr hohe Varianz Regelung variiert in ihrer Reichweite je nach Organ/ Organisation.	Teilweise Reso- lution 1996/31
UN-WELTKON- FERENZEN	ECOSOC-Akkreditierung oder Interes- sensbekundung an Inhalt der Konferenz	Teilweise Reso- lution 1996/31

Quelle: in Anlehnung an *Volger* 2005, S. 14 und eigene Ergänzungen/Aktualisierungen.

* Der Konsultativstatus des ECOSOC spielt eine gesonderte Rolle, weil er erstens in der UN-Charta verankert ist. Zweitens bildet er nicht nur die Voraussetzung für den Zugang zum ECOSOC, sondern auch zu vielen anderen UN-Organen oder auch zu den Weltkonferenzen der 1990er Jahre.

** Inwieweit die 2006 neu geschaffene Peace-building-Kommission zivilgesellschaftliche Akteure integriert, bleibt bis zu ihrem Tätigwerden abzuwarten. Jedoch sehen die entsprechenden Resolutionen vor, daß die Zivilgesellschaft bei aktuellen Fragen zu Rate gezogen werden soll.

III. **Novum: Die NGO-Anhörungen der Generalversammlung**⁴

1. **Entstehungszusammenhang**

Offiziell sieht die Generalversammlung seit jeher keine formelle Beteiligung von NGOs vor. Auch das im Zuge der Reform des ECOSOC-Status im Jahr 1996 formulierte Gesuch an die Generalversammlung, die Frage der Mitwirkung von NGOs in allen UN-Arbeitsbereichen zu überprüfen, blieb weitgehend unbeantwortet. Die Generalversammlung bat den UN-Generalsekretär im Jahr 1997 um einen Bericht und erweiterte nach dessen Vorlage 1998 lediglich die Arbeitsgruppe „Strengthening of the United Nations System“ um eine Untergruppe „Nichtregierungsorganisationen“. (*Pleuger/Fitschen* 2003: 213). Faktisch und oft informell wirkten NGOs dennoch in manchen Hauptausschüssen und Nebenorganen, jedoch nie in GV-Plenarsitzungen, mit. Der Zugang zu diesen Gremien basiert auf dem ECOSOC-Konsultativstatus.⁵

Die formelle Öffnung der Generalversammlung für NGOs ist nach wie vor eine der Hauptforderungen seitens der NGO-Gemeinschaft. Auch das *Cardoso*-Panel hat die Empfehlung ausgegeben, die Generalversammlung für zivilgesellschaftliche Organisationen zu öffnen und schlug Anhörungen der Zivilgesellschaft im Plenum der Generalversammlung vor (*UN-Doc. A/58/817*, 2004: § 108).⁶ *Kofi Annan* griff diesen Vorschlag in seinen Folgeberichten ebenfalls auf.

2. **Novum**

Diese Empfehlungen wurden von den Mitgliedstaaten berücksichtigt, jedoch vorerst in Form einer informellen und keiner formellen Beteiligung. So fanden die ersten „informellen, interaktiven Anhörungen von Nichtregierungsorganisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Privatsektor der Generalversammlung“⁷ am 23. und 24. Juni 2005 statt.

⁴ Die Aus- und Bewertung der ersten NGO-Anhörung im Juni 2005 ist aus *Leininger* 2005 entnommen.

⁵ An einigen speziellen GV-Sitzungen konnten auch NGOs ohne Konsultativstatus teilnehmen, z.B. an der 19. Sondersitzung zur Überprüfung der Agenda 21 (Juni 1997) oder an der 20. Sondersitzung zu Drogenmißbrauch und -handel (Juni 1998). Die jüngst abgehaltenen NGO-Anhörungen der GV im Juni 2005 stellen einen Sonderfall dar, der weiter unten diskutiert wird.

⁶ Außerdem wurden im *Cardoso*-Bericht Sondersitzungen und die Teilnahme an der Ausschußarbeit vorgeschlagen (Empfehlung 6). Beides Empfehlungen, die lediglich existierende Beteiligungsmöglichkeiten festschreiben.

⁷ Die Bezeichnung „zivilgesellschaftliche Organisationen“ im Veranstaltungstitel zielt nicht auf eine weitere Akteursgruppe ab, sondern dient lediglich der formalen Unterscheidung der NGOs mit (NGO) und ohne (zivilgesellschaftliche Organisation) ECOSOC-Status. Siehe auch: www.un.org/ga/civilsocietyhearings (abgefragt am 30. September 2006).

Sie waren vorerst als ein Baustein im Vorbereitungsprozeß auf den „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 gedacht.

Die Einzigartigkeit der NGO-Anhörungen im Juni zeichnet sich – im Gegensatz zur NGO-Teilnahme an vorhergehenden GV-Sondersitzungen – dadurch aus, daß die NGO-Vertreter/innen nicht nur als Experten/innen mitwirkten, sondern die Repräsentation der Zivilgesellschaft, also die NGOs selbst, Gegenstand der Sitzung waren. Konstituierend für die informelle Sitzung war die Stimme der Zivilgesellschaft, der im Reformprozeß Gehör verschafft werden sollte.

3. Funktion

Im Vorbereitungsprozeß auf den „Millennium+5“-Gipfel hatten die Anhörungen die Funktion, ein Meinungsbild zu den Reformthemen aus der Zivilgesellschaft einzufangen sowie konkrete Kommentare und Änderungsvorschläge zum Reformbericht „In Larger Freedom“ von *Kofi Annan* und dem Entwurf für eine Rahmenresolution für den „Millennium+5“-Gipfel anzuhören und gegebenenfalls einfließen zu lassen.

Die den Anhörungen zugrundeliegende Idee war, einen interaktiven Austausch zwischen den drei Akteursgruppen internationaler Politik zu ermöglichen, die zur Gestaltung eines effektiven Multilateralismus beitragen können: die UN-Mitgliedstaaten, NGOs und Vertreter/innen aus dem Privatsektor. Über die Hälfte der 304 teilnehmenden Organisationen war bereits beim ECOSOC akkreditiert (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1 NGO-Anhörungen (2005): Formal-rechtlicher Status

Status	ECOSOC-Konsultativstatus	Zivilgesellschaft	Privatsektor
	164	130	10

Quelle: Offizielle Teilnehmer/innenlisten s. <http://www.un-ngls.org>

4. Vorbereitungsprozeß

Die Vorbereitungen auf die Anhörungen verdeutlichten bereits, daß es seitens der Vereinten Nationen und der NGOs eine große Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit gab: Die Organisation oblag einer aus zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammengesetzten Taskforce⁸ des

⁸ Mitglieder der Taskforce waren: *Gemma Adaba* (International Confederation of Free Trade Unions), *Wahu Kaara* (Global Call to Action Against Poverty), *Ruth Kahurananga* (The Global Movement for Children), *Vandy Kanyako* (Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict), *Alejandra Scampini* (Global Call to Action Against Poverty), *Ed Schenkenberg* (International Council of Voluntary Agencies), *Bill Stibravy* (International Chamber of Commerce),

GV-Präsidenten *Jean Ping* und dem UN-NGO-Verbindungsbüro (UN-NGLS) in New York. Zudem ist aus dem Kreise der NGO-Gemeinschaft das „Millennium+5“-NGO-Network („M+5 NGO Network“) entstanden, das von CONGO und dem NGO/DPI-Komitee initiiert worden war.⁹ Der hohe Informationsfluß über die notwendigen Schritte zur Vorbereitung der Anhörungen wurde durch eine „M+5 NGO Network“-Vertreterin in der Taskforce des GV-Präsidenten gewährleistet.

5. Vorgehensweise und Inhalte

Als inhaltlicher Rahmen für die Anhörungen am 23. und 24. Juni 2005 hatten zum einen der Reformbericht „In Larger Freedom“ von Generalsekretär *Kofi Annan* (vgl. Tabelle 2) und zum anderen der erste Entwurf für eine Rahmenresolution gedient, die beim „Millennium+5“-Gipfel im September 2005 von den Staats- und Regierungschefs in abgeänderter Fassung verabschiedet wurde.

Die fünf Sitzungen, die mit jeweils fünfminütigen Statements von sechs bis acht nicht-staatlichen Vertretern/innen begannen und von einer vermeintlichen Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten und den aktiven Teilnehmern/innen der Zivilgesellschaft gefolgt wurden, haben gezeigt, daß die NGO-Gemeinschaft über eine gute Kooperations- und Koordinationskapazität sowie Fachkompetenz verfügt. So waren die einzelnen „Statements“ z.B. inhaltlich stringent vorgetragen und sehr gut aufeinander abgestimmt. Deutlich wurde dies unter anderem, indem sämtliche NGOs und Organisationen des Privatsektors – gleich welcher thematischen Ausrichtung – durchgehend die Marginalisierung von Frauen im „Millennium+5“-Prozeß kritisierten und auf einen Rückschritt gegenüber der Ergebnisse aus den Weltfrauenkonferenzen hinwiesen.

6. Regionale und thematische Zusammensetzung der NGOs

Ein eindeutiger Erfolg der Anhörungen war die außerordentlich hohe Beteiligung von NGOs aus Entwicklungsländern. Entgegen vorhergehender internationaler Treffen, die von „weißen, männlichen NGOs aus dem Norden“ dominiert waren, überwogen hier die Süd-NGOs: 178 von 304 teilnehmenden Organisationen stammten aus dem Süden, davon 54 aus

Council of Voluntary Agencies), *Bill Stibravy* (International Chamber of Commerce), *Pera Wells* (Millennium+5 NGO Network / World Federation of United Nations Associations), *Joanna Weschler* (NGO Human Rights Committee), *June Zeitlin* (Women's Environment & Development Organization).

⁹ Das „M+5 NGO Network“ hat die interne Abstimmung übernommen, unter anderem über einen öffentlichen und rege genutzten E-Mailverteiler.

Afrika südlich der Sahara, 15 aus Nordafrika, 60 aus Asien und 49 aus Lateinamerika (vgl. Tabelle 3). Unter den Organisationen aus dem Norden überwogen US-amerikanische NGOs gegenüber europäischen und australischen. Europäische NGOs kamen vor allem aus den skandinavischen Ländern, kaum aus Mittel- und Südeuropa. In der Sitzung zur UN-Reform wiederum überwogen Nord-NGOs. Aus Deutschland war insgesamt nur eine NGO aktiv beteiligt. Zudem nahmen 10 Organisationen teil, die sowohl im Süden als auch im Norden einen Hauptsitz haben.

Tabelle 2 NGO-Anhörungen (2005): Regionale Zugehörigkeit

Region / Sitzung:	I	Ila	Ilb	III	IV	Insgesamt
SÜDEN	36	48	40	34	20	178
Subsaharisches Afrika	8	13	16	10	7	54
Nordafrika	1	10	1	2	1	15
Asien	12	17	10	16	5	60
Lateinamerika	15	8	13	6	7	49
NORDEN	25	19	20	21	31	116
Europa	10	10	8	7	12	47
Nordamerika*	13	8	11	14	16	62
Australien	2	1	1	0	3	7
SÜD-NORD	1**	2***	-	5#	2##	10
	62	69	60	60	53	304

Quelle: Offizielle Teilnehmer/innenliste s. www.un-ngls.org

Die römischen Zahlen entsprechen den vier Sitzungen zu folgenden Themen: I = Right to live in Dignity; Ila = *Freedom from Want* (Millennium Development Goals); Ilb = *Freedom from Want* (Financing for Development); III = *Freedom from Fear*; IV = *Strengthening the UN*.

* USA und Kanada, wobei insgesamt nur fünf kanadische NGOs vertreten waren.

** Ecuador und Kanada.

*** Indien und USA / Ghana und Schweiz.

Liberia und USA / Somalia und Schweden / Guyana und Großbritannien / Pakistan und Großbritannien / Surinam und Niederlande.

Tansania und USA / Liberia und USA.

Betrachtet man nicht nur die regionale Herkunft, sondern auch die thematische Ausrichtung der einzelnen nicht-staatlichen Organisationen, so kann festgehalten werden, daß Frauenorganisationen überproportional vertreten waren (vgl. Tabelle 4). Dies weist eine Kongruenz zwischen einer der NGO-Hauptforderungen nach höherer Beteiligung von Frauen und der Repräsentation dieses Anliegens in den eigenen Reihen nach. Allerdings hält diese Feststellung nicht stand, wenn man auf die Verteilung zwischen männlichen (157) und weiblichen (147) Teilnehmern/innen blickt.

Tabelle 4 NGO-Anhörungen (2005): Thematische Ausrichtung

Issue	Zahl der NGOs	Issue	Zahl der NGOs
Frauen	40	Humanitäre Hilfe	9
Entwicklung allgemein	25	Indigene/ Minderheiten	9
Jugend	27	UN	9
Menschenrechte	19	Bildung	8
Stakeholder*	17	Gesundheit	8
Forschungseinrichtungen	16	Bevölkerungspolitik	5
Frieden/Konflikt	15	Flüchtlinge	3
Umwelt	15	soziale Entwicklung	4
Religion	14	Partizipation/ Governance***	4
Kinder/Familie	13	Landwirtschaft	12
nationale Entwicklung	10	Andere#	12
Lung**		Privatsektor###	10
Insgesamt			304

Quelle: Offizielle Teilnehmer/innenliste s. www.un-ngls.org

* Hierbei handelt es sich meistens um NGOs, deren Beschäftigungsgegenstand die Stärkung der Rolle und Koordination von Stakeholdern in determinierten Themenbereichen ist.

** NGOs, deren Anliegen sich auf die Entwicklung innerhalb eines Landes beziehen.

*** NGOs, die sich mit Fragen politischer Partizipation und politischen Systemen, insbes. der Demokratie beschäftigen.

Die unter „Andere“ erfaßten NGOs arbeiten zu folgenden Themen: Menschen mit Behinderung; Kommunikation; Weltwirtschaft; Tierschutz.

Im Sinne der hier verwendeten Terminologie werden Organisationen des Privatsektors, z.B. Gewerkschaften, nicht als NGOs erfaßt.

7. Wirkung

Die bei den Anhörungen formulierten Änderungsvorschläge an der im September 2005 verabschiedeten Rahmenresolution, wurden hauptsächlich in den Bereichen übernommen, in denen NGOs sehr aktiv sind, z.B. HIV/Aids, Armutsbekämpfung, Gender-Fragen und bei der Peacebuilding-Kommission (vgl. *UN-NGLS et al. 2005: 2*).

Mittelfristig und prozessual betrachtet, haben die NGO-Anhörungen im Juni 2005 als Vorlage für ein neues Beteiligungsformat gedient, das 2006 weiter verfolgt wurde (siehe Punkt 10.).

8. Kritik

Die am häufigsten, vor allem von NGO-Seite formulierte Kritik war, daß die NGO-Anhörung im Vergleich zu den größeren Mitwirkungsspielräumen bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre ein Rückschritt zivilgesellschaftlicher Beteiligung an der internationalen Politik bedeutet haben (*Martens 2005: 13*). So waren die NGOs aus den meisten Verhandlungen im politischen Formulierungsprozeß und auch dem „Millennium+5“-Gipfel weitestgehend ausgeschlossen (*Brock/Brühl 2006: 3*).¹⁰

Trotz der in kurzer Zeit sehr gut koordinierten Vorbereitung, bleibt zu bemängeln, daß die wenigsten schriftlichen Kommentare innerhalb des „M+5 NGO Networks“ von Süd-Organisationen kamen, sondern in ihrer großen Mehrzahl von US-amerikanischen NGOs stammten. Des Weiteren war die durch die Taskforce getroffene Auswahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die an den Anhörungen aktiv teilnehmen sollten, wenig transparent.¹¹

Der ursprüngliche Anspruch, eine interaktive Diskussion zwischen den drei Akteursgruppen anzuregen, schlug nahezu fehl und wurde erst zum Ende der Anhörungen umgesetzt. Obgleich die Mitgliedstaaten – entgegen vorheriger Befürchtungen – mit ca. zwei Dritteln zahlreich vertreten waren. Dennoch führte dies zu keiner interaktiven Diskussion, sondern in der Regel zu einer Reihe von „Statements“ aktiver NGO-Teilnehmer/innen, aber zu wenigen Aussagen der Mitgliedstaaten. Auf staatlicher Seite äußerten sich vorwiegend die EU und südamerikanische

¹⁰ Zur offiziellen Plenarsitzung im September 2005 waren zwei NGO-Repräsentanten/innen, in der Sitzung über Finanzierungsinstrumente (*Financing for Development*) nur eine NGO-Sprecherin zugelassen.

¹¹ Die von *Pera Wells*, Mitglied der Taskforce, bei einem Telefoninterview genannten Auswahlkriterien waren: ausgewogener Anteil von Frauen und Männern, regionale Zusammensetzung, Zusammensetzung nach Sektoren (NGO und Privatsektor) und sprachlicher Hintergrund. Von 1.000 eingereichten Akkreditierungsgesuchen wurden 304 Organisationen für die Anhörungen akkreditiert.

Staaten wie Chile, Argentinien und Brasilien. Auch der Austausch mit dem Privatsektor, der nur schwach vertreten war und keine klare Rolle hatte, fand kaum statt.

9. Bewertung

Eine abschließende Bewertung der Anhörungen kann trotz der hier punktuell angeklungenen Kritik überwiegend positiv ausfallen: Dieses neue Sitzungsformat, das bereits fortgesetzt wurde, ist eine Mischung aus einer informellen und formellen Beteiligung von NGOs an der Arbeit der Generalversammlung. Sie könnte einen ersten Schritt zu der seit langem geforderten Öffnung der Generalversammlung für NGOs werden. Außerdem bietet dieses Veranstaltungsformat in Ergänzung zu den punktuell durchgeführten und thematisch eingegrenzten UN-Weltkonferenzen die Chance für NGOs, sich intersektoral zu vernetzen.

Tabelle 5 (nächste Seite) bietet einen detaillierteren Überblick über die potentiellen Neuerungen, die durch die Anhörungen angestoßen wurden/in Zukunft werden könnten und informiert über die Verbesserungsmöglichkeiten interaktiver Sitzungen in der Generalversammlung.

10. Folgeveranstaltungen: NGO-Anhörungen im Jahr 2006

Das aus dem Vorbereitungsprozeß für den „Millennium+5“-Gipfel entstandene Beteiligungsformat für zivilgesellschaftliche Akteure wurde im Jahr 2006 mit drei thematisch ausgerichteten Anhörungen in der Generalversammlung fortgeführt. Eine detaillierte Analyse der drei Anhörungen ist mangels zugänglicher Unterlagen nicht möglich. Skizzenhaft sind die diesjährigen Anhörungen wie folgt zu beschreiben:

Die erste GV-Anhörung von zivilgesellschaftlichen Akteuren erfolgte im Rahmen des hochrangigen Treffens zur „Review of the Declaration of Commitment on HIV/AIDS“ (30. Mai bis 2. Juni 2006). Die lediglich dreistündige Anhörung am ersten Tag war ein allein der Zivilgesellschaft vorbehaltener Baustein des Treffens. Insgesamt nahmen 1.026 individuelle Vertreter/innen der Zivilgesellschaft teil.¹² Im Gegensatz zum „Millennium+5“-Gipfel konnten NGOs hier auch an den inhaltlichen Diskussionen an den runden Tischen teilnehmen.

¹² 800 NGOs wurden nur für das Treffen akkreditiert, 600 weitere Organisationen waren bereits beim ECOSOC akkreditiert.

Tabelle 5 Bewertung der Anhörungen von NGOs, Zivilgesellschaft und dem Privatsektor in der UN-Generalversammlung (Juni 2005)

<p>Zukunftsweisende Neuerungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablierung informeller Anhörungen der Zivilgesellschaft als fester Baustein im Sitzungszyklus der UN-Generalversammlung • Fortsetzung regelmäßiger Treffen zwischen NGOs und dem Büro des Präsidenten der Generalversammlung • Stärkung der Koordinationskapazitäten der globalen NGO-Gemeinschaft durch eine strategische Planung der Anhörungen • Abbau von bestehenden Vorbehalten der Staaten gegenüber NGOs durch regelmäßige Sitzungen und kontinuierliche Zusammenarbeit <p>Verbesserungsvorschläge:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Transparenz bei der Auswahl von Sprechern/innen und aktiven Teilnehmern/innen in der Vorbereitungsphase • Stärkere Einbeziehung von Organisationen aus dem Süden in den Vorbereitungsprozeß • Effizientere Nutzung des Treffens zur intersektoralen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure • Stärkung der Interaktion zwischen Staaten, Zivilgesellschaft und Privatsektor durch eine modifizierte Gestaltung der einzelnen Sitzungsabläufe

Dem hochrangigen Treffen zur "Midterm Comprehensive Global Review of the Implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010" (18.-19. September 2006) ging eine eintägige NGO-Anhörung mit erheblichem Vorlauf von drei Monaten voraus. Mit dem hochrangigen Treffen über "Migration and Development" (4.-15. September 2006) verhält es sich ähnlich, jedoch mit einer geringeren Vorlaufzeit von zwei Monaten. Es ist wahrscheinlich, daß die Wirksamkeit der Anhörungen einerseits verringert wird, wenn sie mit einem zeitlichen Vorlauf zur Hauptveranstaltung stattfinden, weil die Kommentare der NGOs in den Debatten der Mitgliedstaaten dann möglicherweise nicht mehr präsent sind. Andererseits erlauben Zeitfenster die Überarbeitung von Textentwürfen, die als Beschlußvorlage für das jeweilige Haupttreffen dienen.¹³ Daher sollte der Zeitpunkt für eine Anhörung nach ihrer jeweiligen Funktion bestimmt werden.

¹³ Die NGO-Anhörungen im Jahr 2005 fanden ebenfalls zweieinhalb Monate vor dem „Millennium+5“-Gipfel statt und dienten auch zur Überarbeitung des Entwurfes der besagten Rahmenresolution.

Über die reine Veranstaltung von NGO-Anhörungen hinaus hat sich eine formelle Institution im Büro des GV-Präsidenten institutionalisiert. In Folge der Anhörungen wurde ein Amt für die Beziehungen mit der Zivilgesellschaft eingerichtet, das für die verstetigte Kooperation zwischen Generalversammlung und Zivilgesellschaft sorgen soll.

IV. Fazit: Stete Öffnung der UN-Generalversammlung für die Zivilgesellschaft

Die informelle Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch NGO-Anhörungen im Rahmen der UN-Generalversammlung scheint sich zu einem akzeptierten Partizipationsformat zu entwickeln. Die zeigt sich an der Fortführung von Anhörungen und der Institutionalisierung der Beziehungen zwischen der Generalversammlung und der Zivilgesellschaft durch die Schaffung eines entsprechenden Amtes im Büro des GV-Präsidenten. Trotz der positiven Neuerungen (siehe Tabelle 5) blieben einige Verbesserungsvorschläge aus dem Jahr 2005 unberücksichtigt.

Die Ausweitung und Vertiefung zivilgesellschaftlicher Beteiligung im System der Vereinten Nationen wird jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn erstens klare Kriterien für die Auswahl von NGOs existierten. Ein Kriterium sollte die Einhaltung determinierter Verhaltensregeln („Code of Conduct“) sein, die im Konsens zwischen NGOs und den UN-Mitgliedstaaten entwickelt werden sollten. Denn NGOs werden von Mitgliedstaaten häufig wegen ihrer fehlenden Legitimationsgrundlage kritisiert und als Partner in Frage gestellt. Ihre Glaubwürdigkeit würde jedoch wahrscheinlich steigen, wenn sie sich für einen allgemeinen, transparenten „Code of Conduct“ verpflichten, der ihnen eine Legitimationsgrundlage verschaffen würde. Zweitens sollte über eine Vereinheitlichung der verschiedenen Akkreditierungsverfahren (vgl. Übersicht in Abschnitt II) im UN-System nachgedacht werden.

Die Vernetzung zwischen NGOs im Rahmen der NGO-Anhörungen wurde 2006 als das wichtigste Ergebnis der Anhörung bezeichnet.¹⁴ Entgegen der Anhörungen im Jahr 2005 beförderten die gegenwärtigen Anhörungen vor allem eine „sektorale“ Vernetzung zwischen NGOs. Da globale Problemstellungen interdependent sind, sollte darauf geachtet werden, daß ausgewählte NGOs aus unterschiedlichen Sektoren stammen, um so die intersektorale Vernetzung zu begünstigen. Weiterhin sollte wie im Jahr 2005 darauf geachtet werden, daß die Beteiligung von Süd-NGOs gewährleistet ist. Die Schaffung eines Fonds, um die Beteiligung von Süd-NGOs zu gewährleisten, wäre hier sachdienlich.

¹⁴ Siehe www.un-ngls.org (abgerufen am 30. September 2006).

Schließlich bleibt die Frage der Trennung zwischen zivilgesellschaftlichen Non-profit-Organisationen und profitorientierten Organisationen aus dem Privatsektor offen. Zukünftige Anhörungen sollten genutzt werden, um die unterschiedlichen Funktionen von NGOs und Privatunternehmen im Rahmen der Vereinten Nationen zu erörtern und daraus Politikempfehlungen abzuleiten.

Wider alle Kritik können die NGO-Anhörungen als ein bislang erfolgreiches Modell für die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an der Generalversammlung der Vereinten Nationen gelten. Noch handelt es sich um eine informelle Beteiligungsform, jedoch kann sie ein erster Schritt in die Richtung institutionalisierter globaler „Debatten“ sein, wie sie auch das *Cardoso*-Panel vorgeschlagen hat (Empfehlung 2). So könnte die stete, wiederkehrende Durchführung informeller Anhörungen die Generalversammlung sukzessive für weitergehende formale NGO-Beteiligungsformen öffnen.

Die Durchführung regelmäßiger Debatten zwischen den UN-Mitgliedstaaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren über globale Problemstellungen kann wiederum einen Beitrag zur Akzeptanz- und Legitimationssteigerung globaler UN-Politik leisten. Für letzteres bedarf es zudem einer fokussierten UN-Politik, die diese Debatten in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren in wirksame Maßnahmen auf lokaler Ebene übersetzt.

Für den Moment kann jedoch mit keiner weitergehenden, formellen Öffnung der UN-Generalversammlung für nicht-staatliche Akteure gerechnet werden. Die Vorbehalte der Staatenwelt gegenüber nicht-staatlichen Organisationen ist nach wie vor zu groß. Dies belegt auch der Entwurf für die Resolution zur Reform der Generalversammlung, die in der 61. Sitzungsperiode verabschiedet werden soll.

Schließlich darf nebst aller Vorteile nicht vergessen werden, daß der Nutzen, die Reichweite und die Wirksamkeit der GV-Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen auf globale Politik maßgeblich davon abhängt, ob die Generalversammlung ihre Stellung im UN-System stärken kann.

Literatur

- Annan, Kofi* (2006), Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, General Assembly Official Records, Sixty-first Session, Supp. Nr. 1, UN-Doc. A/61/1.
- Brock, Lothar/Brühl, Tanja* (2006), Nach dem UN-Reformgipfel. Vorschläge zur Stärkung der kollektiven Friedenssicherung, SEF Policy Paper 24, Bonn.
- Court, Julius/Mendizabal, Enrique/Osborne, David/Young John* (2006), Policy Engagement. How Civil Society can be More Effective, London: Overseas Development Institute.
- Fues, Thomas* (2005a), Between Frustration and Optimism: The Development Outcome of the Millennium+5 Summit, Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 7/2005.
- Fues, Thomas* (2005b), Stärkung der Vereinten Nationen durch vertiefte Zusammenarbeit mit NGOs, Privatwirtschaft und Parlamenten, Analysen und Stellungnahmen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik 1/2005.
- Klein, Ansgar/Walk, Heike/Brunnengräber, Achim* (2005), Mobile Herausforderer und alternative Eliten. NGOs als Hoffnungsträger einer demokratischen Globalisierung, in: Dies. (Hrsg.): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, Bonn, S. 10-79.
- Kohlmorgen, Lars/Bartsch, Sonja* (2005), Institutional Dynamics of the MDG Process, in: Nord-Süd aktuell, 3-4/2005, 259-276.
- Leininger, Julia* (2005), Die Reform der Vereinten Nationen – Chancen auf eine Erneuerung zivilgesellschaftlicher Beteiligung? Eine Bestandsaufnahme bestehender Beteiligungsmöglichkeiten für NGOs in den Vereinten Nationen und Perspektiven für die Zukunft, Global Issue Paper Nr. 21, Heinrich Böll Stiftung Berlin (www.boell.de).
- Leininger, Julia* (2006), Business as (un)usual – Die Bedeutung, Wirkung und Tragweite des Cardoso-Berichts im aktuellen UN-Reformprozess, in: Friedens-Warte 3-4 (2006), S. 283-306.
- Martens, Jens* (2005), UN-Reform und Millenniumsziele 2005. Chancen für neue Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung und Global Governance? Arbeitspapier zum Stand der internationalen Debatte im Vorfeld des Millennium+5-Gipfels der Vereinten Nationen, Global Issues Paper No. 16, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung und Global Policy Forum (http://www.boell.de/de/04_thema/3213.html).
- Martens, Jens/Paul, James* (2004), Comments on the Report of the Cardoso Panel, New York: Global Policy Forum.
- Messner, Dirk/Scholz, Imme* (2005), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, in: Dies. (Hrsg.), Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, Baden-Baden, S. 15–40.
- Nohlen, Dieter* (2004): Nichtregierungsorganisationen, in: Ders. (Hrsg.), Lexikon der Politikwissenschaft, Band 2, München, S. 588-589.
- Partzsch, Lena* (2005), Global Water Governance und Nord-Süd Verhältnis, unveröffentlichtes Vortragsmanuskript, Tagung „Nord und Süd im globalen Regieren, Bonn am 23.06.2005.

Pleuger, Günter/Fitschen, Thomas (2003), Die Vereinten Nationen und die Rolle der Nichtregierungsorganisationen, in: Frowein, Jochen/Scharioth et al. (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden*, Berlin, S. 193-215.

UN Non-Governmental Liaison Service/Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005), *UN System Engagement with NGOs, Civil Society, the Private Sector, and other Actors. A Compendium*, New York and Geneva.

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* 1, S. 12-18.

UN-Doc. A/58/817 vom 11. Juni 2004, *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-Report“).

UN-Doc. A/Res./55/2, *United Nations Millennium Declaration* vom 15. September 2000.

Eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen?

Aktuelle Entwicklungen und Fragestellungen

Andreas Bummel

Das Thema meines Referats dreht sich um den Vorschlag, eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen (United Nations Parliamentary Assembly, UNPA) einzurichten.¹ Zuerst interessiert uns die Herleitung des Vorschlags (I), dann konkrete inhaltliche Fragestellungen (II) und zuletzt aktuelle Entwicklungen (III).

I. Herleitung

1. Delegitimierung durch Globalisierung

Ein erster Ansatzpunkt für die Herleitung ist die Delegitimierung nationaler und internationaler Politik im Zuge der Globalisierung. Eine zunehmende Anzahl von Fragen und Problemen gewinnt grenzüberschreitenden Charakter und ist nur noch im Rahmen internationaler Kooperation effektiv zu bewältigen. Die Politik trägt dem Rechnung, indem internationale Organisationen mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden. Damit geht zum einen ein Kompetenzverlust auf nationaler Ebene einher; zum anderen entkoppeln sich die mit mehr Entscheidungskompetenz ausgestatteten internationalen Organisationen weitgehend von den wichtigsten demokratischen Institutionen auf nationaler Ebene. Die Verhandlungen auf internationaler Ebene gehen in das außenpolitische Refugium der Exekutive ein. Die im Nationalstaat verankerte demokratische Willensbildung gerät damit in ein Spannungsverhältnis zur realen Verschiebung von Entscheidungsprozessen auf die internationale Ebene.² Die Globalisierungsproteste in Teilen der Bevölkerungen können als Reaktion auf dieses wachsende Demokratiedefizit interpretiert werden. UN-Generalsekretär *Kofi Annan* stellte am 28. Januar 2001 in Davos fest, daß nicht die Proteste als solche eine Herausforderung seien, „sondern

¹ Vgl. *Andreas Bummel*, „Internationale Demokratie entwickeln“, Ein Strategiepapier des Komitees für eine demokratische UNO, Mai 2005.

² Vgl. *Thomas Winter*, „Die Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen als Beitrag zur Debatte über Global Governance und Demokratie“, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Info-Brief vom 4. Juli 2005, S. 6.

die Stimmung in der Öffentlichkeit, der diese Proteste Ausdruck verleihen und zu deren Verbreitung sie beitragen.“

Fragt man nach der demokratischen Legitimation des außenpolitischen Handelns einer Regierung, so wird in der Regel auf die Legitimationskette hingewiesen, die über die Wahl und Kontrolle der Regierung durch das jeweilige Parlament hergestellt werde. Eine zusätzliche Legitimation sei deshalb nicht erforderlich.

Auf multilateraler Ebene getroffene Entscheidungen der Regierung werden aber von der nationalen Legislative in der Praxis meist nur noch schlicht abgesegnet. Eine parlamentarische Kontrolle findet kaum statt und würde regelmäßig außenpolitische Schäden verursachen und die internationale Regierungskooperation weiter verkomplizieren.³ Diese Argumentation kommt also zu dem Ergebnis, daß die Kluft zwischen nationaler und internationaler Willensbildung zu groß geworden ist, als daß sie durch die traditionelle Legitimationskette noch überbrückt werden könnte. Daraus wird dann gefolgert, daß die Legitimation auf internationaler Ebene unmittelbarer erfolgen muß, also durch eine parlamentarische Komponente in der Entscheidungsfindung internationaler Organisationen selbst. Parlamentarische Mitwirkung und Kontrolle soll also die klassische Trennung von Außen- und Innenpolitik überwinden, wie sie im Zuge der Globalisierung auch sachlich nicht mehr gerechtfertigt ist.

In der Tat sehen manche Regierungen selbst die Effizienz internationaler Kooperation durch das eben dargestellte Demokratiedefizit beeinträchtigt. Der indische Premierminister *Manhoman Singh* sagte vorletzten September vor der UN-Generalversammlung zum Beispiel, daß effektiver Multilateralismus an einem Demokratiedefizit auf internationaler Ebene scheitere. Deshalb, sagt *Singh*, müßten die Vereinten Nationen „mit einem höheren Grad partizipativer Entscheidungsfindung“ ausgestattet werden. Was er damit offensichtlich meint, ist eine bessere Verbindung internationaler Politik mit dem demokratischen Souverän, also der Bevölkerung. Deren unmittelbare Vertretung ist eben das Parlament.

2. Demokratieprinzip und UN-Charta

Ein zweiter Ansatzpunkt knüpft an das Demokratieprinzip als solches an. Das Wort „Demokratie“ kommt in der Charta der Vereinten Nationen zwar überhaupt nicht vor. Die Charta öffnet aber mit den Worten “We, the Peoples of the United Nations” – „Wir, die Völker der Vereinten Nationen“. Nach Ansicht des ehemaligen UN-Generalsekretärs *Boutros*

³ Vgl. *Klaus von Beyme*, „Niedergang der Parlamente“, in: *Internationale Politik*, April 1998, S. 21ff.

Boutros-Ghali wird die souveräne Autorität der UN-Mitgliedstaaten und die Legitimität der Weltorganisation mit diesen Worten im Willen ihrer Völker verortet.⁴ Eine unmittelbare Einbeziehung der Bevölkerungen in die Willensbildung der Vereinten Nationen ist nach dieser Ansicht schon in der Charta angelegt, aber jedenfalls nicht ausgeschlossen. Ähnlich argumentiert auch *Birgitta Dahl*, die vormalige Sprecherin des Schwedischen Parlaments und Mitglied des *Cardoso*-Panels. Zwar sei die Außenpolitik traditionell Regierungssache. Andererseits gebe es aber auch keine grundsätzlichen Beschränkungen oder Regeln im Völkerrecht, die eine parlamentarische Kontrolle auf diesem Gebiet ausschließen, wenn die Regierungen sie denn einführen wollten.⁵

3. *Symbol für das Menschheitsinteresse*

In seinem Bericht an den Millennium-Gipfel, programmatisch mit "We, the Peoples" überschrieben, hat UN-Generalsekretär *Kofi Annan* ausgeführt, daß die Staaten in unserer globalen Welt eine doppelte Rolle hätten. Neben ihren speziellen Verantwortlichkeiten gegenüber ihren eigenen Gesellschaften seien die Staaten kollektiv auch für das gemeinsame Zusammenleben der Bürger auf der Welt als Ganzer verantwortlich.⁶ Die Herausforderungen der Globalisierung zu meistern, würde zu allererst erfordern, daß die Staaten in Übereinstimmung mit dieser dualen Rolle handelten, also auch das Wohl der Menschheit im Blick hätten.

Die Idee einer direkten, auch völkerrechtlichen Beziehung aller Menschen zur Welt als politischer Gesamteinheit findet sich schon in den Anfängen des Völkerrechts. So hat *Francisco de Vitoria* in seinem Werk „de potestate civili“ von 1528 die Menschheit im Begriff totus orbis als Einheit und Ganzheit dargestellt, und „zwar in einer Weise, die von der Aufgliederung der Menschen in Staaten zunächst absieht, weil der orbis über ihnen steht und sie alle in sich einschließt“.⁷ Bereits *Vitoria* beruft sich auf den Gedanken des „Weltwohls“, um das Verhältnis von Staat zu Staat zu erläutern. Der Staat müsse sich als Teil des totus orbis verhalten, also auch unter Berücksichtigung der Interessen der Menschheit handeln.⁸ Natürlich wissen wir alle, daß Außenpolitik in unserem interna-

⁴ UN-Doc. A/51/761, "Supplement to reports on democratization (Agenda for Democratization)", Bericht des Generalsekretärs, Dezember 1996, Abs. 28.

⁵ *Birgitta Dahl*, "Democracy, United Nations and Civil Society", Vortrag vom 24. September 2004 in Barcelona.

⁶ *Kofi Annan*, "We, the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century", UN DPI 2000, S. 13.

⁷ *Josef Soder*, Die Idee der Völkergemeinschaft. Francisco de Vitoria und die philosophischen Grundlagen des Völkerrechts, Frankfurt am Main/Berlin 1955, S. 54.

⁸ Ebd., S. 59.

tionalen System nicht von diesem Konzept geleitet wird, sondern von nationalen Interessen. Das ist ja als grundsätzliches Problem schon gestern in der Diskussion aufgekommen.

Der Vorschlag zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei den Vereinten Nationen setzt damit auch auf einer symbolischen Ebene an. Das grundsätzliche Anliegen ist es, eine globale Institution zu schaffen, in der die direkte Beziehung der Menschen zur Welt verkörpert ist und die das globale Allgemeinwohl im Blick hat. Nach Günter Grass, der zu den zahlreichen Unterstützern des Vorschlags zählt, würde ein Parlament bei der UNO „die Idee der Menschheit als einer Gemeinschaft von Weltbürgern verkörpern“. Ganz im Sinne der Orbis-Idee stellt das Konzept das heute noch vorherrschende Verständnis in Frage, daß die Weltordnung ausschließlich auf den Nationalstaaten aufbaut.

4. Kontrollfunktion und Gewaltenteilung

Die Notwendigkeit einer parlamentarischen Institution bei der UNO wird darüber auf einer praktischeren Ebene daraus abgeleitet, daß die Regierungen nicht in der Lage seien, innerhalb der Weltorganisation effektive Kontrolle auszuüben. Als aktuelles Beispiel kann der Mißbrauch des „Öl-für-Nahrung“-Programms durch das Regime von *Saddam Hussein* angeführt werden. Die unabhängige Untersuchungskommission von *Paul Volcker* hat im vergangenen Jahr aufgedeckt, daß das *Hussein*-Regime aus nicht erlaubten Ölverkäufen Einnahmen von rund 3,7 Milliarden US-Dollar erzielt hat. Und das offenbar mit Wissen der im Sicherheitsrat vertretenen Regierungen, jedenfalls der ständigen Mitglieder. Es wird deshalb vorgebracht, daß es der UNO an einer Instanz fehle, die solche Untersuchungen von sich aus durchführen kann. Im nationalstaatlichen Bereich ist das die Aufgabe des Parlaments als Kontrollorgan der Regierung. Was der *Volcker*-Kommission in den USA vorgeworfen wurde, nämlich unzureichende Legitimität und mangelnde Unabhängigkeit, könnte man einem Untersuchungsausschuß einer UNPA nicht vorwerfen. Sie wäre optimal legitimiert und sie würde auch zur Ausbildung einer kritischen Weltöffentlichkeit beitragen. Im Kern kann dieses Argument auf das Prinzip der Gewaltenteilung zurückgeführt werden.

II. Konkrete Fragen

Abstrakt über die Einrichtung einer UNPA zu streiten, macht wenig Sinn, wenn man die konkrete Ausgestaltung nicht berücksichtigt. Hier werden ganz unterschiedliche Positionen vertreten. Die wichtigsten Fragen, die sich stellen, sind diese:

- Wie ist eine UNPA in das Konzert internationaler Institutionen einzubetten?
- Wie kann sie völkerrechtlich verwirklicht werden?
- Welche Rechte soll eine solche Institution bekommen?
- Sollen Länder vertreten sein, die nicht demokratisch sind?
- Wie sollen die Repräsentanten gewählt werden?
- Wie sollen die Sitze aufgeteilt werden?
- Welche Kosten wären damit verbunden und wo kommt das Geld her?

Bei der Beantwortung sollte aber immer berücksichtigt werden, was derzeit politisch machbar ist und was nicht. Das Konzept muß realisierbar sein. Lösungen, die zwar theoretisch gut, aber praktisch nicht umsetzbar sind, müssen aber nicht per se verworfen werden. In einer dynamischen Herangehensweise könnten sie gegebenenfalls für spätere Entwicklungsstufen in Betracht gezogen werden. Das Ergebnis ist ein entwicklungsorientierter, dynamischer Entwurf, wie er zum Beispiel vom Komitee für eine demokratische UNO vertreten wird.

1. Einbettung in das internationale System

Kommen wir als erstes zur Einbettung in das Global-Governance-System. Wichtige internationale Politik- und Entscheidungsbereiche sind heute in den Sonderorganisationen und -programmen sowie in den Bretton-Woods-Institutionen und der Welthandelsorganisation lokalisiert. Deshalb sind Vorschläge entstanden, diese Institutionen direkt mit einer parlamentarischen Dimension bzw. mit Parlamentarischen Versammlungen (PV) auszustatten. Das Europäische Parlament zum Beispiel hat sich besonders für eine WTO-PV engagiert. Diese Organisationen stellen jedoch, trotz ihrer spezifischen Relevanz, nur einzelne Akteure einer Global Governance dar. So sehr es im Einzelfall richtig erscheint, dort mit einer parlamentarischen Komponente ansetzen zu wollen, bleibt doch das Ergebnis hinsichtlich des Gesamtsystems partiell. Jeder in Frage kommenden Institution eine eigene PV beiseite stellen zu wollen, würde außerdem eine klare Überforderung und Verzettelung parlamentarischer Kapazitäten bedeuten. Um eine tatsächliche Bedeutung im Gesamtsystem einer Global Governance zu erhalten, müßte die parlamentarische Vertretung also als zentrales parlamentarisches Dach internationaler Zusammenarbeit konzipiert werden. Von der Versammlung sollten die parlamentarischen Aktivitäten auf allen Ebenen des UN-Systems operativ koordiniert und zusammengeführt werden.

2. *Völkerrechtliche Umsetzung*

Wie könnte das nun völkerrechtlich realisiert werden? Angesichts des komplizierten Aufbaus des UN-Systems und der Unabhängigkeit der Bretton-Woods-Institutionen und der WTO kann diese umfassende Stellung einer Parlamentarischen Versammlung nicht ohne weiteres realisiert werden, das liegt auf der Hand. Im Sinne der dynamischen Herangehensweise macht es deshalb Sinn, die Versammlung erst einmal an *eine* Institution anzukoppeln und ihre Einflußsphäre in weiteren Schritten nach und nach auszubauen. Das kann von der Peripherie oder vom Zentrum her geschehen. Wir, also das Komitee für eine demokratische UNO, glauben, daß eine Anbindung an die Generalversammlung in einem ersten Schritt am besten zu realisieren ist. Die UNPA könnte ihr als Nebenorgan oder Sonderorganisation mit beratender Funktion angegliedert werden. Das wäre klar unterhalb der Schwelle einer Charta-Reform möglich und zwar auf zwei Arten:

- Auf Beschluß der UN-Generalversammlung nach Art. 22 der UN-Charta als semi-autonomes Nebenorgan derselben,
- oder als eigenständige Sonderorganisation über einen völkerrechtlichen Vertrag und ein anschließendes Kooperationsabkommen mit den Vereinten Nationen über die gegenseitigen Beziehungen.

Die Einrichtung durch einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag mit anschließendem Kooperationsabkommen zur Einbindung der Organisation in das UN-System entspricht dem Weg, den die Staatengemeinschaft bei der Errichtung der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) gegangen ist. Dieser Weg ist auch für eine Parlamentarische Versammlung theoretisch gangbar. Mit ihm wäre aber ein diplomatischer Kraftakt zu realisieren: Werbung einer größtmöglichen Anzahl beteiligter Staaten, Aushandlung eines entsprechend exklusiven Statuts, anschließender Ratifikationsprozeß in den entsprechenden nationalen Parlamenten und dann – nach dessen Erfolg – Aushandlung des Kooperationsabkommens mit den Vereinten Nationen mit anschließender Abstimmung in der Generalversammlung. Wie die Transformation der United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) als einem von der Generalversammlung gegründeten semi-autonomen Organ in eine auf einem völkerrechtlichen Vertrag basierende Sonderorganisation zeigt, ist das Ergebnis der zweiten Variante auch über die erste Variante zu erreichen, nur viel schneller und umfassender. Die völkervertragliche Etablierung eines bestehenden Nebenorgans, das bereits operativ ist und mit dem die Staaten bereits Erfahrung gesammelt haben, ist in diesem Fall ungleich einfacher, als eine internationale Institution ganz neu zu gründen.

Weiterhin ist in Betracht zu ziehen, ob die Interparlamentarische Union (IPU) zu einer UNPA umgebaut werden könnte, statt eine neue Institution zu gründen. Dieser Ansatz wird seit Oktober 2003 von der Sozialistischen Internationale unterstützt. Im Mai 2005 hat auch die Liberale Internationale diese Herangehensweise optional neben einem Beschluß nach Art. 22 empfohlen. Die 1889 gegründete IPU ist die internationale Dachorganisation der Parlamente, von denen derzeit über 130 angeschlossen sind.⁹ Zwischen der IPU und der UN-Generalversammlung entwickelt sich bereits eine Kooperation, die sich in zahlreichen Resolutionen beider Institutionen widerspiegelt. Der IPU wird seit November 2002 Beobachterstatus bei der UN-Generalversammlung eingeräumt und sie kann ihre offiziellen Dokumente dort zirkulieren lassen.

Letzten Endes wird die Initiative für diese Variante von der IPU ausgehen müssen. Mindestvoraussetzung dafür wäre eine Erweiterung des Selbstverständnisses der IPU um den Aspekt der Vertretung der Bevölkerungen auf internationaler Ebene. Eine Parlamentarische Versammlung ist etwas anderes als ein Dachverband der Parlamente. Daneben steht das traditionelle Festhalten der IPU an ihrer institutionellen Unabhängigkeit vom UN-System und eine stärkere Öffnung der IPU gegenüber der Zivilgesellschaft zur Debatte. Meiner Meinung nach ist es eine interessante Forschungsfrage, warum es der IPU in mehr als hundert Jahren nicht gelungen ist, zumindest in engagierten Kreisen der Zivilgesellschaft als globale Vertretung der Bürgerinteressen wahrgenommen zu werden.

3. Vom Beratungs- zum Legislativorgan

Die UNPA müßte im ersten Schritt zumindest das Recht haben, empfehlende Resolutionen zu verfassen, zu verabschieden und der Generalversammlung offiziell zur Information und weiteren Beratung zu unterbreiten. Das inhaltliche Spektrum ihrer Tätigkeit wäre analog zu Art. 10 UN-Charta zu ziehen, würde also alle Gegenstände umfassen, mit denen sich auch die UN-Generalversammlung befassen kann. In einer Resolution vom Juni 2005 hat das Europäische Parlament außerdem gefordert, daß eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen mit „Informations-, Partizipations- und Kontrollrechten“ ausgestattet werden müßte. Eine UNPA könnte in einem langfristigen Prozeß dem Beispiel folgen, wie sich das Europäische Parlament selbst von einer bera-

⁹ Zur IPU vgl. *Claudia Kissling*, Die Interparlamentarische Union im Wandel, Rechtspolitische Ansätze einer repräsentativ-parlamentarischen Gestaltung der Weltpolitik, Frankfurt am Main 2006.

tenden Kammer zu einem Legislativorgan entwickelt hat, das heißt die Rechte könnten nach und nach ausgebaut werden.

4. Einbindung undemokratischer Staaten?

Kritik an der UNO basiert ja oft auf dem Eindruck, daß undemokratische Staaten dort zu viel Einfluß hätten. Mit dem gleichen Argument ist der Vorschlag zur Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung bei der UNO konfrontiert. Nach Ansicht des Komitees für eine demokratische UNO sollte die Versammlung allen Mitgliedsländern der Vereinten Nationen offen stehen, die über ein verfassungsrechtlich verankertes Parlament verfügen. Das Problem fängt schon damit an, zu definieren, was ein demokratisches Land ist und was nicht. Diese Frage kann politisch mißbraucht werden. Im Ansatz ist die Mehrheit der UN-Mitgliedsländer heute wohl ohnehin demokratisch. Von den 192 Staaten der Welt klassifiziert Freedom House in der Untersuchung aus 2005 119 als Demokratien. Der mit einer Beteiligung undemokratischer Länder verbundene Nachteil könnte durch Vorteile auf anderen Gebieten aufgewogen werden. Indem die Versammlung „Pseudo-Parlamentarier“ in ihre Mitte aufnimmt, könnte sie einen demokratischen Einfluß auf sie ausüben und auf diesem Weg ein Faktor für das Vorrücken der Demokratie in undemokratischen Ländern werden. Wenn man den Dialog aufgibt, werden die Einflußmöglichkeiten noch kleiner.

5. Auswahl der Delegierten

Bei der Frage, wie dann die Delegierten ausgewählt werden sollen, gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- Die Delegierten werden durch die Bevölkerung des Herkunftslandes direkt gewählt,
- Die Delegierten werden aus der Mitte des Parlaments gewählt, und
- die nationalen Parlamente fungieren als Wahlkollegien und können die Delegierten aus dem Kreis der gesamten Bevölkerung wählen.

Delegierte der ersten Variante hätten die demokratisch beste Legitimation und könnten sich auf ihr Wirken als „UN-Parlamentarier“ konzentrieren. Allerdings wäre eine Direktwahl aufwändig, teuer und für den ersten Schritt wohl zu innovativ. Auch das Europäische Parlament wird erst seit 1979 direkt gewählt. Die zweite Variante ist als Praxis bestehender Parlamentarierversammlungen dagegen erprobt und wahltechnisch einfach. Ein Problem liegt hier in der Mehrfachbelastung der delegierten Parlamentarier, die als solche weiterhin den Verpflichtungen der parlamenta-

rischen Arbeit im nationalen Parlament unterliegen und so Gefahr laufen, die Tätigkeit in der PV zu vernachlässigen. Die Delegierten der dritten Variante wären nur indirekt demokratisch legitimiert. Die Probleme der Mehrfachbelastung und der politischen Durchsetzbarkeit wären hier aber ausgeräumt. Zudem ermöglicht dieser Ansatz auch eine Einbeziehung von Persönlichkeiten, die nicht unmittelbar aus dem parteipolitischen Sektor stammen. Unter pragmatischen Gesichtspunkten ist es wohl aber die beste Idee, wenn die Delegierten erst einmal aus der Mitte der Parlamente gewählt werden.

6. Anzahl der Delegierten und Staffelung

An diesem Punkt stellt sich dann die Frage, wie viele Delegierte die beteiligten Staaten entsenden können. Eine Zusammensetzung proportional zur Bevölkerung würde bevölkerungsstarke Staaten mit einer enormen Übermacht ausstatten. Diese Variante ist aber gar nicht notwendig. Es ist ein Irrtum, die Funktionsweisen und historischen Voraussetzungen des nationalstaatlichen Parlamentarismus auf die globale Ebene extrapolieren zu wollen und das gilt auch in diesem Fall. Die Entwicklung internationaler Demokratie ist ein Prozeß sui generis.

Schon das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Maastricht-Entscheidung festgestellt, daß die demokratische Legitimation einer Staatengemeinschaft nicht in gleicher Weise hergestellt werden muß wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung. Die abgestufte Repräsentation der Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament ist deshalb gerechtfertigt. Nach dem Muster eben des Europäischen Parlaments, aber auch der Parlamentarischen Versammlung des Europarats oder der Interparlamentarischen Union (IPU) sind den Kleinstaaten weniger, den Großstaaten mehr Mitglieder zuzuteilen. Ausgangspunkt der Staffelung sollte eine Obergrenze sein, die gewährleistet, daß die Versammlung ihrer Größe nach auch arbeiten kann. Das Komitee für eine demokratische UNO empfiehlt hier eine Maximalgröße zwischen 700 und 900 Delegierten.

7. Finanzierung

Als letzte wesentliche Frage stellt sich die der Finanzierung. Unser Komitee hat anhand der Etats vom Europäischen Parlament und der Interparlamentarischen Union grob geschätzt, daß die Parlamentarische Versammlung bei der UNO, so wie sie vom Komitee vorgeschlagen wird, um die 100 Millionen Euro im Jahr kosten würde. Diese Summe wäre von

den partizipierenden Staaten, also von den UN-Mitgliedern, aufzubringen. Es wäre auch daran zu denken, ob eine UNPA nicht über neue Finanzquellen wie eine internationale Kerosinsteuer, wie sie letztes Jahr auf dem G8-Gipfel diskutiert wurde, mitfinanziert werden könnte. Außerdem könnte nach dem Vorbild des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes die Möglichkeit privater Spenden eröffnet werden. Denken wir nur daran, daß die UNO die Milliardenspende von Ted Turner gar nicht direkt annehmen durfte. Daß dann Compliance-Regeln aufgestellt werden müssen, ist selbstverständlich.

III. Aktuelle Entwicklungen

Abschließend möchte ich noch kurz darstellen, wo der Vorschlag heute steht. Die Idee einer parlamentarischen Repräsentation auf Weltebene ist nicht neu. Sie wurde bereits vor dem Ersten Weltkrieg¹⁰ und zur Anfangszeit des Völkerbundes diskutiert und gefordert.¹¹ 1913 hat beispielsweise ein französischer Deputierter einen Antrag in die französische Nationalversammlung eingebracht, daß „die französische Regierung diplomatische Unterhandlungen zwecks Erreichung eines Weltparlaments eröffnen [möge]“, der immerhin über 140 Stimmen auf sich vereinigen konnte. Nach dem Ersten Weltkrieg schlug die Regierung *Scheidemann* im April 1919 in ihrem Entwurf für eine Völkerbundsatzung die Einrichtung eines „Weltparlaments“ vor, das sich aus Vertretern der einzelnen Parlamente der Völkerbundstaaten zusammensetzen sollte. Der Entwurf der deutschen Regierung hatte bei den Verhandlungen in Versailles natürlich überhaupt keine Chance. Meines Wissens ist dieser Vorstoß bis heute aber die einzige offizielle Regierungsinitiative für eine solche Versammlung gewesen.

Erst nach 1990 hat die Idee wieder Auftrieb erhalten, anfangs vor allem wegen Bemühungen der Zivilgesellschaft. Das World Federalist Movement-Institute for Global Policy hatte Anfang der 1990er Jahre ein bahnbrechendes Papier veröffentlicht, das in Kanada aufgegriffen wurde. 1993 wurde die Idee vom Auswärtigen Ausschuß des kanadischen Parlaments unterstützt, anschließend 1994 vom Europäischen Parlament, im Jahr 2000 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats und dem Millennium-Forum der Zivilgesellschaft. Die Resolutionen der Sozialistischen Internationale und der Liberalen Internationale von 2003 bzw. 2005 habe ich schon erwähnt. Auf Initiative unseres Komitees hat

¹⁰ Vgl. *Walther Schücking*, „Der Staatenverband der Haager Konferenzen“, in: „Das Werk vom Haag“, Band 1, München und Leipzig 1912, S. 298ff.

¹¹ Vgl. *R. Broda*, „Das kommende Weltparlament“, in: *Der Völkerbund*, 1920, S. 347-358; *L. Quidde*, *Völkerbund und Demokratie*, Berlin 1922, S. 16.

sich auch die Mehrheit des Schweizer Nationalrats im Februar 2005 dem Vorschlag in einem offenen Brief angeschlossen. Mitte 2005 hat dann das Europäische Parlament die Forderung erneuert. Im Dezember 2005, das ist für uns in Deutschland interessant, hat auch die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen die Einrichtung einer Parlamentarischen Versammlung in ihren Forderungskatalog an die Bundesregierung und den Bundestag übernommen. Im Prinzip hat sich der Bundestag in einer Beschlußfassung vom Juni 2005 dafür ausgesprochen, allerdings nur für die Variante über die IPU. Nach Ansicht des Komitees für eine demokratische UNO ist der Bundestagsbeschluß deshalb nicht ausreichend.

Über diese Beispiele für politische Unterstützung hinaus gibt es natürlich sehr viele Einzelpersonlichkeiten, die sich für die Sache engagieren oder engagiert haben, nennen möchte ich hier vor allem den früheren tschechischen Präsidenten *Vaclav Havel*, der das Thema in seiner Rede vor dem Millennium-Gipfel der Staats- und Regierungschefs aufgegriffen hatte. Das Komitee für eine demokratische UNO bereitet zur Zeit einen internationalen Aufruf für eine Parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen vor, mit dem wir dem Vorschlag im nächsten Jahr weiteren Auftrieb geben werden. Unser Ziel ist es, weitere parlamentarische Unterstützung zu mobilisieren und letztlich auch erste Regierungen davon zu überzeugen, sich dafür einzusetzen. Auf den ersten Blick müßten Regierungen ja vor dem Vorschlag zurückschrecken, weil sie kein Interesse daran haben, im internationalen Bereich stärker und unmittelbarer kontrolliert zu werden.

Andererseits gibt es gute Argumente, warum der Vorschlag auch im Interesse der Regierungen ist, zum Beispiel eine erhöhte Legitimität internationaler Entscheidungen. Ein typisches Scheinargument von Regierungsseite ist der Hinweis, daß die Schaffung eines parlamentarischen Organs im Rahmen der UNO einer Charta-Änderung bedürfe. Und die sei eben nicht machbar. In der letzten Legislaturperiode hat zum Beispiel das Auswärtige Amt versucht, sich mit dieser Behauptung aus der Affäre zu ziehen.

Meine Damen und Herren, ich hoffe gezeigt zu haben, daß jedenfalls dieser Einwand ohne weiteres zu widerlegen ist.

Neue Wege für die deutsche UNO-Forschung? Die Fachkonferenz der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen „UNO-Forschung in Deutschland“ im Dezember 2005

Norman Weiß

I. Einleitung

Die Vereinten Nationen, so zeigt sich schon nach kurzer Überlegung, sind der ideale Forschungsgegenstand für eine Reihe von Disziplinen: Sie sind ein Versuch, eine jahrhundertealte philosophische Grundidee (*Immanuel Kant*, Vom ewigen Frieden, 1795) umzusetzen,¹ und stellen mit ihrem Alter von mittlerweile 60 Jahren ein Phänomen der Zeitgeschichte² dar. Die Vereinten Nationen sind ein wichtiger Akteur in den internationalen Beziehungen.³ Sie sind eine weltweit agierende internationale *Organisation*,⁴ teilweise sehr dezentral strukturiert, und eine internationale Bürokratie,⁵ die sich aus Menschen sehr vieler Länder zusammensetzt. Existenz und Handeln der Vereinten Nationen beruhen auf Völkerrecht; als Völkerrechtssubjekt wirken sie an der Entwicklung

¹ Vgl. *Hans-Jürgen Schlochauer*, Die Idee des ewigen Friedens, Ein Überblick über Entwicklung und Gestaltung des Friedenssicherungsgedankens auf der Grundlage einer Quellenauswahl, 1953; *Heinhard Steiger*, Frieden durch Institution, Frieden und Völkerbund bei Kant und danach, in: Matthias Lutz-Bachmann/James Bohmann (Hrsg.), Frieden durch Recht, Kants Friedensidee und das Problem einer neuen Weltordnung, 1996, S. 140-169.

² Siehe z.B. *Peter J. Opitz*, Zur Gründungsgeschichte und zum Aufbau der Vereinten Nationen, in: ders./Volker Rittberger (Hrsg.), Forum der Welt, 40 Jahre Vereinte Nationen, 1986, S. 15-43; *Helmut Volger*, Geschichte der Vereinten Nationen, 1995, S. 1-28; *Hermann Weber*, History of the United Nations, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), United Nations: Law, Policies and Practice, Bd. 1, 1995, S. 572-580.

³ Statt vieler: *Wichard Woyke*, Das internationale System nach 1945, in: ders. (Hrsg.), Netzwerk Weltpolitik: Großmächte, Mittelmächte und Regionen und ihre Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, 1989, S. 9-50; *Hanns W. Maull*, Welche Akteure beeinflussen die Weltpolitik?, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), Weltpolitik im neuen Jahrhundert, 2000, S. 369-382.

⁴ Näher *Volker Rittberger/Bernhard Zangl*, Internationale Organisationen – Politik und Geschichte, Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse, 3. Aufl. 2003, S. 33ff., 115ff.; vgl. auch *Martha Finnemore*, Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism, in: International Organization 50 (1996), S. 325-347.

⁵ Hierzu: *Mihály Simai*, Some Problems of International Secretariats, in: Paul Taylor/A.J.R. Groom (Hrsg.), International Organisation: A Conceptual Approach, 1978, S. 109-115; *Karl Theodor Paschke*, UNO von innen – die Besonderheiten einer multinationalen Bürokratie, in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, 2003, S. 553-567.

des Völkerrechts mit.⁶ Die Vielzahl der Tätigkeitsfelder der Vereinten Nationen beschreiben weitere Forschungsgegenstände – Sicherheit,⁷ Entwicklung,⁸ Umwelt⁹ und Menschenrechte¹⁰, um nur die wichtigsten zu nennen.

Wie ist es aktuell um die deutsch(sprachig)e UN-Forschung bestellt? Wo findet sie statt, wie ist sie organisiert, welche Strukturen hat sie, was sind ihre Ergebnisse und inwieweit finden Fragestellungen und Antworten Interesse und Gehör bei den politisch Handelnden?

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, zu deren satzungsmäßigen Aufgaben es gehört, „mit dem Zweck, den Einrichtungen und der Tätigkeit der Weltorganisation der Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen vertraut [zu] machen, das Interesse für zwischenstaatliche und internationale Beziehungen [zu] wecken sowie das Verständnis für die aktuellen Vorgänge in der Außen-, Entwicklungs- und Weltwirtschaftspolitik [zu] fördern“, hat angesichts der Vielzahl von Fragen, die sich mit Blick auf die deutsch(sprachig)e UN-Forschung ergeben, eine Standortbestimmung für unverzichtbar gehalten.

Der im Jahr 2004 wiederbelebte Forschungsrat der DGVN (Koordinator 2004-2006: *Klaus Hüfner*; seither *Manuel Fröhlich*) hat zu diesem Zweck am 9. und 10. Dezember 2005 eine Konferenz in Berlin veranstaltet. Die Ergebnisse sind in Heft 95 der von der DGVN herausgegebenen Blauen Reihe veröffentlicht.

Auch im Forschungskreis Vereinte Nationen stand das Thema „UNO-Forschung“ schon auf der Agenda: zu erinnern ist an den Vortrag von *Klaus Hüfner* „Wechselwirkungen zwischen UN-Politik und UN-For-

⁶ Hierzu *Eckart Klein*, Die Vereinten Nationen und die Entwicklung des Völkerrechts, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen* (erscheint Januar 2007), S. 21-66.

⁷ Beispielsweise *Michael Howard*, The Historical Development of the UN's Role in International Security, in: Adam Roberts/Benedict Kingsbury (Hrsg.), *United Nations, Divided World, The UN's Roles in International Relations*, 2. Aufl. 1993, 5. Nachdruck 1995, S. 63-80; *Martin Lailach*, Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als Aufgabe des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 1998.

⁸ Aus der reichhaltigen völkerrechtlichen Literatur hierzu seien nur genannt: *Jürgen Becker*, Entwicklungskooperation in einem sich wandelnden Weltsystem, *Völkerrechtliche und europarechtliche Pläne und Realisationen*, 1982; *Reinhold Bartholomäi*, *Sustainable Development und Völkerrecht, Nachhaltige Entwicklung und intergenerative Gerechtigkeit in der Staatenpraxis*; 1997

⁹ Näher *Astrid Epiney*, Zur Einführung – Umweltvölkerrecht, in: JuS 2003, S. 1066-1072; *Sebastian Oberthür*, Auf dem Weg zum Weltumweltrecht? Tendenzen und Wirkungen der Verrechtlichung der internationalen Umweltpolitik, in: Bernhard Zangl/Michael Zürn (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, 2004, S. 119-139.

¹⁰ Vgl. *Karl Josef Partsch*, Human Rights in General, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 1, 1995, S. 603-611, Rn. 12-22; *Bruno Simma*, Human Rights, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *The United Nations at Age Fifty, A Legal Perspective*, 1995, S. 263-280

schung in Deutschland“ auf der fünften Potsdamer UNO-Konferenz im Jahre 2003.¹¹ Das Thema selbst steht aber auch an der Wiege des Forschungskreises Vereinte Nationen, ja es ist – der Name belegt es – seine Raison d’être. Im „Lexikon der Vereinten Nationen“, dessen Autorenschar die Keimzelle des Forschungskreises bildete, war ein Beitrag von *Günther Unser* unter dem Titel „Forschung über die UN“¹² enthalten.

Im folgenden werden die auf der Konferenz „UNO-Forschung in Deutschland“ präsentierten Bestandsaufnahmen (II.) und Perspektiven (III.) dargestellt und um eigene Beobachtungen ergänzt.

II. Bestandsaufnahme

Die Vereinten Nationen als Forschungsgegenstand fanden in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Beitritt im Jahre 1973 – verglichen mit anderen Themen – nur sehr wenig Beachtung; quantitativ kann man in Anlehnung an *Günther Unser* und *Klaus Hüfner* nur von ernüchternden Zahlen sprechen. Dies änderte sich freilich mit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen, von einem bescheidenen Niveau aus erfolgte ein zunächst kontinuierlicher, nach 1990 dann kräftiger Anstieg.

Die deutsche UN-Forschung finde internationalen Anschluß, schlußfolgerte *Unser* im „Lexikon der Vereinten Nationen“ mit Blick auf die erste Hälfte der 1990er Jahre,¹³ und habe sich seither auf die Fragen im Zusammenhang mit der Reform der Vereinten Nationen konzentriert.¹⁴ Ein Blick auf die Titel einiger unserer Konferenzen und Broschüren bestätigt diesen Befund:

- Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung (Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 2), 2002;
- Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen (Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 5), 2004;
- Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen? (Potsdamer UNO-Konferenzen, Band 6), 2006.

Der inhaltliche Schwerpunkt der ausgewerteten Arbeiten lag und liegt bei politikwissenschaftlichen und rechtswissenschaftlichen, vor allem völkerrechtlichen Untersuchungen. Dabei ist das zahlenmäßige Verhältnis der

¹¹ *Klaus Hüfner*, Wechselwirkungen zwischen UN-Politik und UN-Forschung in Deutschland, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), *Die deutsche UN-Politik 1973-2003*, 2004, S. 23-31.

¹² *Günther Unser*, *Forschung über die UN*, in: Helmut Volger (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000, S. 125-133.

¹³ *Unser* (Fn. 12), S. 129ff.

¹⁴ *Unser* (Fn. 12), S. 131f.

beiden Disziplinen zueinander in geringfügiger Bewegung, erfährt aber nur nach 1980 eine stärkere Veränderung.¹⁵

Problematisch bleibt einerseits die Erfassung und inhaltlich-systematische Zuordnung von Forschungsarbeiten. Andererseits erscheint UN-Forschung nach wie vor als eine begrenzte Disziplin; letzteres gilt um so mehr, wenn man die Forschung über die Europäischen Gemeinschaften/die Europäische Union zum Vergleich heranzieht, die an praktisch jeder Universität betrieben wird.

Diese Ergebnisse wurden von beiden Wissenschaftlern auch auf der Konferenz im vergangenen Dezember mit Blick auf die Zeit nach dem Jahr 2000 bestätigt. So heißt es bei *Unser* mit Blick auf den zweiten Punkt:

„Die deutsche UN-Forschung ist bis heute auf eine begrenzte Zahl universitärer Standorte (etwa Kiel, Tübingen und neuerdings Dresden und Jena) und einige durchweg renommierte, staatliche wie auch privat geförderte Forschungseinrichtungen konzentriert: Zu nennen wären das Heidelberger Max Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, der Forschungsrat der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen in Berlin und der Forschungskreis Vereinte Nationen an der Universität Potsdam, das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, die Stiftung Entwicklung und Frieden in Bonn oder die Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Hingegen hat sich das Angebot im universitären Lehrbereich an Veranstaltungen zum Thema Vereinte Nationen in den 90er Jahren sprunghaft erweitert. Ein Blick in die neueren Vorlesungsverzeichnisse zeigt, dass nicht zuletzt aktualitätsbezogene UN-Themen (mit den Schwerpunkten UN-Aufgaben und Strukturen, Friedenssicherung, Menschenrechte und Reformen) vermehrt insbesondere im Rahmen der Politikwissenschaft angeboten werden.“^{16,17}

Diese politikwissenschaftlichen Angebote sind freilich überwiegend eingebunden in den Zusammenhang der Internationalen Beziehungen, wie beispielsweise der von der Freien Universität Berlin, der Humboldt-

¹⁵ Hüfner (Fn. 11), S. 25f.

¹⁶ Günther Unser, Einige Arbeitshypothesen zur Entwicklung und zum Stand der UNO-Forschung in Deutschland, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 9-20 (S. 19).

¹⁷ Als weiteres Standbein der völkerrechtlichen UN-Forschung ist das Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel zu erwähnen, dessen Schriftenreihe seit Jahrzehnten kontinuierlich auch Arbeiten zu den Vereinten Nationen enthält. Auch das im Jahre 2001 gegründete Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin konzentriert einen Teil seiner anwendungsorientierten Forschung auf die UN-Familie; vgl. nur: Jochen Motte/Wolfgang S. Heinz (Hrsg.), Human Rights on the Defensive?, The Future of the Commission on Human Rights in the Context of United Nations Human Rights Protection, 2004.

Universität zu Berlin und der Universität Potsdam angebotene, viersemestrige Masterstudiengang „Internationale Beziehungen“ zeigt.¹⁸

Zum ersten, methodischen Punkt führt *Hüfner* aus:

„Von Interesse sind aber auch Fragen nach den sowohl methodischen als auch statistisch-technischen Problemen, die bei solchen Versuchen mit einer empirisch-statistischen Aufarbeitung verbunden sind, denn mit Hilfe moderner Informationstechnologien werden zahlreiche Informationsbasen erstellt, welche die Transparenz jedoch nur scheinbar erhöhen, solange nicht zusätzliche Auswahlstrategien entwickelt und angewandt werden.“¹⁹

Eine systematische und intensive Auswertung der vorhandenen Veröffentlichungen und Lehrangebote ist dringend erforderlich, um ein Bild der UN-Forschung in Deutschland gewinnen und Strategien zu ihrer Weiterentwicklung und gegebenenfalls Neuausrichtung entwickeln zu können. Verdienstvolle Bibliographien, wie das von *Klaus Hüfner* und *Jens Naumann* herausgebrachte mehrbändige „System der Vereinten Nationen – Internationale Bibliographie“²⁰, sind eigentlich auch im Zeitalter digitaler Kataloge unverzichtbar, da die Fülle des ausgeworfenen Materials eine wissende Auswahl dringender macht denn je.

Als ein wichtiger Schritt auf diesem Weg dient der Beitrag von *Walter Rudolf*, der es auf der Konferenz im vergangenen Dezember unternahm, die völkerrechtliche Forschungsliteratur der letzten fünf Jahre unter Zuhilfenahme einer Datenbank des vorgenannten Heidelberger Max-Planck-Instituts zu untersuchen.²¹ Sein Fazit lautet:

„Alles in allem ist die in den letzten fünf Jahren erschienene völkerrechtliche Literatur zur UNO so reichhaltig und umfangreich, dass ein einzelner gar nicht in der Lage ist, auch nur den größeren Teil davon zu lesen oder wenigstens zu überfliegen.“

Die Frage, ob das Schrifttum der letzten fünf Jahre die Probleme abdeckt, die in der realen Staatenwelt entstanden sind, kann man bejahen. Das Schrifttum zu den Vereinten Nationen beschreibt, analysiert und systematisiert die Praxis, betritt aber kaum bisher unentdecktes Neuland. Es erfasst die Praxis und deren Lösungen ziemlich gut, wobei kleinere Lücken sicher vorhanden sind; denn, worüber die Vereinten Nationen und die Mitgliedstaaten nicht informieren und auch die Medien sich keine zu-

¹⁸ Nähere Informationen unter <http://www.masterib.de/> (besucht am 21. Juni 2006). Immerhin neun der über 40 angebotenen Veranstaltungen haben ausweislich des kommentierten Vorlesungsverzeichnisses für das Sommersemester 2006 einen ausdrücklichen oder sich aus dem Inhalt ergebenden Bezug zu den Vereinten Nationen.

¹⁹ *Klaus Hüfner*, UNO-Forschung in Deutschland – Versuche einer Bestandsaufnahme, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 21-33 (S. 21).

²⁰ *Klaus Hüfner/Jens Naumann*, The United Nations System – International Bibliography. Das System der Vereinten Nationen – Internationale Bibliographie, 8 (Teil-) Bände, 1976-1994.

²¹ *Walter Rudolf*, Analyse der aktuellen völkerrechtlichen Forschungsliteratur zur UNO, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 34-42.

treffenden Informationen beschaffen können, darüber vermag auch die völkerrechtliche Forschungsliteratur zur UNO nichts zu bieten.“²²

Wie *Hüfner* weist freilich auch *Rudolf* darauf hin, daß die verschiedenen Arbeiten nicht immer leicht aufzufinden seien und eine flächendeckende Auswertung viel Zeit und Mühe in Anspruch nehme. Nicht jedes Themengebiet liegt zudem so offen zutage und führt zu so schnell anwachsender Literatur wie beispielsweise die internationale Strafgerichtsbarkeit²³ oder die Friedensmissionen²⁴. Allerdings gibt es eine Vielzahl völkerrechtlicher Fragestellungen, die nicht ernsthaft bearbeitet werden kann, ohne auf die Vereinten Nationen oder ihre Sonderorganisationen einzugehen. Dies gilt etwa für menschenrechtliche Themen,²⁵ aber auch beispielsweise für Fragen des Völkervertragsrechts²⁶. Ob es sich hierbei dann um „UNO-Forschung“ handelt, ist eine im Einzelfall zu prüfende Frage der Schwerpunktsetzung. Diese Abgrenzung ist allerdings auch in den anderen Disziplinen vorzunehmen.

Auf der Konferenz wurde auch Wert darauf gelegt, die akademische Forschung nicht im „luftleeren Raum“ stehen zu lassen. Anschluß gesucht wurde sowohl zum System der Vereinten Nationen selbst als auch zu den Akteuren nationaler Politik. Dem ersten Thema war ein Beitrag von *Ingrid Lehmann* gewidmet, die den Akademischen Rat für das System der Vereinten Nationen (ACUNS) vorstellte.²⁷ Dieser strebt eine

²² *Rudolf* (Fn. 21), S. 42.

²³ Vgl. nur *Andreas Zimmermann*, The Creation of a Permanent International Criminal Court, in: MPUNYB 1998, S. 169-237; *Aline Bruer-Schäfer*, Der Internationale Strafgerichtshof, Die Internationale Strafgerichtsbarkeit im Spannungsfeld von Recht und Politik, 2001; *Claudia Mahler*, Der Internationale Strafgerichtshof (ICC), in: dies./Norman Weiß (Hrsg.), Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004, S. 257-291.

²⁴ Vgl. nur *Peter Bardehle*, Soldaten für den Frieden, Grundlagen und Formen des UN-Peacekeeping, in: EA 1988, S. 591-598; *Michael Bothe*, Peace-Keeping, in: Bruno Simma (Hrsg.), Charter of the United Nations, A Commentary, Bd. 1, 2. Aufl. 2002, S. 648-700 (mit ausführlicher Bibliographie); *Kirsten Schmalenbach*, Die Haftung internationaler Organisationen im Rahmen von Militäreinsätzen und Territorialverwaltungen, 2004; *Sascha Rolf Lüder*, Völkerrechtliche Verantwortlichkeit bei Teilnahme an „Peace-keeping“-Missionen der Vereinten Nationen, 2004; *Winrich Kühne*, Die Friedenseinsätze der VN, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, 22/2005, S. 25-32.

²⁵ Etwa *Ekkehard Strauß*, Prävention von Menschenrechtsverletzungen als Aufgabe internationaler Organisationen, Rechtsgrundlagen und inhaltliche Ansätze, 2001; *Friederike Brinkmeier*, Der Einfluß des Kalten Krieges auf den internationalen Menschenrechtsschutz, Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vor und nach dem Mauerfall, 2004; *Marike Pietrovicz/Corinna Zanetti*, Sanktionen und Menschenrechte – eine Auswertung des *Bossuyt*-Berichts, in: MenschenRechtsMagazin 2004, S. 274-284.

²⁶ Siehe *Ulla Hingst*, Auswirkungen der Globalisierung auf das Recht der völkerrechtlichen Verträge, 2001; *Christian Feist*, Kündigung, Rücktritt und Suspendierung von multilateralen Verträgen, 2001; *Ineta Ziemele* (Hrsg.), Reservations to human rights treaties and the Vienna convention regime: conflict, harmony or reconciliation, 2004;

²⁷ *Ingrid Lehmann*, ACUNS und „Global Governance“ – ein weltweiter Versuch zur Kommunikation und Kooperation auf dem Gebiet der UNO-Forschung, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 51-54.

engere fachliche Kooperation zwischen der akademischen Welt und dem UN-System an.²⁸ Allerdings mußte festgestellt werden, daß eine stärkere institutionelle Verankerung von ACUNS mit deutschen Universitäten und Forschungsinstitutionen bisher noch nicht zustande gekommen ist. Sollte im Jahr 2008 die ACUNS-Jahreskonferenz in Deutschland abgehalten werden, könnten sich hier neue Perspektiven eröffnen.

Die Akteure der nationalen Politik sind in erster Linie Regierungen und Parlamente. Anwesend waren Vertreter des deutschen Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie des Eidgenössischen Departments für Auswärtige Angelegenheiten. Die deutschen Regierungsvertreter meldeten Beratungsbedarf nur sehr zurückhaltend an, da der eigene Sachverstand und bestehende Beratungseinrichtungen, wie etwa die Stiftung Wissenschaft und Politik, ausreichten. Demgegenüber berichtete *Jean-François Paroz* über die vielfältigen staatlichen Initiativen zur UN-Forschung in der Schweiz seit deren Vollmitgliedschaft im UN-System im Jahr 2002.²⁹ Dabei wurde die einvernehmliche Zielsetzung von Regierung und Parlament, zivilgesellschaftliche Akteure bewußt als Partner nicht nur in den Prozeß der Politikberatung mit einzubeziehen und deren Fachwissen zu nutzen, sondern diese auch für eine aktive Rolle der Schweiz im UN-System zu gewinnen, an mehreren Beispielen verdeutlicht. Diese Politik, die der UN-Forschung in der Schweiz einen hohen Stellenwert beimißt, ist durch eine Strategie gekennzeichnet, wie sie in vergleichbarer Weise für die deutsche Seite nicht erkennbar ist.

Die auf der Konferenz im Dezember 2005 vorgenommene Bestandsaufnahme kann an dieser Stelle unter Rückgriff auf zwei von *Unser* formulierte Thesen folgendermaßen zusammengefaßt werden:

„Obschon sich die deutsche UNO-Forschung inzwischen auch international Beachtung und Anerkennung erworben hat, sind insbesondere organisatorisch-institutionelle Defizite offensichtlich: Die deutsche UNO-Forschung ist zersplittert und zerfällt in zu viele unabgestimmte Einzelaktivitäten. Um international, vor allem im angelsächsischen Sprachraum, noch stärker wahrgenommen zu werden, sollten die Forschungsergebnisse vermehrt in englischer Sprache zugänglich sein.

Im Vergleich zur sogenannten Europaforschung (insbesondere über die Europäische Union – EU) nimmt die Forschung über die Vereinten Nationen sowohl quantitativ wie institutionell einen nachgeordneten Rang ein; sie wird zudem nicht ausreichend gefördert. Während es innerhalb und außerhalb der Hochschulen eine Reihe von Europa-Instituten gibt und zahlreiche Universitäten Europa-Studiengänge – meist als Auf-

²⁸ Weitere Informationen unter: www.acuns.org (besucht am 28. Juni 2006).

²⁹ *Jean-François Paroz*, UNO-Forschung und UNO-Initiativen in der Schweiz, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 43-50.

baustudiengänge – anbieten, fehlen bisher entsprechende UN-zentrierte Forschungseinrichtungen und Studiengänge.“³⁰

Aus der Perspektive völkerrechtlicher Forschungen kann ergänzt werden, daß nicht nur mit dem seit 1998 erscheinenden Max Planck Yearbook of United Nations Law und dem schon seit 1977 (in englischer Sprache) erscheinenden German Yearbook of International Law wichtige und auch internationale rezipierte englischsprachige Publikationen vorliegen; dies gilt auch für einen der führenden Kommentare zur UN-Charta von Bruno Simma³¹. Forschungsergebnisse aus dem deutschsprachigen Raum über die Vereinten Nationen werden überdies in internationalen Zeitschriften³² und in Monographien³³ in englischer Sprache veröffentlicht.

III. Perspektiven

1. Überblick

Hieraus lassen sich Ziele und Handlungsvorgaben für die UN-Forschung in Deutschland entwickeln. Dies war auch Gegenstand der Forschungskonferenz im Dezember 2005. Lassen Sie mich einige der dort formulierten Vorschläge in Erinnerung rufen:

- verstärkte Koordinierung der UN-Forschung
- Neu- oder Wiederentdeckung bestimmter Themen (z.B. Sonderorganisationen)
- erhöhte englischsprachige Publikationstätigkeit
- Einbindung in internationale Zusammenhänge (ACUNS)
- Ausweitung und gleichzeitig Spezialisierung der Lehre über die Vereinten Nationen
- Forschung über UN-Forschung
- Ausbildung einer UN-Wissenschaft; in Anlehnung an die angelsächsischen UN-Studies und an die Europawissenschaften

Nur eine „umfassende, systematische und interdisziplinäre UNO-Forschung“ sei der „Komplexität der globalen Probleme und ihre[r] viel-

³⁰ Unser (Fn. 16), S. 20.

³¹ Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, A Commentary, 2 Bde., 2002.

³² Etwa Bardo Faßbender, The United Nations Charter As Constitution of The International Community, in: Columbia Journal of Transnational Law 36 (1998), S. 529-619; Matthias Ruffert, The Administration of Kosovo and East Timor by the international Community, in: ICLQ 50 (2000), S. 613-631.

³³ Vgl. nur: Bardo Faßbender, UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective, 1998; Christian Tomuschat, Human Rights, Between Idealism and Realism, 2003 UN Security Council reform and the right of veto: a constitutional perspective; Daniel Sven Smyrek, Internationally Administered Territories – International Protectorates?, 2006.

fältigen Interdependenzen“³⁴ angemessen, benennt *Helmut Volger* seine Prämisse für die UNO-Forschung in Deutschland. Er entwickelt daraufhin die folgenden Aufgaben für die Forschung:

„Wie bei jeder systematischen Politikforschung sollte die UNO-Forschung die Sachprobleme analysieren, welche die UNO lösen soll, sowie die Strukturen der UNO, mit denen sie diese Aufgaben bewältigen soll und schließlich den rechtlichen Rahmen der Institution. Sie sollte darüber hinaus den Output der UNO analysieren und evaluieren sowie den eigenen Input an Personal und an politischen Konzepten. Außerdem sollte sie die ethischen, kulturellen, ökonomischen, soziologischen, psychologischen und machtpolitischen Rahmenbedingungen für die Arbeit der UNO miteinbeziehen.“³⁵

Dies erfordere eine neue Forschungsstruktur, für die *Volger* mit dem „Netzwerk der UNO-Forschung“ und dem „Zentrum für UNO-Forschung“ auch konkrete Vorschläge formuliert hat, in Anlehnung an das Konzept der UN-Universitäten.³⁶ Er knüpfte dabei an Strukturmodelle an, die in anderen Ländern, vor allem den USA, erfolgreich eine qualitativ gute UN-Forschung ermöglichten, deren Ergebnisse darüber hinaus in den politisch-administrativen Bereich hineinwirken könnten. Dazu sei es erforderlich, mit dem „Zentrum für UNO-Forschung“ nicht nur eine „Clearingstelle“ zur besseren Forschungskoordination zu errichten, sondern zu den Aufgaben dieses Zentrums solle es auch gehören, einen kontinuierlichen und institutionalisierten Dialog zwischen Forschung und Politik zu führen.

2. Forschungsrat der DGVN

Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, daß die UN-Forschung ein Thema ist, das diskutiert wird. Der wiederbelebte Forschungsrat der DGVN ist ebenso ein unübersehbares Signal hierfür, wie die hier im Überblick vorgestellte Konferenz zur UN-Forschung im Dezember 2005. Nach den bisherigen Planungen soll bereits in diesem Herbst eine erneute Konferenz zur UN-Forschung veranstaltet werden (und danach möglicherweise alle zwei Jahre).

Der Forschungsrat der DGVN, dem inzwischen sechs Wissenschaftler angehören, „initiiert“ – so heißt es auf den Internetseiten der DGVN – „und betreut wissenschaftliche Arbeiten über die Probleme der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen. Der Forschungsrat veranstaltet zu aktuellen Fragen der Vereinten Nationen Symposien, die Politik,

³⁴ *Helmut Volger*, Empfehlungen für die zukünftige deutsche UNO-Forschung, in: DGVN (Hrsg.), UNO-Forschung in Deutschland (Blaue Reihe Nr. 95), 2006, S. 55-66 (S. 58).

³⁵ *Volger* (Fn. 34), S. 60.

³⁶ *Volger* (Fn. 34), S. 63ff.

Wissenschaft und Administration zusammenbringen sollen. Er betreibt Politikberatung im weiteren Sinne.“

Die DGVN unterstützt damit die Strukturbildung im Rahmen der UN-Forschung. Dabei wird die Doppelstrategie verfolgt, daß der Forschungsrat einerseits selbst forscht oder Forschung anstößt und andererseits im Rahmen von sogenannten Forschungskonferenzen es unternimmt, die Lage der UN-Forschung zu analysieren. Demgemäß soll im Dezember 2006 der Frage nachgegangen werden, ob es „UN-Studies“ in Deutschland gibt oder geben sollte.

Ein weiteres Anliegen ist die Bildung und Unterstützung von Netzwerken. Hier soll nur das Ende 2005 gegründete „Junge UNO-Netzwerk Deutschland“ (JUNON) genannt werden, das unter anderem eine „Vernetzung und Kooperation jugendlicher UNO Gruppen in Deutschland“ ermöglichen und generell junge Menschen für die Vereinten Nationen interessieren will und sich aus informellen Treffen der studentischen Teilnehmer der Konferenzen des Forschungskreises entwickelt hat.³⁷

3. Forschungsthemen

An dieser Stelle soll und kann keine – womöglich enzyklopädische – Liste von Forschungsthemen dargeboten werden; vielmehr ist auf die Eingangsbemerkungen zurückzukommen und daran zu erinnern, daß sich eine Vielzahl von Disziplinen mit den Vereinten Nationen beschäftigen, beschäftigen können und beschäftigen sollten. Gerade die bislang eher unterrepräsentierten Disziplinen können sich mit den Vereinten Nationen lohnende Beschäftigungsfelder erschließen.

Als Jurist nähert sich man den Vereinten Nationen – oder besser: der UN-Familie – vorrangig aus völkerrechtlicher Perspektive. Die Verdichtung der Organisation und die Ausweitung ihrer Tätigkeitsbereiche verbreitern diesen Ansatz und schließen andere Teildisziplinen des Rechts mit ein. Seitdem der Sicherheitsrat die Ad-hoc-Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und für Ruanda (ICTR) installiert hat, haben die Strafrechtler die Vereinten Nationen auf breiter Front entdeckt.³⁸ Sanktionsentscheidungen des Sicherheitsrates werden heute als

³⁷ Weitere Informationen unter www.junges-uno-netzwerk.de (besucht am 26. Juni 2006).

³⁸ Beispielsweise *Frank Neubacher*, Kriminologische Grundlagen einer internationalen Strafgerichtsbarkeit: politische Ideen- und Dogmengeschichte, kriminalwissenschaftliche Legitimation, strafrechtliche Perspektiven, 2005; *Iris Hünerbein*, Straftatkonkurrenzen im Völkerstrafrecht, Schuldpruch und Strafe, 2005; *Christina Möller*, Völkerstrafrecht und Internationaler Strafgerichtshof: kriminologische, straftheoretische und rechtspolitische Aspekte, 2003.

determinierende Faktoren auch des Europarechts wahrgenommen.³⁹ Europarechtler, bislang von der Überlegenheit der Brüsseler Gemeinschaften (EG/EU) gegenüber der „Schwatzbude“ in New York überzeugt, entdecken Art. 25 UN-Charta. Die Untersuchung der EG/EU als Akteur im Rahmen der Vereinten Nationen gehört sicherlich zu den Themen der Zukunft; GASP,⁴⁰ ESVP und aktuell Kongo mögen als Stichworte genügen.

IV. Schluß

Die UN-Forschung hat Zukunft, ihr werden die Themen – egal aus dem Blickwinkel welcher Disziplin – nicht ausgehen.

Der Forschungskreis Vereinte Nationen hat mit seinen bislang sieben Potsdamer UNO-Konferenzen seinen Beitrag hierzu geleistet und ein kontinuierliches Forum für Austausch und Begegnung geboten. Die dazugehörigen Broschüren stoßen auf eine erfreuliche Nachfrage und finden wissenschaftliche Resonanz. Der Forschungskreis mag somit als Beleg dafür dienen, daß sich das Beschreiten neuer Wege gerade auch für die UN-Forschung lohnt.

³⁹ Vgl. EuGH, Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi ./. Minister for Transport, Energy and Communications und andere (Rs. C-84/95), Urteil vom 30. Juli 1996 – Slg. 1996 I-3953; EuG, Rs. Yusuf u.a. ./. Rat, Urteil vom 21. September 2005, in: EuGRZ 2005, S. 592-618. Siehe zur letzten Entscheidung *Markus Kotzur*, Eine Bewährungsprobe für die europäische Grundrechtsgemeinschaft, Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. ./. Rat, EuGRZ 2005, S. 592ff., in: EuGRZ 2006, S. 19-26.

⁴⁰ Siehe unter dem hier interessierenden Blickwinkel: *Ernst Sucharipa*, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union im Rahmen der Vereinten Nationen Bestandsaufnahme, Defizite, Chancen, in: Eckart Klein/Helmut Volger (Hrsg.), Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen (Potsdamer UNO-Konferenzen, Bd. 3), 2002, S. 7-31; *Hans Arnold*, Die Politik der EU in der UNO als Möglichkeit und Maßstab für ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und ihre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), in: Sabine von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO, Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, 2003, S. 157-175.

Autoren

Andreas Bummel

Abschluß der Allgemeinen Hochschulreife auf dem zweiten Bildungsweg in Wiesbaden. Kaufmännische Ausbildung bei der Hoechst AG in Frankfurt am Main, anschließend dort tätig als Projektassistent in der Werksleitung; seit 2001 tätig für die FutureManagementGroup AG, eine Unternehmensberatung in Eltville im Rheingau; seit 2000 Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Mainz mit dem Schwerpunkt Völkerrecht. 2001-2002 Stipendiat der Deutschen Studienstiftung. Erstes Staatsexamen voraussichtlich 2007; seit 2003 geschäftsführender Vorsitzender des Komitees für eine demokratische UNO und seit 1998 Mitglied im internationalen Council des World Federalist Movement - Institute for Global Policy in New York. Bei der Gesellschaft für bedrohte Völker zuständig für das Thema UN-Reform; Mitglied der FDP, 2002 und 2005 FDP-Bundestagskandidat in Hessen, bis Dezember 2005 Mitglied im FDP-Bundesfachausschuß Internationale Politik.

Dr. Thomas Fues

Diplom-Volkswirt; 1973-80 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn und dem Massachusetts Institute of Technology; 1995-98 Promotionsstudium Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen; 1998 Verleihung des Doktorgrads; 1980-1982 wissenschaftl. Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik; 1983-90 wissenschaftl. Mitarbeiter der Grünen im Bundestag im Bereich Entwicklungspolitik/Nord-Süd; 1990-97 freier Gutachter; 1997-2004 Mitarbeiter des Instituts für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen; 2001-2004 wissenschaftl. Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen; 2001-2004 Eine-Welt-Beauftragter der Landesregierung Nordrhein-Westfalen; ab 2004 wissenschaftl. Mitarbeiter des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik mit Schwerpunkt "Vereinte Nationen und Global Governance".

Dr. Sven Bernhard Gareis

Wissenschaftlicher Direktor am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg; Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Seine Forschungsschwerpunkte sind internationale Friedenssicherung, die Vereinten Nationen sowie die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.

Ekkehard Griep

Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kfm.; Tätigkeiten im internationalen Bereich (NATO/Brüssel; OSZE-Wahlbeobachter im Kosovo und in Afghanistan; EU-Wahlbeobachter im Kongo; SFOR HQ/Sarajevo). Von 1995-1998 Referent des Beigeordneten VN-Generalsekretärs für die Planung und Unterstützung der VN-Friedensmissionen, VN-Sekretariat / Department of Peacekeeping Operations, New York; Verschiedene Führungs- und Stabsfunktionen in der Bundeswehr, u.a. Einheitsführer und Bataillonskommandeur. Studium der Wirtschafts- und Organisationswissenschaften; seit An-

fang 2005 Tätigkeit im Auswärtigen Amt (Schwerpunkt: Deutsche Beteiligungen an internationalen Einsätzen/Missionen); Leiter von DGVN-Studienreisen nach Bosnien-Herzegowina, Libanon, Zypern, Kosovo und New York; von 2000-2006 Vorsitzender des Landesverbandes Bayern der DGVN; seit 2001 Mitglied des Bundesvorstandes, seit 2003 stellvertretender Vorsitzender der DGVN.

Julia Leininger

1997-2003 Studium der Politikwissenschaft und des Öffentlichen Rechts, Universität Heidelberg; 1999-2003 Studienstipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung; seit Oktober 2004 Promotionsstipendiatin der Heinrich-Böll-Stiftung; seit Oktober 2005 externe Mitarbeiterin der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung; 2005 Forschungspraktika im Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit und im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP.

Jean-François Paroz

1983 University of Lausanne, Switzerland, *Licence ès Lettres* in French, History and Philosophy; 1988 Graduate Institute of International Studies, Geneva, Switzerland, Postgraduate diploma in International Relations; March 1988 joined the Swiss Federal Department of Foreign Affairs (DFA), Berne 1988-1991 DFA Directorate of International Organisations, Berne: UNESCO desk; 1991-1992 Swiss Embassy in Lagos; 1992-1993 auditor, German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Bonn; 1993-1996 DFA Directorate of Political Affairs, Berne: officer in charge of the West- and East-African Countries desk; 1997-1999 Permanent Mission of Switzerland to the UN in New York: counsellor at the Mission for political and Security Council affairs; 2000-2002 Cabinet of the Secretary-General of the International Organisation of the Francophonie, Paris: Adviser to Mr. Boutros Boutros-Ghali, former Secretary-General of the UN; 2002-2005 DFA Directorate of Political Affairs, Berne: Head of the United Nations Coordination, (since February 2005), with rank of minister-counsellor.

Dr. Markus G. Schmidt

Juli 1987-November 1994, Juli 1995-März 1998 Human Rights Officer, Office of the High Commissioner for Human Rights, United Nations Office at Geneva; Dezember 1994-Juni 1995 Legal Liaison Officer, Office of the Director-General, United Nations Office at Geneva; April 1998-Dezember 2000 Activities and Programmes Branch, Office of the U.N. High Commissioner for Human Rights, Secretary of the Working Group on Arbitrary Detention and responsible for the mandate of the Special Rapporteur for Freedom of Expression and Opinion, Member of the High Commissioner's Task Force on Review of Human Rights Mechanisms; Dezember 2000-Februar 2005 Secretary, U.N. Human Rights Committee, November 2002-heute Team leader, Petitions Unit, OHCHR: supervises all activities relating to the processing and handling of complaints received under individual complaints procedures.

Dr. Norman Weiß

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, seit 2004 Mitglied des Forschungsrates der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, seit 2005 Mitglied in der Konzeptgruppe des Forschungskreises Vereinte Nationen. Forschungsschwerpunkte: Verfassungsrecht, Verfassungsgeschichte, Völkerrecht, Internationale Organisationen, Menschenrechte, Minderheitenschutz.

Veröffentlichungen (Auswahl): Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis (DGVN Texte, Bd. 48), 2. Aufl. 2004 (zusammen mit Klaus Hüfner und Wolfgang Reuther); Menschenrechtsschutz im Spiegel von Wissenschaft und Praxis, 2004 (hrsg. zusammen mit Claudia Mahler); Menschenrechtsschutz – Fortschritte und neue Herausforderungen, in: Wolfgang Wagner et al. (Hrsg.), Jahrbuch Internationale Politik 2001-2002, 2004, S. 113-122; Die Reform des Amtsrechts der Staatsanwaltschaft, Europarechtliche und völkerrechtliche Impulse (Rechtsgeschichte und Rechtsgeschehen, Kleine Schriften, Bd. 1), 2005.

.

Bisher erschienen in der Reihe Potsdamer UNO-Konferenzen

Bd. 1

Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Millenniumsgipfel 2000. – 2001

Bd. 2

Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und deren Implementierung. - 2002

Bd. 3

Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen. - 2002

Bd. 4

Die deutsche UN-Politik 1973-2003. - 2004

Bd. 5

Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen. - 2004.

Bd. 6

Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen?
Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation. - 2006

Bd. 7

Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005
Eine Bilanz der Reformbemühungen. - 2006



**Forschungskreis
Vereinte Nationen**

ISSN 1617-4704
ISBN 3-939469-43-2
ISBN 978-3-939469-43-8